

VII CIOT

madrid 2014

VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio
7th International Congress for Spatial Planning

27,28, y 29 de noviembre de 2014

Facultad de Geografía e Historia Universidad Complutense de Madrid y CONAMA 2014

Patrimonio y planificación territorial como
instrumentos para otro Desarrollo

Relatoría, Ponencias y Comunicaciones



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

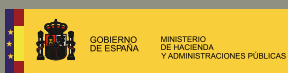
**FUNDACIÓN
CONAMA**



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial



COLEGIO DE GEÓGRAFOS



VII CIOT
madrid 2014

VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio
7th International Congress for Spatial Planning



VII CIOT

Patrimonio y planificación territorial como
instrumentos para otro Desarrollo

MADRID

27, 28 Y 29 DE NOVIEMBRE DE 2014

VII CIOT

madrid 2014

VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio
7th International Congress for Spatial Planning

27,28, y 29 de noviembre de 2014

Facultad de Geografía e Historia Universidad Complutense de Madrid y CONAMA 2014

VII CIOT

Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo

Nota del editor:

Las ponencias y/o comunicaciones recogidas en esta obra reflejan fielmente el contenido de los trabajos enviados por sus autores.

Esta fidelidad se refiere tanto al desarrollo de los trabajos como a sus elementos complementarios.

Los autores son los únicos responsables de los contenidos de las ponencias y/o comunicaciones.

Edita:

Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT

Diseño de la edición: *Raoul Servert*

I.S.S.N.: 2386-6993

Depósito legal: M-31392-2014



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial





COMITÉ CIENTÍFICO

PRESIDENTE

D. Antonio Serrano Rodríguez.

Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio (prejubilado). Dr. Ingeniero de Caminos. Licenciado en Ciencias Económicas. Diplomado en Ordenación del Territorio. Presidente de FUNDICOT.

VOCALES

D. Miguel Ángel Troitiño Vinuesa.

Catedrático de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Geografía por la Universidad Complutense de Madrid.

D. Joaquín Farinós Dasí.

Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universitat de Valencia. Doctor en Geografía por la Universidad de Valencia.

Dña. Teresa Arenillas Parra.

Arquitecta. Presidenta del Club de Debates Urbanos.

fundicot



INDICE



VII CIOT madrid 2014

27,28, y 29 de noviembre de 2014

VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio
7th International Congress for Spatial Planning



FUNDACIÓN
CONAMA



Facultad de Geografía e Historia
Departamento de Geografía Histórica
Universidad Complutense de Madrid

INDICE

PRESENTACIÓN	Página 9
ÁREAS TEMÁTICAS	Página 12
CONFERENCIA INAUGURAL	Página 16
Océanos: la última frontera. <i>Cristina Narbona Ruiz</i>	Página 17
CONFERENCIAS	Página 25
Políticas de ordenamiento territorial en México y su evolución durante la alternancia política 2012. <i>Luis Felipe Cabrales Barajas</i>	Página 26
Balances y dinámica de la gobernabilidad local en América Latina y el Caribe: Aportes para potenciar modelos y enfoques de gestión y planificación territorial. <i>Gerardo Berthin</i>	Página 43
Planificación, gestión y buen gobierno del paisaje. El caso gallego. <i>Manuel Borobio Sanchiz</i>	Página 59
Gestión sostenible de los residuos en Gipuzkoa. Alternativa hacia una economía circular. <i>Iñaki Errazkin Vitoria</i>	Página 78
Experiencias y aportaciones desde la interrelación Puerto-Ciudad. <i>Vicent Esteban Chapapria</i>	Página 84
Alianzas entre el agua y la energía. <i>Josefina Maestu</i>	Página 98
Ciudades y ciudadanías ante la crisis ecológica y el cambio de ciclo histórico. <i>Fernando Prats Palazuelo</i>	Página 104
Usos del suelo y sostenibilidad territorial: entre el cambio global y la gobernanza local. <i>Luis M. Jiménez Herrero</i>	Página 113
ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.	Página 123
RELATORIA <i>Antonio Serrano Rodríguez</i>	Página 124
PONENCIAS Y COMUNICACIONES	Página 155
Del plan a la auto-organización: hacia una sociedad creativa y energética. <i>Aldert de Vries</i>	Página 156
Complejidad, evolucionabilidad y resiliencia urbana. <i>Javier Ruiz Sánchez; Berta Risueño Muzás; Álvaro Ardura Urquiaga</i>	Página 159
Las leyes de (des)ordenación del territorio y de movilidad urbana (in)sostenible en el País Valencià. <i>Daniel Ibáñez Campos</i>	Página 175
El papel de la ordenación territorial y urbanística en la gestión integrada de las zonas costeras. <i>Raquel Rodríguez Alonso</i>	Página 191
Interpretación del sistema litoral como ámbito geográfico para la gestión integrada de áreas litorales (GIAL). <i>M.L. Pérez-Cayeyro; J.M. Barragán, J. M.; J.A. Chica</i>	Página 195
La planificación espacial marina: una herramienta útil para diferentes ámbitos de aplicación. <i>Javier García Sanabria; J. Adolfo Chica Ruiz; Alfredo Fernández Enríquez</i>	Página 212
La contaminación difusa de las aguas continentales. Insuficiencias en la aplicación de la normativa vigente. <i>Andrés Molina Giménez</i>	Página 227
Veinte años de protección de cauces en el litoral de la Región de Murcia (1994-2013). Evaluación de la eficiencia de las medidas de Ordenación del Territorio. <i>Alfredo Pérez Morales; Salvador Gil Guirado; Fernando M. García Martín</i>	Página 242
La infraestructura verde como marco de gestión del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana. <i>José Sergio Palencia Jiménez; Rebecca Wade</i>	Página 254
La integración de modelos de transporte urbano sostenible en la planificación territorial. <i>José Mª Feria Toribio</i>	Página 270
Exploring the influence of lifestyle and built environment factors on transport carbon dioxide emissions. <i>Carme Miralles-Guasch; Julio A. Soria-Lara; Oriol Marquet</i>	Página 286
Valoración del dominio público viario provincial de Granada para su rentabilización. <i>Alejandro Luis Grindlay Moreno; Fco. Emilio Molero Melgarejo; Miguel Huertas Fernández</i>	Página 290
Los espacios agrarios en la encrucijada de la ordenación territorial y urbanística. Análisis de la realidad catalana. <i>Anna Roca Torrent; Josep Montasell Dorda</i>	Página 305
Ocupación Real en el periurbano lechero de Girona, Catalunya. <i>Anna Roca Torrent; Cristina Tous de Sousa</i>	Página 309
Lineamientos básicos para el diseño de planes de manejo forestal en áreas naturales protegidas (ANP) del estado de México. El caso del Nevado de Toluca. <i>Juan Roberto Calderón Maya; Pedro Leobardo Jiménez Sánchez; Ana María Marmolejo Uribe</i>	Página 313
Patrones de infrautilización del parque residencial en las ciudades españolas. <i>Raquel Rodríguez Alonso; Iván Rodríguez Suárez; Agustín Hernández Aja</i>	Página 325
La tenencia de la vivienda como Derecho Humano: Una breve reflexión sobre la proyección de los textos Internacionales en nuestro ordenamiento interno. <i>María Luisa Gómez Jiménez</i>	Página 342
Planificación energética y territorial. Un binomio indisoluble en la Estrategia Energética 2050. <i>Susana Galera Rodrigo</i>	Página 348
El crecimiento turístico en su repercusión sobre el bienestar social bajo el marco de la ordenación del territorio en la isla de Lanzarote. <i>Asenet Sosa Espinosa</i>	Página 359
La utilización de bases de datos de detalle en el análisis de la estructura y los recursos comerciales de un territorio, como medida de calidad de vida de la ciudad actual. Aplicación al estudio del municipio madrileño de Alcorcón. <i>José Miguel Santos Preciado; María Victoria Azcárate Luxán; María del Pilar Borderías Uribeondo</i>	Página 374
El modelo de ordenación territorial disperso y su repercusión sobre la hacienda local. <i>Patricia Fernández Aracil; Armando Ortuño Padilla</i>	Página 388
Perspectiva crítica sobre los Informes de Sostenibilidad Ambiental y las Memorias Ambientales en la EAE del planeamiento urbanístico y su replanteamiento en los Estudios Ambientales Estratégicos y los Análisis Técnicos de los Expedientes Ambientales. <i>Raoul Servert Martín</i>	Página 401
Identifying process-related barriers of EIA in Spanish transport planning. <i>Julio A. Soria-Lara</i>	Página 411
La problemática ambiental de la variante de los santos de maimona en el estudio informativo de la A-66 Mérida-Zafra. <i>Emilio Francisco Sancha Navarro</i>	Página 426

ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial.	Página 431
RELATORIA <i>Miguel Ángel Troitiño Vinuesa</i>	Página 432
PONENCIAS Y COMUNICACIONES	Página 460
Áreas de protección ambiental y los valores territoriales como la posibilidad de gestión en las unidades de conservación en Brasil. <i>Deisiane Delfino; Ángela Beltrame</i>	Página 461
Aproximación a los Impulsores Directos de Cambio en la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio del litoral de Andalucía. <i>J. Adolfo Chica Ruiz; J. Manuel Barragán Muñoz; M. Luísa Pérez-Cayeiro</i>	Página 477
La cooperación transfronteriza en el Pirineo. ¿Hacia el Parque Internacional de Los Pirineos? <i>Antonio Jesús Gorriá Ipas; Federico Fillat Estaqué</i>	Página 493
Puesta en valor los recursos culturales de las áreas protegidas: promoción a través de un geoportal temático. <i>Javier Puertas Blázquez</i>	Página 508
Crecimiento de la población en los espacios de la Red Natura 2000 en Galicia. <i>Pablo Fernández Somoza; Emilio Fernández Suárez; Gonzalo Méndez Martínez</i>	Página 517
Manifiesto UNIA: Si las áreas protegidas no son parte del territorio, ¿quién protege a las áreas protegidas? <i>Carlos Montes del Olmo; Ignacio Palomo; Lourdes Soria</i>	Página 529
Los espacios naturales protegidos en 2013: Estado de la cuestión y retos. <i>Marta Múgica de la Guerra</i>	Página 533
La declaración de Reserva de la Biosfera de Terres de l'Ebre (Cataluña) como impulsor del capital territorial. <i>Cristina Tous de Sousa; Anna Roca Torrent; Joan Montesó</i>	Página 539
Aproximación al capital territorial del regadío: estudio comparado de tres canales multifuncionales de ámbito sur-europeo. <i>Sandra Ricart Casadevall</i>	Página 542
El patrimonio industrial del agua, en la Cuenca de Segura. Recursos del Desarrollo Territorial. <i>José Mª Gómez Espín; Encarnación Gil Meseguer</i>	Página 558
Patrimonio minero paisajístico, ¿recurso o estorbo? El caso de las escombreras Salinas de la Comarca del Bages (Barcelona). <i>Joan Carles Llurdés i Coit</i>	Página 570
Identificación de recursos e hitos visuales en Andalucía mediante parámetros objetivos de visibilidad. <i>Michela Ghislanzoni; Manuel Bernal; Francisco Cáceres</i>	Página 586
Modelo de Gestión Integral del Espacio Cultural de Chiquitos (Bolivia), Conjuntos Misionales Patrimonio de la Humanidad. <i>Cinthia Giménez Arce; Jorge Marcelo Vargas Pérez; Manuel de la Calle Vaquero</i>	Página 602
Sistemas de Información Geográfica para el análisis del comportamiento turístico de los visitantes de Girona. <i>Núria Galí Espelt; José Antonio Donaire Benito; Marcelo Royo Vela</i>	Página 615
Patrimonial territorial y turismo en las Reales Fábricas de Riópar (Albacete): realidades, problemáticas y estrategias de actuación. <i>Miguel Ángel Troitiño Vinuesa; Libertad Troitiño Torralba</i>	Página 627
La conservación activa del patrimonio cultural en medio rural como motor de desarrollo. El caso del conjunto histórico de Albarracín (Teruel). <i>Claudia Yubero Bernabé; María García Hernández</i>	Página 646
La piedra en seco, una visión del territorio para preservar. <i>Rita Monfort Salvador</i>	Página 664
Fresnedas trasmochadas del piedemonte y Sierra de Guadarrama: un recurso forestal patrimonial. <i>Nieves López Estébanez; Gillian Gómez Mediavilla; Fernando Allende Álvarez</i>	Página 667
El patrimonio cultural de carácter religioso en la región de Los Altos de Jalisco, México. <i>María del Carmen Minguéz García; Rogelio Martínez Cárdenas</i>	Página 672
La religión como herramienta de puesta en valor del patrimonio y de desarrollo turístico. Manresa y la huella de San Ignacio de Loyola. <i>Joan Carles Llurdés i Coit</i>	Página 676
El interés por el paisaje. Visiones naturalista, cultural y sintética. <i>Oscar Canalis Hernández</i>	Página 680
La difusión de lo urbano: reflexiones sobre paisaje, patrimonio y ciudad. <i>Iván Velasco Romera</i>	Página 692
Ocupación y cambios de ocupación del suelo en superficies artificiales. La expansión de los suelos artificiales en España. <i>Agustín Martín Espinosa; Pablo Fidalgo García</i>	Página 704
Huertos urbanos, huertos de ocio... Sostenibilidad y evolución del paisaje. <i>Rita Monfort Salvador</i>	Página 716
La memoria de un paisaje grabado. Las canteras de marès, huella territorial del paisaje identitario de Mallorca. <i>Catalina Salvà Matas</i>	Página 725
Las salinas en el territorio: paisaje y patrimonio. <i>Emilia Román López</i>	Página 740
La Zona Patrimonial de la Cuenca Minera de Riotinto-Nerva como modelo de protección de un paisaje cultural. <i>Michela Ghislanzoni; Marcos Romero Dacal</i>	Página 756
Conjuntos urbanos históricos con el paisaje. Sobre el "Estudio y estrategia de paisaje de Trujillo y su Tierra". <i>Rafael Mata Olmo; Daniel Ferrer Jiménez</i>	Página 772
10 años de la aplicación en España del convenio europeo del paisaje. Innovación y motivación. Logros y temas pendientes. <i>Margarita Ortega Delgado</i>	Página 788
De la búsqueda de los elementos que crean paisaje territorial identitario: el Valle de Alcudia y su entorno. <i>Fernando Allende Álvarez; Nieves López Estébanez; Gillian Gómez Mediavilla</i>	Página 792
Patrimonialización del paisaje y desarrollo urbano en San Lorenzo de El Escorial. <i>Ester Sáez Pombo; Pilar Lacasta Reoyo; Gonzalo Madrazo García de Lomana</i>	Página 796
El paisaje patrimonial del conjunto salinero del corredor Sigüenza-Atienza. Un activo para el desarrollo territorial de la comarca serrana. <i>Pedro Molina Holgado; Ana Belén Berrocal Menárguez</i>	Página 800
Oportunidades para el desarrollo local en los paisajes que rodean la ciudad histórica de Toledo. <i>A. Vadillo González; P. Lacasta Reoyo; C. Sanz Herráiz</i>	Página 804
Instrumentos para la ordenación, protección y gestión del paisaje forestal en el parque regional de Carrascoy y El Valle (Región de Murcia). <i>Miguel Ángel Sánchez Sánchez; Francisco Belmonte Serrato; Ramón García Marín</i>	Página 808
Los paisajes culturales del Valle de Ricote (Región de Murcia) como espacios patrimoniales y recursos/productos turísticos. <i>Miguel Ángel Sánchez Sánchez, Francisco Belmonte Serrato; Ramón García Marín</i>	Página 812

ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.	Página 816
RELATORIA <i>Teresa Arenillas Parra</i>	Página 817
PONENCIAS Y COMUNICACIONES	Página 830
El espacio libre metropolitano como fuente de servicios ambientales: una aproximación conceptual y metodológica orientada a la ordenación del territorio. <i>Jesús Santiago Ramos</i>	Página 831
El valor de los eriales y zonas libres del norte de la ciudad de Madrid. Una oportunidad para la conservación de la biodiversidad urbana. <i>Pedro Molina Holgado; Ana Belén Berrocal Menárguez</i>	Página 847
¿Puede ser inteligente una ciudad sin espacio agrario? Las células alimentarias un nuevo concepto para repensar las relaciones ciudad-campo. El caso de la región metropolitana de Barcelona. <i>Josep Montasell Dorda; Sonia Callau Berenguer</i>	Página 859
15 actuaciones para un urbanismo sostenible (revisión y actualización de 14 actuaciones para un urbanismo sostenible (2009). <i>Rita Monfort Salvador</i>	Página 862
La recuperación de los patios interiores de manzana del ensanche de Barcelona, una alternativa para la reutilización del patrimonio urbano. La reconquista del espacio público de proximidad. <i>Teresa Pazos Ortega</i>	Página 866
Intervenir para multiplicar. La rehabilitación urbana de "El Barranco" como catalizador de nuevos procesos de transformación. <i>María Fernanda León Vivanco</i>	Página 879
La importancia de los equipamientos y servicios universitarios en el suroeste de metropolitano de Madrid. <i>Vicente Luis Benito Molina; Guillermo Morales Matos</i>	Página 894
Escenarios de eficiencia energética basados en umbrales ambientales para la implementación de sistemas de metro ligero. <i>Julio A. Soria-Lara; Luis Miguel Valenzuela Montes</i>	Página 897
El modelo T.O.D. (Transit Oriented Development). Experiencias y posibilidades de implementación en San Vicente del Raspeig-Universidad de Alicante. <i>Armando Ortuño Padilla;</i>	Página 909

Patricia Fernández Aracil; Ana Melgarejo López	
Patrimonio Viario Periurbano. Nueva movilidad en la ciudad difusa. El caso de la península del Morrazo. Martín Barreiro Cruz	Página 923
El Cabanyal-Canyamelar un conjunto histórico (des)protegido. Pastor Villa, Rosa; María Petra Santisteban Cazorla; Jesús Rodríguez Pasamontes	Página 940
Polana Caniço Urban Renewal Project: apuntes críticos desde una experiencia de recualificación urbana en Mozambique. Emanuele Pierobon	Página 955
El papel de los procesos cooperativos en la viabilidad de la regeneración urbana sostenible. Francisco Javier González González; Susana Moreno Soriano; Grupo SC6	Página 972
"Europa de las ciudades y de la ciudadanía". Gaia Redaelli	Página 988
Políticas de Regeneración y Rehabilitación Urbana en la CAPV. Evolución e impacto. Olatz Grijalba; Rufino Hernández	Página 993
Regeneración Urbana integral y participativa (RUIP): Metodología y herramientas. Paisaje Transversal	Página 1008
El patrimonio social como instrumento de apoyo a los nuevos modelos de desarrollo territorial. La participación ciudadana aplicada al ACA. Miriam Alonso Naveiro	Página 1022
Evaluación de la justicia ambiental por distritos urbanos como base para un nuevo desarrollo. El caso de Barcelona. Antonio Moreno Jiménez; Antonio J. Palacios García; Ana Mellado San Gabino	Página 1035
Opciones estratégicas e instrumentos de diagnóstico para la mitigación urbana del cambio climático. Luis Miguel Valenzuela Montes; Julio A. Soria-Lara; José Alfonso Gálvez Salinas	Página 1047
Realidad social y económica del área industrial de Villaverde: Una propuesta para su regeneración y renovación. Isabel Ochoa; Ana Belén Berrocal; Alicia López	Página 1058
Crisis del modelo de acumulación, regeneración urbana y reindustrialización. Francisco López Groh	Página 1062
Notas para una historia de la rehabilitación urbana en España ó ¿qué bases históricas para qué "nuevo desarrollo"? María Castrillo Romón	Página 1077
¿Ciudades intermedias? La conformación de un nuevo tipo de ciudades en España a lo largo del siglo XX. Fernando Miguel García Martín	Página 1090
Efectos territoriales derivados de la rehabilitación del patrimonio cultural del Centro Histórico de la Ciudad de México. César Mauricio Salas Benítez	Página 1105
El potencial de los Fondos Estructurales Europeos 2014-2020 como catalizadores de la Regeneración Urbana Integrada. Patricia Molina Costa	Página 1117
La aplicación del artículo 10 de la ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Posibles conflictos con la legislación urbanística autonómica. M. Beatriz Romera Megias	Página 1122

ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno. Página 1126

RELATORIA *Joaquín Farinós Dasí* Página 1127

PONENCIAS Y COMUNICACIONES Página 1148

Democracia participativa ¿Qué ha sido de la agenda 21 local? La agenda 21 local una institución tergiversada (a los veintidós años de la cumbre de la tierra de río 92). Pelayo del Riego	Página 1149
La investigación socioecológica, retos y oportunidades. Un estudio de caso en Calvillo, Aguascalientes, México. Antonio de Jesús Meraz Jiménez	Página 1165
La política social y sus restricciones económicas que determinan su accionar en el ámbito de las políticas. Políticas económicas y sociales para el desarrollo. M.A. Merchand Rojas	Página 1182
Sobre nuestra capacidad de imaginación política para el espacio público. Colectivo Basurama: Alberto Nancrales da Veiga; Manuel Polanco Pérez-Llantada	Página 1215
Planificación Participativa para un Planeta Resiliente. Experiencias recientes desde el Observatorio para una Cultura del Territorio (OCT). Verónica Hernández-Jiménez; Richard Hewitt	Página 1229
Herramientas para avanzar en la construcción de una visión común sobre los ecosistemas agrarios periurbanos. Marian Simon Rojo; Nerea Morán Alonso, Ana Zazo Moratalla	Página 1240
De la región natural al paisaje cultural. Cartografía cultural y sistemas de información geográfica en ordenación del territorio. Alfredo Fernández Enríquez; Manuel Arcila Garrido; José Antonio López Sánchez	Página 1255
La comunicación cartográfica en planificación urbana y territorial como elemento clave para la participación ciudadana. José Alfonso Gálvez Salinas; Luis Miguel Valenzuela Montes	Página 1272
La reconceptualización de la premisa jurídica de las bases estatales de la ordenación del territorio y el urbanismo por la sentencia del tribunal constitucional 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 que convalida la ley de suelo de 2007 y el texto refundido de 2008. Ángel Sánchez Blanco	Página 1288
Breves consideraciones en torno al nuevo marco legal de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de la Comunitat Valenciana. Eduardo García de Leonardo Tobarra	Página 1296
Valoración de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico en la gestión de las actuaciones territoriales estratégicas valencianas. María José García Jiménez	Página 1308
Las "Áreas de Oportunidad" en la Planificación Territorial de Andalucía como ejemplo de vertebración y articulación territorial. Esther Rando Burgos	Página 1325
Fortalecimiento Institucional y Planeamiento Urbano y Territorial en Makeni (Sierra Leona). Universidad y Cooperación. Luis Perea Moreno; Natalia García Fernández; Adela Salas Ruiz	Página 1341

COMUNICACIONES COMPLEMENTARIAS Página 1358

Propuesta metodológica para la valoración de la calidad visual del paisaje. Y. Pérez; D. Serrano; S. Saladié	Página 1359
Patrimonio territorial y espacio de vida de los rancheros californios en la ruta de las pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco, BCS, México. Daniel Rodríguez Ventura	Página 1362

ORGANIZADORES PRINCIPALES Página 1366

ENTIDADES COLABORADORAS Página 1367

Presentación

VII CIOT

Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial





El VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (7CIOT) sigue la estela de los seis primeros que, organizados por FUNDICOT desde 1989, se han venido planteando, periódicamente, la evolución y circunstancias que han incidido en la búsqueda de un desarrollo más sostenible ambientalmente y más cohesionado y equilibrado territorialmente.

En particular, el objetivo de este 7º CIOT es abrir un debate en torno al papel y valor del Patrimonio y de la Planificación Territorial como instrumentos para avanzar hacia otro Desarrollo, ante los Retos que plantea un Siglo XXI que, a finales de su primera década ha registrado, en el mundo desarrollado, una de las crisis financiero-especulativas más significativas del último siglo. Crisis que se asocia a problemáticas que Naciones Unidas ha venido periódicamente señalando en Informes cada vez más preocupantes en lo que se refiere a las dimensiones ambientales y territoriales de la evolución de la Humanidad, destacando al respecto la problemática asociada al progresivo Calentamiento Global del Planeta y a los efectos derivados del mismo sobre nuestro Patrimonio Territorial o, incluso, sobre la propia supervivencia de la Humanidad en el Planeta.

Sucesivos Informes (como el de Naciones Unidas, del año 2012, *"Resilient people, Resilient Planet. A future worth choosing"* -un futuro que vale la pena elegir) reconocen que los avances hacia el Objetivo del desarrollo sostenible, establecido en 1992 en la COP de Río de Janeiro, y después de 25 años del Informe Brundtland, han sido muy escasos; y reiteran análisis y conclusiones ya presentes desde hace más de cuarenta años en otros muchos informes de la comunidad científica internacional.

El señalado Informe resaltaba que *"las fuerzas que causan la grave situación actual son los estilos de vida insostenibles, las modalidades de producción y consumo insostenibles y los efectos del crecimiento demográfico"*.

Desde el campo científico, reconociendo dichas causas como parte de las bases fundamentales de los problemas actuales, se han venido señalando otros aspectos significativos de la dinámica Global de la sociedad del siglo XXI, entre los que destacan por sus significativos efectos territoriales y sociales:

- Los riesgos del Calentamiento Global, ya que se siguen registrando incrementos en las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera. Según los últimos datos del 5º Informe del IPCC *"Fifth Assessment Report-AR5"* (<http://www.ipcc.ch/>), sin medidas adicionales y con las pautas actuales de evolución de la población y de la actividad económica, el resultado será un incremento de temperatura para final de siglo de entre 2,5°C y 7,8°C, con valores más probables situados entre 3,7 y 4,8°C. Cifras que corrobora, entre otros, el *"Third National Climate Assessment: Climate Change Impacts in the United States"* (<http://nca2014.globalchange.gov/report>). El resultado de esta evolución, ya difícilmente corregible, será la pérdida de miles de millones de euros en el Patrimonio territorial, con una gravísima afección a sectores económicos como el energético, el turismo y la agricultura, a los balances hídricos, a la conservación de

- Los sucesivos Informes Económicos que se van elaborando sobre las consecuencias de este Calentamiento (el último *The Economic Risks of Climate Change in the United States*. <http://riskybusiness.org/report>) han llevado a que financieros de incidencia mundial empiecen a internalizar en sus decisiones de inversión estos riesgos, advirtiendo que el riesgo del cambio climático para la economía es mucho mayor que el de la última crisis financiera. Sin embargo, estudios como los realizados por el economista Lord Nicholas Stern, muestran que las 200 principales compañías de hidrocarburos se gastaron una suma equivalente al 1% del PIB mundial, sólo en 2012, para encontrar y explotar nuevos recursos, que deberían bloquearse en cerca de sus dos terceras partes para evitar que el Calentamiento medio Global se sitúe por encima del Objetivo de los 2°C, hecho al que se asocia consecuencias económicas y sociales que pueden ser debastadoras para el Planeta (además de las antes señaladas, se producirían fuertes migraciones hacia los polos, con la generación de fuertes conflictos socioeconómicos y previsiblemente militares, entre otros). Lo que nos lleva a preguntarnos si en las COP de Cambio Climático de Lima, de 2014, y de París, de 2015, los Gobiernos estarán en condiciones -y les permitirán las multinacionales del sector- comprometerse a alcanzar un acuerdo global para limitar las emisiones de carbono al nivel que exige mantener el Calentamiento Global por debajo de los 2°C, Objetivo, asumido por el conjunto de Naciones, lo que implicaría asumir las enormes pérdidas económicas señaladas para las ciudades multinacionales.

- El fuerte proceso de mundialización de la economía, potenciado por internet y por la seguridad al tráfico mundial, tanto en un transporte de incidencia muy reducida en el coste de los productos, como en un comercio internacional creciente, pero con incertidumbres futuras asociadas al incremento de riesgos geopolíticos y al incremento de costes del petróleo.

- La implantación generalizada de una economía basada en la supremacía del beneficio económico individual (que los conservadores defienden como paradigma de acción social), que ha implicado la subordinación de la economía productiva a la economía especulativa.

- La subordinación del interés general a la filosofía del enriquecimiento individual, a través de la deregulación, en particular en el mundo financiero, con la creación de múltiples productos financieros derivados, y de la ingeniería financiera subyacente.

- La regresión en los derechos del trabajador de los países desarrollados, tomando como referencia la situación de las sociedades menos avanzadas en sueldos y derechos, aduciendo que es necesaria esta regresión para asegurar la competitividad internacional en un mundo globalizado.

- La distribución regresiva del valor añadido producido, con menor peso de los sueldos y salarios y de los impuestos para las administraciones públicas, lo que dificulta el incidir en la cohesión social, incrementándose las desigualdades sociales a nivel local, aunque las personas en riesgo de extrema pobreza a nivel mundial

ingresos son también crecientes, con un manifiesto incremento de la desigualdad media mundial en la distribución de la renta.

- La propiedad de los recursos y capitales productivos cada vez están más concentrados en multinacionales y en distintos fondos de capitales (fondos soberanos, fondos de pensiones, bancos de inversión, etc.).

- Continúa la muerte de millones de personas por enfermedades fácilmente curables o por desnutrición, aunque se producen suficientes alimentos en el mundo para alimentar a toda la población del planeta sin problemas. La crisis financiero-especulativa del mundo desarrollado ha llevado a que también en estos países se produzcan situaciones de indigencia y malnutrición que afectan de manera creciente también a la población infantil.

- Se está acelerando la degradación de los mares, con un 85% del stock pesquero sobreexplotado o agotado, con grave retroceso sobre la situación de hace veinte años. Adicionalmente, se produce una creciente acidificación de los mares, por el CO₂ absorbido derivado de las altas concentraciones atmosféricas del mismo, y un aumento de su contaminación por el fósforo y nitrógeno usado en agricultura, que está dando lugar a mayores zonas muertas en los mismos. Todo ello está poniendo en grave cuestión las cadenas tróficas marinas y las posibilidades de alimentación de las poblaciones dependientes de la pesca.

- Sigue la progresiva degradación del suelo fértil, por su urbanización, la ocupación por basureros o por la creciente erosión, en muchos casos asociada a los nuevos cambios climáticos.

- Se sigue produciendo una pérdida de superficie forestal (del orden de 13 millones de hectáreas por año, entre 2000 y 2010) que ha llevado a que ya se haya perdido del orden del 53% de la cobertura vegetal primaria del Planeta.

- Continúa la pérdida de biodiversidad y de ecosistemas, lo que hace que dos terceras partes de los servicios proporcionados por la naturaleza a la humanidad estén en reducción y en riesgo. Tras el fracaso del objetivo de frenar la pérdida de biodiversidad para el 2010, la tercera edición del "Global Biodiversity Outlook" (<http://www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-es.pdf>) muestra que la mayoría de los hábitats están declinando y que la tasa de extinción de especies se sigue acelerando.

En el marco de estos procesos, la superación de los siete mil millones de habitantes, en 2011, junto a la previsión demográfica de que la población para 2050 alcanzará un cenit del orden de 9.500 millones de habitantes, junto a su creciente urbanización (<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>) llevan a una perspectiva de un creciente consumo energético y global (imposible de generalizar al nivel de los países desarrollados para todos los habitantes del planeta, como es la tendencia) y de una generación de residuos también en ascenso; procesos que, junto a los aspectos antes señalados plantean la intensidad de la insostenibilidad del actual modelo. Y ello pese a que el último Informe de Naciones Unidas sobre los Objetivos del Milenio (Informe de 2014 <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2014/>) muestre que estos se van consiguiendo parcial y lentamente, mejorando, entre otros, la esperanza de vida de la población y los niveles de educación; o disminuyendo el porcentaje de población que viven en la absoluta pobreza, en gran parte por la mejora de la situación en países como India, China o

Un desarrollo ambientalmente más sostenible y territorialmente más cohesionado desde la perspectiva socioeconómica exige afrontar un cambio de época, en el que los retos sociales, económicos, energéticos y ambientales requieren nuevas respuestas locales, regionales, estatales y mundiales. En los próximos años la nueva regulación y funcionamiento económico-financiero de la sociedad mundial, el alza del coste relativo de la energía, la crisis en el sector de la construcción y en nuestras ciudades, los nuevos costes del transporte, la percepción de los crecientes costes del cambio climático y su incidencia sobre los modelos territoriales y urbanos, van a ser otros tantos retos que la ordenación del territorio debe prever, y sobre los que debe anticipar soluciones si queremos evitar las desagradables consecuencias y altos costes sociales que pueden derivarse de la falta de actuación.

Como síntesis de lo anterior, este 7º CIOT se plantea la consideración de la problemática derivada de los aspectos citados, y la necesidad de encontrar nuevas vías de actuación para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras y el paisaje, a las consecuencias y nuevas exigencias derivadas de la crisis global actual, y de las perspectivas de cambio en una sociedad crecientemente mundializada, y en la que la capacidad de intervención para su transformación se encuentra cada vez más condicionada por circunstancias externas a los instrumentos políticos disponibles a nivel local, regional o incluso estatal. En este marco, se pretende destacar el papel del Patrimonio territorial existente y de la Planificación Territorial como elementos capitales para avanzar hacia un Desarrollo que, asegurando el bienestar de los ciudadanos, sea ambientalmente sostenible y territorialmente equilibrado y cohesionado a largo plazo.

La previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial ante los nuevos retos de la sociedad global y su armonía con las necesidades de la biosfera, se han convertido en objetivos irrenunciables; y ello significa definir y profundizar nuevos objetivos y visiones para cada territorio, aprovechando las potencialidades asociadas a su Patrimonio territorial, que una adecuada Planificación para los horizontes del 2020 y del 2050, y un Buen Gobierno (Gobernanza) permitan mantener el bienestar de toda la población del Planeta y la sostenibilidad del Modelo de desarrollo, misión específica a la que este 7º CIOT pretende colaborar.

Sectores específicos como el turismo, la edificación, o el mundo rural van a experimentar cambios de gran magnitud en países como España, lo que exige anticipar políticas de adaptación al cambio global (Calentamiento global, nuevas regulaciones del comercio internacional, costes más elevados del transporte, etc.). El turismo de sol y playa ligado a una urbanización desmedida del litoral y a una promoción desorbitada de apartamentos y segundas residencias, han sido un elemento de desvalorización del Patrimonio territorial y de cuestionamiento de las posibilidades de desarrollo del propio sector. La vuelta a patrones de calidad y excelencia en el producto turístico y su diversificación son más que una alternativa: son su única posibilidad de supervivencia como sector relevante en la economía a largo plazo. Por otro lado, en la dinámica de cambios previsibles, el mundo rural y el Patrimonio territorial (natural y cultural) puede jugar un renovado papel si se impulsan modelos de ordenación e intervención territorial que permitan integrar sus programas de desarrollo con los mecanismos para la conservación y el manejo responsable de dicho Patrimonio.

Este manejo responsable exige una nueva perspectiva hacia las redes de infraestructuras que deben dejar de ser

nueva construcción, atendiendo detalladamente a su rentabilidad socioeconómica y a su incidencia territorial y ambiental. Aprovechar y mantener el Patrimonio disponible, innovar en la gestión y suplir la tradicional política de incremento indiferenciado de la oferta de infraestructuras (de transporte, hídricas, energéticas, etc.) por medidas de bajo coste y de gestión de la demanda, van a ser las únicas vías de intervención en un largo período de tiempo. Y, en la nueva dinámica del cambio global, la integración de las infraestructuras y de sus servicios en y con nuestro Patrimonio natural y cultural, aparece como la única vía eficaz de intervención.

En este marco, el interés y constatación por la sociedad de la necesidad de la Planificación territorial y Urbana debería ser creciente, pero se ha visto acompañada de una pérdida de interés político por este quehacer, aunque a veces acompañada de un importante desarrollo de documentos de reflexión o de ordenación del territorio; aunque, desgraciadamente, pocos de los mismos hayan terminado aprobándose definitivamente, o gestionándose de acuerdo a sus contenidos y objetivos de defensa del interés general. En todo caso, se han promovido reflexiones y figuras tanto de ordenación integral de escala regional y subregional como de escala sectorial (promoción de suelo, de infraestructuras, de protección de espacios naturales, de ordenación del litoral, etc.) y se han integrado nuevas perspectivas a la ordenación del territorio, fundamentalmente en los Países Iberoamericanos, con dosis elevadas de sensibilidad paisajística y una nueva concepción del valor del Patrimonio territorial, por parte de las administraciones y de todos los agentes que intervienen en el territorio, que aparecen como una oportunidad para desarrollar “buenas prácticas” ejemplares de cómo enfrentarse al desafío de impulsar con eficacia, estrategias y programas de desarrollo ambientalmente sostenibles, territorialmente equilibrados y socioeconómicamente cohesionados, evidenciando las oportunidades que el Patrimonio territorial y la población de cada territorio ofrecen para construir nuevos modelos de desarrollo con los que afrontar los efectos más negativos del cambio global.

Antonio Serrano Rodríguez
Presidente del Comité Científico
Presidente de FUNDICOT

Áreas Temáticas

VII CIOT

Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial





ÁREAS TEMÁTICAS



A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

Relator: **Antonio Serrano Rodríguez**

Desde la década de los años noventa se ha producido un desarrollo importante en materia de promoción de documentos de ordenación territorial y urbana, así como se han multiplicado los ejemplos de “buenas prácticas” en la Planificación y Gestión en estas materias. Se han promovido figuras tanto de ordenación integral de escala regional, subregional, metropolitana o urbana, como de escala sectorial para el desarrollo de políticas muy variadas: políticas de suelo (promoción de suelo residencial o de suelo para actividades económicas), de desarrollo de infraestructuras (comunicaciones, energía, agua, residuos sólidos), o de protección territorial (litoral, zonas húmedas, ríos, materia agroforestal, Red de Espacios Protegidos o Red Natura 2000, etc.). Las ponencias y comunicaciones presentadas deben llevarnos a conocer “buenas prácticas” o a comprender los errores cometidos en su caso, que permitan aprender, y en su caso reproducir, o evitar, esas experiencias en promoción de todo este abanico de figuras de alcance municipal o supramunicipal, de carácter integral o sectorial. Se consideran dentro de esta Área Temática las ponencias y comunicaciones sobre:

- Planes, Directrices y Estrategias de Ordenación Territorial y Urbana.
- Planes, Programas y Proyectos Infraestructurales (transportes, comunicaciones, etc.), Sectoriales (turísticos, desarrollo rural, energéticos, vivienda, etc.) Urbanísticos, o Ambientales para la Sostenibilidad.
- Gestión Integrada de Zonas Costeras.
- Evaluaciones de impacto, evaluaciones ambientales estratégicas, evaluaciones de impacto territorial, huella ecológica y huella de carbono.



B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial.

Relator: **Miguel Ángel Troitiño Vinuesa**

El Patrimonio territorial disponible (natural, cultural y el denominado capital productivo) es un activo de valor indudable que no siempre se ha considerado adecuadamente en la Planificación y Gestión de incidencia territorial o urbana, ni se ha concebido como elemento base para una desarrollo ambientalmente sostenible, socioeconómicamente cohesionado y territorialmente equilibrado. La aprobación del Convenio Europeo del Paisaje constituyó un punto de partida para reflexionar y avanzar con decisión hacia una nueva cultura de ordenación territorial y urbana, lo que exige dosis elevadas de sensibilidad paisajística por parte de las administraciones y de todos los agentes que inciden en la configuración de dicho Paisaje. Por otra parte, el futuro del mundo rural depende estrechamente de nuestra capacidad para impulsar modelos de ordenación e intervención territorial que permitan integrar, de forma responsable, los programas de desarrollo y los mecanismos para la conservación y el manejo responsable de su indudable patrimonio natural y cultural. Hay que superar los efectos negativos de la disociación entre las políticas de ordenación del territorio, las de desarrollo rural y las de planificación cultural y medioambiental. Por otra parte, el Patrimonio Natural, en sí mismo, es un elemento fundamental no sólo para asegurar la sostenibilidad ambiental del desarrollo, sino también como elemento para aportar el inapreciable valor de los servicios de los ecosistemas a dicho desarrollo, sirviendo como ejemplos de “buenas prácticas” algunas de las numerosas experiencias desarrolladas sobre Reservas de la Biosfera o sobre Planes de Conservación Ambiental y Desarrollo Sostenible de Espacios Protegidos. En este marco, se recogerán ponencias y comunicaciones que giren alrededor de estas temáticas, ya sea sobre aspectos teóricos, metodológicos o sobre políticas y experiencias de desarrollo realizadas en base a la valoración del Patrimonio Territorial y Urbano, prestando especial atención a las buenas prácticas de planificación y gestión rural y/o a las relacionadas con los Servicios de los Ecosistemas o con el Patrimonio Cultural. En síntesis, en este epígrafe se recogerán ponencias y comunicaciones sobre:

- La interrelación del Patrimonio natural y cultural en el paisaje y en el desarrollo territorial rural y urbano.
- Puesta en valor del paisaje.
- Políticas sobre el patrimonio cultural como elementos de Desarrollo.
- La valoración de los servicios de los ecosistemas.
- Las Reservas de Biosfera y los Espacios Protegidos como paradigmas del Desarrollo.
- Calidad del Agua y del litoral como recursos para el Desarrollo.
- Instrumentos para el conocimiento y valoración del Patrimonio. Sistemas de Información Geográfica.



C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

Relatora: *Teresa Arenillas Parra*

Afrontamos un cambio de época en el que los retos socioeconómicos, energéticos y ambientales requieren nuevas respuestas globales y locales. Y el territorio, las ciudades y la ciudadanía constituyen piezas claves de ese cambio. En los próximos años los modelos territoriales y urbanos, la energía, la edificación y la movilidad han de redefinirse para conseguir resolver las necesidades sociales sin exclusiones, reduciendo a la vez su carga ambiental. La mejora de la inserción de las ciudades y del territorio en la biosfera se ha convertido en un objetivo irrenunciable y ello significa trabajar con nuevos objetivos y visiones para los horizontes del 2020 y del 2050. Como se ha señalado anteriormente, el Patrimonio territorial y urbano disponible es de un valor indudable, pero el sobredimensionamiento de algunos de los elementos que constituyen el denominado “capital productivo” respecto a la demanda de nuevos hogares o actividades productivas, ya sea en cuanto a suelo urbanizable, urbano o edificado en muchas ciudades, al sobredimensionamiento de infraestructuras, o la inadecuación de mucho de ese patrimonio productivo a las nuevas necesidades de eficiencia energética, de integración y cohesión social, o de adaptación a las necesidades productivas de la sociedad del Cambio Global, obligan a una nueva perspectiva en la que el papel de la Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana deben jugar un papel fundamental como bases para un nuevo Desarrollo. En este epígrafe se recogerán ponencias y comunicaciones sobre Estrategias, Políticas, Planes o Mecanismos de Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo, bajo en consumo de energía, accesible y con movilidad sostenible, no discriminatorio y cohesionado socialmente, incluyendo específicamente las áreas:

- Regeneración y rehabilitación urbana integrada de ciudades y barrios urbanos.
- Regeneración energética y sostenibilidad ambiental.
- Movilidad sostenible.
- El papel del comercio, equipamientos y servicios públicos en la calidad urbana.
- Programas de regeneración para la cohesión socioeconómica. El papel de las haciendas locales.



D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

Relator: *Joaquín Farinós Dasí*

Se está consolidando una nueva perspectiva hacia la Administración y Gestión Territorial y Urbana que parte tanto de la dimensión conceptual (el territorio como idea transdisciplinar) como de la integración de nuevas visiones ligadas a la complejidad de los sistemas territoriales y urbanos, al papel de los nacionalismos en la ordenación del territorio, al rol de las políticas de cohesión, o a las formas de participación e integración de los agentes sociales en la toma de decisiones. Igualmente, ha cambiado la concepción de las redes de infraestructuras territoriales, estando ahora basadas, cada vez más, en la utilidad y eficiencia de los servicios que efectivamente prestan; perspectiva coherente con una sociedad basada en el acceso a servicios, y no en la posesión de infraestructuras. Todo ello supone una nueva relación con las ciencias del territorio: en los ámbitos clásicos de la planificación territorial y urbana, y también en los de las redes y selección de proyectos, así como en los más novedosos de la gestión integrada de esas redes y de su gestión. Las ponencias y comunicaciones habrán de centrarse en las aportaciones que desde los diferentes ámbitos considerados puedan realizarse al Buen Gobierno (Gobernanza) del espacio y, en particular a:

- Conceptualizaciones del territorio como espacio de “buenas prácticas” transdisciplinares para la gestión. Los Espacios Territoriales como Sistemas Complejos.
- Políticas de cohesión territorial.
- Experiencias de Buen Gobierno (Gobernanza) en gestión territorial y urbana.
- Nacionalismos y gestión del territorio.
- Nuevos enfoques a la toma de decisiones sobre redes infraestructurales.
- Nuevas formas de toma de decisiones. Participación e integración pública en los procesos de decisión territorial y urbana.

VII CIOT

CONFERENCIA INAUGURAL



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial





OCÉANOS: LA ÚLTIMA FRONTERA

*Cristina Narbona Ruiz **

**Miembro de la "Global Ocean Commission". Ex ministra de Medio Ambiente.*

El océano -los mares más allá de las aguas bajo jurisdicción nacional- representa el 45% de la superficie de nuestro planeta; y su salud es crucial para garantizar la seguridad alimentaria, así como para mitigar el cambio climático.

De hecho, no es exagerado afirmar que la vida en tierra firme depende de la salud de los océanos, que, entre otras cosas, producen la mitad del oxígeno que respiramos, absorben el 25% de las emisiones de CO₂ y almacenan la mitad del incremento de la temperatura provocado por el calentamiento global. Hasta fecha relativamente reciente no se ha concedido suficiente importancia al papel del océano como inmenso sumidero capaz de mitigar los efectos del cambio climático. Pero el último informe del IPCC describe con detalle la interacción entre el cambio climático y el océano, señalando los riesgos de la creciente acidificación de sus aguas a causa del aumento de la temperatura, así como la intensificación y mayor frecuencia de fenómenos meteorológicos adversos (huracanes, inundaciones,...), originados por el calentamiento de la superficie del mar.

La acidificación de los océanos, que está ocurriendo a un ritmo sin precedentes, amenaza también la vida marina. La combinación de este proceso químico con la sobrepesca y las prácticas destructivas de los fondos marinos, están causando ya una extinción masiva de especies oceánicas, con los consiguientes riesgos para la seguridad alimentaria.

La inmensa riqueza del océano, unida a la práctica ausencia de normas y de controles, evoca aquel " salvaje Oeste", en el que se imponía la ley del más fuerte. Así lo señalaba recientemente David Milliband, ex ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido y actual copresidente -junto con José María Figueres, ex presidente de Costa Rica y Trevor Manuel, ministro de la Presidencia de Sudáfrica- de la Comisión Océano Mundial (www.globaloceancommission.org), en la que participo desde su lanzamiento en febrero de 2013, junto con otros 14 miembros, la mayoría con larga trayectoria de responsabilidades públicas.

La Comisión (GOC) es una iniciativa de varias instituciones sin ánimo de lucro - entre otras, la Pew Charitable Trust y el Sommerville College de Oxford-. Su objetivo es el de situar, en la agenda política y en la opinión pública, la urgencia de establecer una gobernanza global de los océanos, proponiendo medidas concretas para evitar el colapso de la biodiversidad marina, frenar las prácticas ilegales en alta mar y fortalecer la resiliencia frente al calentamiento global.

La GOC ha centrado su análisis en las aguas más allá del límite de las 200 millas que definen el espacio de las zonas económicas exclusivas, controladas por los Estados, teniendo en cuenta las carencias de la gobernanza internacional de la alta mar. Cuando se negoció la vigente Convención mundial sobre la Ley del mar (UNCLOS, 1982), no existían ni el conocimiento actual sobre el papel del océano en relación con el clima, ni tampoco las tecnologías que permiten hoy extraer recursos pesqueros o minerales, inaccesibles en aquella fecha.

UNCLOS define la alta mar como un territorio no sometido a la soberanía de los Estados, que debe contribuir a la paz y a la prosperidad de la Humanidad. La Convención establece la libertad de navegación, de pesca y de investigación; y, al mismo tiempo, exige de los Estados una actitud responsable y cooperativa para garantizar la conservación y la protección de la vida marina, aplicando adecuadamente el conocimiento científico y reconociendo la importancia de dicha protección para los países cuya alimentación depende básicamente del mar, en particular los países en desarrollo.

A lo largo de los años, apenas se han desarrollado las obligaciones descritas en UNCLOS, mientras que la “libertad” de navegación, pesca e investigación ha sido ampliamente utilizada, con efectos, en algún caso irreversibles, sobre los ecosistemas marinos. Dichos ecosistemas estuvieron protegidos, en la práctica, durante milenios, por la dificultad de acceso a los mismos.

Hoy día, además de los cambios tecnológicos que permiten acceder a los rincones más recónditos del océano, el cambio climático está provocando la desaparición de inmensas superficies de hielo, en particular en el Ártico, favoreciendo así la explotación de recursos submarinos, hasta ahora completamente inaccesibles. UNCLOS no consigue evitar el saqueo de los bienes comunes; la escasa protección existente es fruto de iniciativas de ámbito nacional o sectorial, completamente insuficientes.

La deficiente gobernanza internacional del océano se debe principalmente a tres cuestiones:

- La ausencia de un enfoque global. A pesar de que el preámbulo de UNCLOS afirma que “los problemas de los océanos están estrechamente interrelacionados y requieren un enfoque integral”, su aplicación resulta muy fragmentada, dada la existencia de acuerdos específicos sobre diferentes actividades sectoriales, que regulan, en particular, determinados aspectos de la pesca, la navegación marítima y la minería en los fondos marinos. A diferencia de lo que sucede en otras Convenciones de Naciones Unidas, UNCLOS carece de un Secretariado que garantice el desarrollo integrado de dicha Convención: existen tres diferentes

secretariados, relativos a las actividades antes citadas, con problemas de incoherencia y de solapamiento entre los mismos. En realidad, el único acuerdo específico suficientemente articulado y vinculante para los países firmantes, más allá de las aguas jurisdiccionales, es el gestionado por la denominada Autoridad Internacional sobre minería en fondos marinos (ISA), que, no obstante, no regula ninguna actividad que se realice en la correspondiente columna de agua.

- Exigencia de cumplimiento de la Convención condicionada a la actuación de los países cuya bandera ostentan los barcos. Ello supone una evidente dificultad, cuando los correspondientes países no tienen capacidad o voluntad de asumir dicha responsabilidad, o cuando se trata de países que dan cobertura a los barcos bajo "bandera de conveniencia". Durante los últimos años, la proliferación de actividades ilícitas en alta mar -incluyendo tráfico de armas, de drogas, pesca ilegal...- ha provocado una preocupación creciente a nivel internacional; la GOC ha hecho propuestas concretas para hacer frente a este problema.

- Cambios en las tecnologías de navegación y de explotación de recursos marinos (ya mencionado anteriormente), así como en el papel de los diferentes países. Desde la firma de UNCLOS, han aparecido nuevos actores en la geopolítica de los océanos, en particular los grandes países emergentes (China, India, Brasil...); y también han adquirido protagonismo los denominados "Pequeños Estados Insulares" (SIDS), que en realidad deberían considerarse como "Grandes Estados Oceánicos", teniendo en cuenta la riqueza de sus aguas y la importancia para su supervivencia tanto de la salud de los ecosistemas marinos así como de los efectos del cambio climático.

La consecuencia más grave de las carencias señaladas en la gobernanza internacional de los océanos es la imposibilidad de garantizar la conservación, protección y recuperación de la biodiversidad marina, ya que solo se ha avanzado parcialmente en acuerdos relativos a determinadas especies, que, además, solo son aceptados por algunos países. No obstante, se han creado numerosas organizaciones regionales para la gestión de los recursos pesqueros (RFMOs), y los resultados positivos de algunas RFMO demuestran la viabilidad de "buenas prácticas", que podrían extenderse a la totalidad de estas organizaciones, favoreciendo el avance hacia un enfoque ecosistémico, el único que, de hecho, puede garantizar la durabilidad de los recursos pesqueros.

Ante la evidencia de estas carencias, en la Cumbre Río + 20 se acordó abordar con urgencia la cuestión de la conservación y el uso sostenible de biodiversidad submarina en las aéreas fuera de la jurisdicción nacional, incluyendo la decisión de establecer un instrumento internacional en el marco de UNCLOS.

La GOC considera imprescindible avanzar en la implementación de este acuerdo, y, sobre todo, en el establecimiento de medidas concretas que garanticen un mayor cumplimiento por parte de los Estados de los compromisos relativos a la buena gestión de los océanos, combatiendo la impunidad hoy día existente en este ámbito.

A continuación, se describen brevemente las ocho propuestas de la GOC para frenar el declive del océano y favorecer la recuperación de sus dos ecosistemas.

1. Establecimiento de un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) específico sobre la salud del océano, como elemento imprescindible para el desarrollo. Actualmente, se está avanzando en la definición de los nuevos ODS que sucederán en 2015 a los vigentes Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y existe un amplio consenso para incluir un ODS específico sobre el océano. La GOC ha planteado para la concreción de este ODS un conjunto de metas y de indicadores, relativos, entre otras cosas, al porcentaje de pesca con técnicas sostenibles, a la reducción de los subsidios que fomentan prácticas destructivas, al porcentaje de aéreas marinas protegidas, a las exigencias de evaluación de impacto ambiental en la actividad de minería en los fondos marinos, a la proporción de especies marinas amenazadas efectivamente protegidas, a las mejores prácticas a implementar en las actuales RFMOS, a la reducción de residuos de plásticos que llegan al océano.

El establecimiento de un ODS relativo al océano daría visibilidad y relevancia política a la importancia del mismo en la Agenda post- 2015, reconociendo su valor en términos ambientales, económicos y de justicia social. La GOC trabaja estrechamente con los SIDS, como principales afectados por la degradación del océano; y cuenta ya con el apoyo de una amplia mayoría de países en la Asamblea General de Naciones Unidas.

2. Mejoras en la gobernanza internacional del océano. La GOC ha propuesto, entre otras cosas, la designación de un Alto Representante para el océano del Secretario General de Naciones Unidas, siguiendo el ejemplo de otros responsables en materia de cambio climático, de protección de los refugiados, de cuestiones de género... Este Alto Representante tendría el mandato de coordinar todas las actividades de las agencias de Naciones Unidas que afectan a los océanos, aumentando así la coherencia y la ambición de las mismas. No se trataría, por tanto, de un encargo simbólico o meramente diplomático.

Entre otras funciones, este Alto Representante debería promover la transformación de las actuales RFMOs en “organizaciones regionales de gestión del océano” (ROMOs), superando así el enfoque sectorial existente, y trabajando estrechamente con la ISA para integrar la protección de la columna de agua en las zonas donde se lleve a cabo la minería en fondos marinos.

Asimismo, la GOC propone que todos los Gobiernos tengan un Embajador o un Ministro encargado del océano, para garantizar el adecuado impulso político al más alto nivel en todos los países, así como la coherencia entre los máximos responsables en materia de pesca, transporte marítimo, investigación, biodiversidad... Ello resulta especialmente relevante en aquellos países con mayor protagonismo en la navegación marítima, en la pesca o en la explotación de otros recursos marinos.

3. Combatir la sobrepesca. No se trata sólo de un objetivo deseable para garantizar la preservación de la biodiversidad marina, sino de una cuestión de equidad. Actualmente la capacidad y la rentabilidad de las grandes flotas pesqueras que operan más allá de las aguas jurisdiccionales –pertenecientes a una docena de países- dependen por completo de los elevados subsidios públicos que reciben. Ello supone un agravio para las pequeñas flotas artesanales y un expolio de recursos en beneficio de muy pocos. La GOC plantea la eliminación gradual de los subsidios que permiten esta situación, mediante el cumplimiento, en primer lugar, de la obligación ya existente para todos los países de informar a la Organización Internacional del Comercio (WTO) sobre la cuantía y aplicación de todo tipo de subvenciones al sector pesquero.

En segundo lugar, la GOC propone que la WTO clasifique dichas subvenciones para identificar aquellas que deberían ser reducidas o eliminadas.

La GOC propone, en concreto, que en el plazo de cinco años se eliminen los subsidios a los combustibles fósiles que se otorgan a las flotas que operan más allá de las aguas jurisdiccionales. Ello preservaría la actividad de las pequeñas flotas artesanales, en particular de los países costeros en vías de desarrollo, y permitiría la recuperación de especies en alta mar, con efectos indirectos positivos para los stocks existentes en las zonas económicas exclusivas.

4. Combatir eficazmente la pesca ilegal, no reportada o no regulada (IUU). El volumen de la pesca catalogada como IUU es difícil de estimar, pero puede suponer aproximadamente un 20% del total de las capturas, incluyendo el conjunto del océano; es la consecuencia más evidente de la escasez de medios de control y seguimiento de la actividad pesquera, especialmente más allá de las aguas jurisdiccionales.

La GOC ha propuesto que todos los barcos pesqueros tengan un único número de identificación de la Organización Marítima Internacional (IMO), como ya sucede con otro tipo de embarcaciones, que permita su seguimiento en el mar y en su llegada a los puertos. La GOC pide también que todos los países ratifiquen la Convención UNFSA, relativa precisamente al control de la pesca en los puertos, de forma que no puedan atracar ni descargar su mercancía los barcos pesqueros que carezcan de la correspondiente identificación.

Todo ello permitiría la necesaria trazabilidad del pescado que llega a los mercados, implicando también a los consumidores para que se fomente la pesca sostenible y controlada.

5. Eliminación de los residuos de plástico en el océano. La mayor parte del plástico que acaba en el océano es la consecuencia de una deficiente gestión de los residuos en tierra; y su reducción depende, por lo tanto, del establecimiento de mejores políticas en este ámbito. Hay un número creciente de países que están

incluso eliminando los envases y bolsas de plástico, substituyendo este material por otros biodegradables.

La GOC propone el establecimiento de un Fondo global para la responsabilidad en el océano, nutrido por ingresos fiscales de los diferentes gobiernos, así como por aportaciones privadas, para promover las mejoras prácticas y la innovación en este ámbito.

Asimismo, la GOC propone mejorar la gestión de los residuos de plástico que se generan en la propia actividad pesquera –aproximadamente un 10% del total– muy en particular en la pesca del atún. Se trata de incentivar la recogida de estos residuos en los puertos, de forma que puedan ser tratados adecuadamente.

6. Establecimiento de acuerdos internacionales vinculantes sobre la explotación OFF-Shore de hidrocarburos. Actualmente, una tercera parte del petróleo y una cuarta parte del gas natural que se consume en el mundo procede de los fondos marinos. Este porcentaje está creciendo rápidamente, dado el agotamiento de los recursos terrestres. La exploración y la explotación de hidrocarburos en el mar se lleva a cabo cada vez a mayor profundidad, con el consiguiente aumento de los riesgos asociados y la dificultad de seguimiento de dicha actividad.

La GOC considera urgente incrementar la seguridad y reducir el impacto ambiental en este ámbito, mediante la implementación de standards internacionales y de una convención internacional sobre responsabilidad para cubrir adecuadamente los correspondientes daños económicos y ambientales causados; la GOC propone, además, un apoyo explícito para mejorar la capacidad de respuesta de los países costeros menos desarrollados ante eventuales accidentes, así como las compensaciones a las que deberían tener derecho en esos supuestos.

7. Creación de un organismo independiente para la vigilancia y el asesoramiento sobre el cumplimiento de las propuestas de la GOC. En todos los convenios internacionales sobre cuestiones ambientales se echan en falta mecanismos de evaluación sistemática del cumplimiento de los mismos, lo que favorece el denominado “implementation gap”. En el caso de los océanos, esta carencia resulta especialmente grave, dada la notable “invisibilidad” de los efectos de su declive.

Por ello, se trataría de articular mecanismos de rendición de cuentas de las diferentes agencias de Naciones Unidas, así como de los países que concentran la explotación de los océanos, ante un organismo independiente con suficiente capacidad técnica y prestigio internacional, que trasladaría periódicamente a la opinión pública el resultado de sus evaluaciones.

La GOC ha tomado como referencia el Financial Stability Board, establecido en 2009 por el G20 para responder a la crisis económica. Sus logros y sus carencias

pueden ayudar a diseñar un organismo capaz de analizar con rigor los avances o retrocesos en la aplicación de las medidas propuestas para impulsar la recuperación del océano.

8. Creación de una zona de regeneración en alta mar. Aunque existen todavía importantes lagunas en el conocimiento del impacto de la actividad humana en los ecosistemas marinos, así como de los efectos del cambio climático en el océano, la GOC considera que debe aplicarse el principio de precaución y no dilatar más tiempo la protección de la alta mar.

Si en los próximos cinco años no se han producido suficientes avances en las diferentes propuestas formuladas por la GOC, la comunidad internacional debería plantearse la consideración de la alta mar como una “zona de regeneración”, completamente cerrada para la actividad pesquera industrial.

La GOC apoya esta última propuesta en los informes disponibles que demuestran sus potenciales ventajas económicas, ambientales y sociales. De hecho, esta protección permitiría aumentar a medio plazo en un 30% el volumen de las capturas, en un 100% los beneficios de la actividad pesquera y en un 150% la regeneración de la biodiversidad marina.

La prohibición de la actividad pesquera no se aplicaría a aquellas RFMOs con resultados satisfactorios, lo que incentivaría también las mejoras prácticas en el resto de las organizaciones regionales de gestión de recursos pesqueros.

En síntesis, se trata, en primer lugar, de promover una mayor concienciación ciudadana sobre la importancia del océano para todos los ciudadanos del planeta - los actuales y las generaciones venideras-, muy en particular para los casi mil millones de personas que viven en las zonas costeras y cuya alimentación depende fundamentalmente de los recursos marinos.

Existe amplia información al respecto: la comunidad científica alerta, cada vez con más evidencias, sobre el agotamiento de los recursos pesqueros, sobre los efectos de la acidificación del océano para la vida marina... así como sobre la interacción entre el cambio climático y las alteraciones en la temperatura, las corrientes y, en general, la dinámica del océano.

Hace pocos días, otro de los miembros de la GOC, Paul Martín, ex primer ministro de Canadá, invocaba la necesidad de un potente "movimiento global" a impulsar desde los medios de comunicación, instituciones públicas y ONG, contra la degradación del patrimonio común de los océanos. Martín ponía el énfasis en el papel crucial de los ciudadanos en cuanto consumidores responsables, capaces de exigir prácticas pesqueras sostenibles; y asimilaba la urgencia de una gobernanza global de la actividad humana en el océano a la del sistema financiero, cuya desregulación ha comportado la gravísima crisis económica de los últimos años.

La GOC ha llevado a cabo 20.000 encuestas on-line que demuestran el insuficiente conocimiento de la realidad de los océanos; y también ha abierto su propia web a sugerencias sobre varios documentos, que describen los retos y las posibles líneas de actuación en varias áreas temáticas. La GOC ha entregado ya su informe final al Secretario General de Naciones Unidas, para contribuir al debate previsto sobre la implementación de un Acuerdo Internacional para la protección de la biodiversidad en alta mar, conforme al mandato de la Cumbre Rio+20.

La GOC ha defendido, de la mano de la UICN, la necesaria extensión de áreas marinas protegidas, que hasta la fecha apenas suponen un porcentaje inferior al 3% del océano, muy por debajo del objetivo del 10% establecido en el marco de la Convención sobre Biodiversidad.

La GOC ha trasladado algunas de las propuestas antes descritas en diferentes ámbitos: por ejemplo, en la Organización Marítima Internacional, instando a que los países miembros acepten mecanismos de identificación de todos los barcos pesqueros -análogos a los que se utilizan en el resto de los buques- , como herramienta indispensable para combatir la pesca ilegal. O la propuesta de creación de una policía internacional específica para vigilar actividades en alta mar que hoy se desarrollan sin el menor control.

Como en otros ámbitos, la transición hacia modelos más sostenibles de producción y de consumo no es tanto un problema de recursos económicos disponibles, ni tampoco del conocimiento científico imprescindible, sino de suficiente voluntad política para utilizarlos adecuadamente; y, también, de la existencia de una ciudadanía bien informada, exigente y responsable.

Agradezco la ocasión que se me ha ofrecido en este Congreso para transmitir algunas de las orientaciones que deberían configurar una auténtica “ordenación del territorio oceánico”.

VII CIOT

CONFERENCIAS



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial





POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MÉXICO, Y SU EVOLUCIÓN DURANTE LA ALTERNANCIA POLÍTICA 2012

*Luis Felipe Cabrales Barajas**

**(Geógrafo / Universidad de Guadalajara, México)*

1. CULTURA TERRITORIAL Y DESARROLLO

Antes de ser reconocido como un prominente geógrafo, Federico Ratzel visitó México durante los años 1874-1875 dentro de un contexto de inestabilidad política y precariedades de todo tipo. En sus apuntes anotó “este país sin duda es demasiado grande para su raquílica inteligencia, su escasa población y sus pésimos caminos” (RATZEL, 1878 [2009]: 399). Pasados 140 años, en septiembre de 2014, se dio a conocer oficialmente el proyecto de construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, el cual tendrá capacidad para movilizar anualmente a 120 millones de personas por lo que será de los más grandes del mundo y según sus autores, el arquitecto británico Norman Foster y el mexicano Fernando Romero, la terminal aérea promete ser ejemplo de sostenibilidad ambiental.

En forma casi simultánea se resolverá la licitación del tren de alta velocidad que conectará a las ciudades de México y Querétaro, un recorrido de 210 kilómetros a realizarse en 58 minutos. Estas obras, aún bajo el supuesto de que se materialicen, constituyen evidencias de la siempre acariciada intención modernizadora que suele quedar inconclusa dadas las persistentes desigualdades sociales del país.

Aquella apreciación de la escasez de población ya no opera, con 120 millones de habitantes México es uno de los países más poblados del mundo. En lo referente a la mala calidad de los caminos, a tono con sus disparidades regionales, el territorio nacional exhibe situaciones que no se alejan demasiado de lo que presencié el viajero alemán, pero también son observables modernas autovías. La inteligencia, al ser un bien menos tangible resulta difícil de valorar: México refleja una vibrante actividad intelectual en recintos culturales, universitarios y en su producción editorial. En términos generales ha elevado notablemente sus niveles de instrucción, no obstante, una relectura de la frase de Ratzel permite percatarse de que en realidad se refería el ensamble de la inteligencia con aspectos esenciales de la estructuración del territorio como la población y la infraestructura de caminos. El alemán seguramente reflexionaba sobre lo que hoy

llamaríamos *inteligencia territorial*, misma que solo puede alcanzarse como acción colectiva de la sociedad y también puede asociarse con la noción de *cultura del territorio*.

En tal sentido, los esfuerzos institucionales para ordenar el territorio mexicano son deficitarios. Dentro del contexto latinoamericano México forma parte de los países que apuestan al modelo neoliberal que sitúa al mercado como centro de las políticas, de ahí que el territorio, según convenga, puede constituir un activo para alimentar el modelo, o por el contrario, estorbar a los intereses y por tanto se recurre a su depredación. Bien decía PAZ (2010: 13) que “el mercado es un mecanismo eficaz, pero como todos los mecanismos, no tiene conciencia y tampoco misericordia”.

Los indicadores de desarrollo no provocan optimismo. Por citar algunos: el 67,58 % del suelo del país sufre de degradación (LOPEZ & ESPINOZA, 2010: 153) y la cobertura vegetal se pierde a una tasa de aproximadamente 500.000 hectáreas anuales, lo que afecta principalmente a selvas y bosques (TREJO, 2010: 23-24). Según la CEPAL (2010) México es, después de Brasil, el país de la región latinoamericana que experimentó la mayor pérdida de masa boscosa: 4.778.000 hectáreas entre 1990 y 2005, lo que desata procesos de desertización, extinción de especies e impacta negativamente el sistema hídrico. En el plano social, en el año 2008, el 44, 2 % de la población de México era pobre, ello equivale a 47, 2 millones de personas, de ellas, 11 millones catalogadas en pobreza extrema (CONEVAL, 2010: 36).

Durante los dos últimos años ha sido posible concretar reformas estructurales como la educativa, hacendaria, financiera y en telecomunicaciones aunque sus resultados tardaran en verse. Uno de las asignaturas pendientes se refiere a la *buena gestión del territorio*, tal como documentaremos, en la historia reciente se han instrumentado políticas que no llegan a superar el enfoque sectorial y dentro del contexto de alternancia política del año 2012 el tratamiento dispensado al ordenamiento territorial sufrió modificaciones institucionales.

La idea de *ordenación* fue introducida en México en 1976 a través de la LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (DOF, 26 de mayo de 1976), que una vez renovada utiliza el concepto *ordenamiento* (DOF, 21 de julio de 1993). GUTIERREZ (2010: 6-7) abona a la diferenciación al opinar que “el término *ordenamiento territorial* se entiende como la política y normativa, con fuerza de ley que regula el uso del territorio y la expresión *ordenación del territorio* como el proceso y la técnica para llegar a dicha normativa, es decir, a su aplicación”.

Una definición oficial mexicana plantea que “la ordenación del territorio es una política que permite maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En particular, es una estrategia que, al considerar plenamente la dimensión espacial, tiene como objetivo hacer confluir las aspiraciones locales y regionales con orientaciones nacionales” (SEDESOL, 2001: 35).

Las conceptualizaciones sobre el ordenamiento territorial tienen en común su filiación institucional como parte de las políticas públicas. Su ámbito de aplicación hace referencia a estructuras territoriales de diferentes jerarquías administrativas y su carácter prospectivo remite al corto y mediano plazo, previa definición de estrategias de largo plazo. También son recurrentes las atribuciones al papel que el ordenamiento juega en la dinamización económica, en tanto las definiciones de última generación apelan a criterios de sustentabilidad ambiental. Esto último es una prueba de las inconsistencias de un término que va incorporando una batería de enunciados o “cajón de sastre”, cuyo resultado es un discurso insuficientemente estructurado y observa un tono retórico por la desmesura de sus objetivos, situación derivada de la ausencia de un estatuto científico y de un riguroso corpus teórico-metodológico.

El carácter polisémico del ordenamiento territorial se desprende de su naturaleza política y de su obsesión por ponerse al día según la evolución de las funciones del Estado y la sucesión de paradigmas de desarrollo. Además se ha prestado a distintas interpretaciones por lo que es un concepto difuso, demasiado permeable y de difícil comunicación (CABRALES, 2006: 601). En una actitud proactiva, las limitaciones cognoscitivas del ordenamiento territorial y su propia inoperancia pueden convertirse en un proceso creativo encaminado a hacer eficientes los instrumentos planificadores, lo que supondría acortar la distancia entre la teoría y la práctica.

Una evidencia de la búsqueda de alternativas es la adjetivación cada vez más frecuente del concepto. Por ejemplo, se plantea el “ordenamiento territorial comunitario” (ANTA, *et. al*, 2006) o se llega a proponer una “ordenación racional del territorio” (GALIANA & VINUESA, 2010), aclaración casi pleonásmica que refleja la aceptación de que no se ha conseguido un orden, o que éste es “irracional”. A su vez se intuye que el bien común se ha traicionado o que los umbrales biofísicos de aprovechamiento del planeta están siendo rebasados. En tal sentido, la definición de racionalidad en términos territoriales está subordinada a los intereses del poder. Un eje conceptual para dotarla de coherencia puede ser el análisis de parámetros de equilibrio o “la relación entre la oferta ambiental (biótica y abiótica) y la demanda social en entornos geográficos definidos” (VELAZQUEZ, BOCCO & TORRES, 2003:33).

En el contexto internacional la tendencia durante las dos últimas décadas es utilizar la noción de *desarrollo territorial* que bien podemos entender como un ideario opuesto a “crecimiento económico” mismo que excluye las preocupaciones por la equidad social y la sustentabilidad ambiental.

2. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE PLANEACION Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MEXICO

La planeación se identifica con el proyecto de modernidad emanado del pensamiento de la Ilustración europea desarrollado desde finales del Siglo XVIII y que estuvo vinculado con el proceso recíproco de industrialización-urbanización que no tardó en exhibir sus efectos perversos.

El mundo de hoy testimonia la aceleración de cambios políticos, culturales y tecnológicos lo que exige una nueva comprensión de las lógicas del espacio en donde irrumpen flujos de capital y redes de servicios que facilitan la incorporación creciente de agentes exógenos y afianzan esquemas organizativos flexibles.

El ordenamiento territorial procede de dos matrices conceptuales, el *l'aménagement du territoire* de origen francés y el *regional planning* o *spatial planning* de la cultura anglosajona. Aunque ambas concepciones están relacionadas, también es cierto que difieren sus significados.

El ordenamiento territorial ha sido errático y no ha ocupado una posición central en el sistema de planeación. Han existido planteamientos próximos que dieron cabida a influencias recíprocas, algunas veces mediante relaciones de complementariedad y en otras es fácil observar traslapes.

En México es identificable un caudal de teorías y estrategias con incidencia territorial. Además de las políticas convencionales de regionalización, las iniciativas más generalizadas para fundamentar e instrumentar políticas de ordenamiento han sido:

- *Planificación por cuencas hidrográficas.* La cuenca hídrica fue concebida como estructura organizadora de los asentamientos y las actividades productivas. Las primeras Comisiones fueron las de los Ríos Papaloapan y Tepalcatepec en 1947 y la última correspondió al Balsas formada en 1960.
- *Centros y polos de desarrollo.* Durante las décadas de 1950 a 1970 se impulsó una estrategia para atenuar los desequilibrios regionales lo que permitió la construcción de Ciudad Sahagún asociada a la industria automotriz, Lázaro Cárdenas ligada con la industria siderúrgica y Cancún como enclave turístico de playa.
- *Puertos industriales.* Como parte de la política anterior, se estimuló la desconcentración territorial fuera del Valle de México. El PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL 1979-1982 marcó como prioridad, a través de “estímulos preferenciales” el apoyo a Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Salina Cruz y Tampico (SPP-FCE 1985, Tomo 7: 209).
- *Desarrollo Sustentable.* Concepto paradigmático que despertó conciencia sobre la crisis ambiental y estimuló la reformulación de políticas. En 1982 se creó la SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) que en 1992 muta en SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). Dos años más tarde se instituyó la SEMARNAP (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca). En el año 2000 se desprendió del tema pesquero denominándose SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).
- *Desarrollo territorial.* La idea se va bordando tanto desde la academia como en el ámbito de las políticas públicas. La SEDESOL lo plantea como paradigma: “la administración eficiente del territorio es, en la actualidad una de las principales ventajas competitivas de las naciones” (2001: 32).

A partir de la construcción del Estado moderno, durante los últimos 65 años, el país ha transitado de un proyecto “estadocéntrico”, con referente embrionario durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) cuando se alentó la implantación y control federal de políticas, hasta el modelo “mercadocéntrico” que si bien germina en la década de 1980, se consolidó en el tránsito hacia el Siglo XXI relacionado con la economía globalizada.

La acumulación de problemas estructurales en México coincide con el desvanecimiento de funciones del Estado y con un esquema político incapaz de hacer efectivas las reformas necesarias para detonar procesos de desarrollo, dentro de los cuales la planificación del territorio merece una posición estratégica dado que éste ejerce una función estructurante en términos sociales, productivos y ambientales.

3. INSTITUCIONALIZACION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SUS LOGROS ¿MAS SOMBRAS QUE LUCES?

El ordenamiento territorial en México ha conseguido su institucionalización, ha avanzado en sus protocolos metodológicos y ha acumulado aprendizajes, a la par que impera la descoordinación y no se logra superar el sesgo sectorial.

A reserva de contar con una evaluación integral, las evidencias denotan que hay más sombras que brillo, lo cual apuntalaría la hipótesis de que la cuestión territorial no ocupa una posición central en la agenda política mexicana. En un plano más general GARZA (2003: 101) identifica por parte del Estado la “abdicación de las funciones de planeación del espacio nacional”, lo que conduce a la inferencia de que el territorio está siendo abandonado a su suerte.

Una arista de la problemática puede imaginarse a través de una triple fragmentación: la primera corresponde al plano horizontal donde hasta el año 2012 dos Secretarías de Estado, SEDESOL y SEMARNAT se repartían las competencias en materia de ordenamiento territorial, la segunda, al plano vertical en el que existen desarticulaciones entre los tres escalones de gobierno (federal, estatal y municipal) y por último el plano temporal o fragmentación del tiempo. Esto se refiere a la falta de continuidad de planes y programas derivada de los ciclos políticos donde incluso se producen cambios de estrategias dentro de un periodo de gobierno, o peor aún, que no se realizan esfuerzos en la materia.

Coexistieron hasta 2012 dos instrumentos básicos, en la práctica disociados y yuxtapuestos: los Ordenamientos Territoriales de la SEDESOL y los Ordenamientos Ecológicos insertos en la SEMARNAT. La génesis de cada uno y su propia filiación institucional explican que las políticas de Ordenamiento Territorial estuvieran direccionadas hacia el tema del desarrollo urbano y de asentamientos humanos, mientras que las de Ordenamiento Ecológico se enfoquen en aspectos ambientales. En tal sentido aplicaría la metáfora de que dos ramas no forman un tronco.

En su dimensión legal los Ordenamientos Ecológicos tienen una mayor fuerza ya que están tipificados y dotados de reglamentación a través de la LGEEPA (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente), que en su Artículo 2 del Capítulo I establece que el Ordenamiento Ecológico del Territorio Nacional “se considera de utilidad pública” (2011: 2). En cuanto a las escalas, en el artículo 16 BIS del Capítulo II, la LGEEPA establece los Programas de Ordenamiento Ecológico: General del Territorio, Regionales, Locales y Marinos (2011: 17).

Por su parte, los Ordenamientos Territoriales de SEDESOL tenían el respaldo de la LGAH (Ley General de Asentamientos Humanos) que apela en su Artículo 1º al “interés público” de sus disposiciones. El concepto de ordenamiento se maneja en forma genérica: los instrumentos se tipifican como “planes y programa de desarrollo urbano” en sus escalas nacional, estatales, zonas conurbadas, municipios y centros de población, según reza el artículo 12 de dicho mandato. Aunque no anota explícitamente la figura de PEOT (Programa Estatal de Ordenamiento Territorial), este ha sido un instrumento recurrente en el discurso planificador.

Hasta 2011, todas las entidades federativas, excepto Chiapas y Chihuahua habían elaborado su PEOT, sin embargo siete no lo habían concluido (Cuadro 1). El proceso está acotado al período entre 2001 y 2004 lo que revela que fue resultado de una estrategia impulsada centralmente y se explica por el suministro de recursos financieros para su elaboración.

En cambio, los POET (Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial) no están sujetos a una coyuntura temporal lo que hace suponer que aquí pesan más las iniciativas estatales: el período abarca de 1993 a 2009 con la aprobación de los programas de Colima y Querétaro, respectivamente.

La cobertura se reduce a 16 entidades federativas, de las cuales ocho llegaron a decretar el POET: Baja California, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México y Querétaro. Otras ocho se quedaron en la fase de Convenio entre el estado y la federación, lo que evidencia la falta de continuidad o tortuguismo. Al hacer la correlación PEOT-POET se observa un comportamiento aleatorio que no refleja sincronías, además habrá que asentar que la concurrencia de ambos instrumentos no necesariamente resuelve los requerimientos del ordenamiento territorial, pensarlo así sería pecar de ingenuidad.

En lo que toca a los Programas Municipales / Locales de Ordenamiento, la cobertura es mínima. Los municipios con Ordenamiento Territorial eran 34 al año 2011, mientras que 33 contaban con Ordenamiento Ecológico (Cuadro 2). A efecto comparativo tomamos en cuenta la modalidad de Ordenamiento Ecológico Local de competencia municipal (a veces concierne al gobierno del estado). La suma de ambos grupos es 67, lo que representa el 2,8 % de municipios de México. No hay casos en que algún ayuntamiento haya optado por ambos instrumentos y los estados más activos son Oaxaca con 9 Programas Municipales de Ordenamiento Territorial y Quintana Roo con 6 Programas Municipales / Locales de Ordenamiento Ecológico.

La LGEEPA en su Artículo 20 Bis 4 establece entre sus objetivos “regular, fuera de los centros de población los usos del suelo...”, al tiempo que la SEDESOL (2010: 18) establece que “el ordenamiento territorial se encarga de regular el espacio externo a los centros de población, mientras que el desarrollo urbano se enfoca a la planeación interna de éstos”.

Dichos preceptos, además de generar confusión asumen un deslinde leíble como desencuentro entre “ciudad / asentamiento humano” y “territorio” que si bien se comprende desde una lógica administrativa, a efectos planificadores tendría que superarse.

Tal división encarna una postura anacrónica que no corresponde a las dinámicas territoriales del Siglo XXI donde las fronteras y relaciones ciudad-campo se han trastocado y las estructuras municipales suelen tornarse impotentes para desafiar el reto de gobernar el territorio. En el año 2005 el fenómeno de metropolización estaba presente en 56 zonas que cubren 345 municipios y delegaciones, los cuales representan sólo el 14 % del país, pero sobre ellos pesaba el 56 % de la población del país. Las metrópolis hacen acto de presencia en todas las entidades federativas, excepto Baja California Sur, Sinaloa y Campeche (SEDESOL, CONAPO, INEGI, 2005: 10).

Dichos conglomerados generan impactos multiescalares, por ejemplo, la presión regional como epicentros de flujos de personas y mercancías y la demanda de recursos naturales como el agua. Los procesos se acentúan por la urbanización difusa y ello demanda una alianza efectiva o incluso una fusión normativa entre las políticas de planificación urbana y de ordenación del territorio antes que una división campo – ciudad. En otro ámbito se trataría de concatenar con la vertiente legal de áreas naturales protegidas a fin de responder a la diversidad paisajística y cultural del país.

La disociación entre las dos familias de ordenamiento no presentaba un tono de conflicto álgido como tampoco desato desencuentros insalvables e incluso existieron existido iniciativas para estimular sinergias institucionales. Sin embargo, resolver los antagonismos de lo que Rentería & Salinas denominan “contexto institucional barroco” (2009: 60) supondría un acto de responsabilidad histórica.

En el año 2000 se creó el GIOT (Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial) conformado por la SEDESOL, la SEMARNAT (a través del INE - Instituto Nacional de Ecología-), el CONAPO (Consejo Nacional de Población) y el INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) que “permitió desarrollar la guía metodológica para la elaboración de las fases de caracterización y diagnósticos sectoriales de los PEOT” (Sánchez, *et. al*, 2008: 120).

Una reedición de la actitud colaborativa se produjo en el año 2004 con la “Agenda de Transversalidad, Acuerdo Nacional para el Ordenamiento Territorial”, mediante la conjunción de voluntades de SEDESOL-INE- SEMARNAT. Entre sus frutos está el documento presentado en 2005 “*Términos de referencia para la elaboración del programa municipal de ordenamiento ecológico y territorial (PMOET)*”, donde se anunció el objetivo de “unir esfuerzos y acercar visiones

para impulsar de manera coordinada y bajo un esquema metodológico común, la elaboración de ordenamientos municipales”. Estos instrumentos “aspiran a ser integradores y articuladores del desarrollo municipal” (SEDESOL-INE-SEMARNAT, 2005: 3).

Después se emitieron señales de divergencia: la SEMARNAT presentó en 2009 la “*Guía de ordenamiento ecológico del territorio para autoridades municipales*” y en 2010 la SEDESOL hizo pública la “*Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial*”. De esto se deduce el carácter pasajero de una iniciativa para buscar la empatía o hibridación de programas mediante la figura de los PMOET.

Los hechos han demostrado que la buena voluntad de funcionarios ha sido insuficiente y que las raíces del problema se ubican en el entramado burocrático, la falta de cooperación institucional y la deficitaria inserción de procesos de ciudadanización como garante de continuidad. TROITIÑO (2013: 20) señala la necesidad de “pasar de un modelo tecnocrático de ordenación a otro participativo, dado que el territorio es una construcción social y, lógicamente no puede hacerse sin los ciudadanos” (2011: 4).

En el ámbito académico los foros especializados convocados desde las instituciones geográficas también arrastran en sus títulos posiciones disímiles: *IV Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial* (San Luis Potosí, 2007), *V Congreso Internacional de Ordenamiento Ecológico y Territorial* (Morelia, 2009) y *VI Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico* (Ensenada, 2011).

En tales reuniones se ha discutido insistentemente sobre la inconveniencia que representa el dualismo de instrumentos y se llega a reconocer que su solución es “el reto más importante del país” en materia de ordenamiento (OSEGUERA, ROSETE & SORANI, 2010: 38). El modelo de ordenamiento induce tal confusión y carga burocrática que facilita el camino a actuaciones que no contribuyen a mejorar las condiciones del territorio: a río revuelto, ganancia de pescadores.

Al recapitular los conceptos de ordenamiento territorial y las prácticas reales en la materia, se percibe un tratamiento discursivo marcado por la entelequia. Superar esa realidad demandaría rediseñar fórmulas para acercar el “deber ser” con el “ser” y es probable que ello obligue a asumir selectividad en los alcances a cambio de instrumentos más eficientes.

Las demandas sociales insatisfechas, las limitaciones para generar competitividad económica y la degradación ambiental del territorio requieren de soluciones que son impostergables más aún si se toma en cuenta el cambio climático que acentúa la vulnerabilidad del territorio y por tanto la proclividad a los desastres. El PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018 (2013: 77) reconoce que en México “las sequías, inundaciones y ciclones entre 2000 y 2010 han ocasionado alrededor de 5.000 muertes, 13 millones de afectados y pérdidas por 250.000 millones de pesos”.

El ordenamiento territorial puede asumir un *estilo normativo o vinculante* en donde una vez aprobado un instrumento deberá asumirse obligatoriamente, mientras que el *estilo indicativo* adopta estrategias que se desprenden de un marco general pero admite flexibilidad de acuerdo a las circunstancias. AZUELA (2007: 25) comenta que los POET “no dejan claro si son obligatorios o no, o bajo qué condiciones pueden llegar a serlo” (2007: 25), situación que favorece decisiones discrecionales sobre el usufructo del territorio. La realidad de los ordenamientos mexicanos es que no se apegan a ninguna de las acepciones ya que las evidencias apuntan más bien a la pasividad, el proceso suele estancarse en la elaboración de los documentos que luego se fosilizan lo que abre margen de maniobra a la indisciplina territorial y las actitudes oportunistas. En esta revisión nos referimos solamente al primer eslabón de una cadena planificadora y no hemos tratado todas las modalidades de ordenamientos como tampoco abordamos el ensamblaje con los marcos planificadores de estados y municipios.

Si fuera el caso evaluar el proceso en su totalidad existe una alta probabilidad de que las fases posteriores a la elaboración de los documentos no salgan bien libradas, en particular lo referente a la gestión de los programas, es decir, el trabajo desarrollado en el día a día.

Los programas de ordenamiento han servido básicamente para generar plataformas de información territorial. Ha hecho falta voluntad para socializarlos, dotarlos de recursos para su implementación y así poder examinar sus trayectorias. Los Ordenamientos Ecológicos deberían revisarse bianualmente, según dicta la LGEEPA en su artículo 6, sin embargo, “no se ha evaluado ninguno de los POET decretados por la federación” (OSEGUERA, ROSETE & SORANI, 2010: 37), mientras que AZUELA (2007: 25), luego de un acucioso análisis apunta que tales documentos “se asemejan más a una especie de manuales genéricos de gestión ambiental, que a instrumentos que se hacen cargo de los problemas específicos del territorio”.

Un hecho que permite corroborar algunos de las inconsistencias aquí anotadas es la publicación del *Acuerdo por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio*, (POEGT) en el DOF el 07 de septiembre de 2012. Llama la atención que ello haya ocurrido a menos de tres meses de terminar el periodo de la administración pública federal, no obstante que, según el propio documento el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 lo planteó como “uno de los retos fundamentales en materia de desarrollo sustentable”.

El arribo al poder la nueva administración a partir del 01 de diciembre de 2012 supuso una alternancia partidista PAN-PRI y habrá que poner atención sobre la voluntad para gestionar el POEGT o el documento tendrá como destino los cajones de la burocracia.

El documento denota un notable esfuerzo por diagnosticar las condiciones ambientales del país en conjunto a partir de la identificación de 145 unidades ambientales biofísicas que son objeto de propuestas de actuación, aunque existen indeterminaciones en cuanto a su vertebración con programas estatales y municipales.

4. EVOLUCION RECIENTE Y PERSPECTIVAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En la coyuntura de transición política de hace un par de años, vale anotar la propuesta fallida de José Luis Luege, titular de la CONAGUA (Comisión Nacional del Agua) en el sentido de crear una Secretaría de Ordenamiento Territorial que conjunte las facultades de la SEDESOL y la SEMARNAT (*La Jornada*, 22-08-12). En términos reales la novedad en materia de políticas de ordenamiento territorial es el deslinde de la SEDESOL, consideración que por cierto debe deducirse dada la omisión del tema en los documentos oficiales ya que no ha existido una comunicación explícita. Con la nueva administración fue erigida la SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano), en la que la definición del ordenamiento territorial sufre un sesgo hacia el asunto de la tenencia de la tierra rural “la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial tiene la función de realizar las acciones correspondientes que permitan otorgar seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra rural” (SEDATU, 2013).

Dicho enunciado se completa con la intención de “regular los terrenos nacionales y ejecutar acciones en materia de colonias agrícolas y ganaderas, plantear alternativas de solución a la conflictividad derivada de la tenencia de la tierra y procurar la definitividad administrativa” (SEDATU, 2013). En términos conceptuales el territorio fue reducido a su comprensión como *tierra rural* de tal manera que desaparece el discurso del ordenamiento territorial antes desarrollado por la SEDESOL.

La coyuntura política reciente supuso entonces resolver el dualismo SEDESOL-SEMARNAT por la vía de la eliminación. La nueva versión es el dualismo SEDATU-SEMARNAT, la primera asume las competencias en lo que tradicionalmente se denominaba “regularización de la tenencia de la tierra”, aunque llamándole “ordenamiento territorial”, mientras que la SEMARNAT mantiene el control, ahora sí, claramente hegemónico de las políticas de ordenamiento, aunque con la etiqueta de ecológico. Si bien es cierto que los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial decretados por la SEDESOL ya eran letra muerta, entendemos que las modificaciones recientes han significado su sepultura definitiva.

El reacomodo institucional admite diversas lecturas, en el afán de ubicar alguna de tipo positivo es que las competencias en la materia en sentido amplio están asignadas a la SEMARNAT, mientras que el ordenamiento de la propiedad del suelo rural, es decir, una arista específica y por tanto restringida es asumida por la SEDATU.

No obstante, ésta última Secretaría es la que ostenta las competencias en materia de asentamientos humanos y por tanto asume lo referente a planificación urbana en su ámbito federal, lo cual obliga necesariamente a una articulación coherente con las políticas fomentadas por la SEDESOL. Dicho de otra manera, el trazo de una visión territorial innovadora, acorde a los procesos actuales requiere más que un reacomodo de las etiquetas, es necesario trabajar la transversalidad, cultivar la

cultura de cooperación institucional a efecto de combatir la fragmentación en las políticas públicas.

El reto es mayúsculo si se toma en cuenta que el *déficit de gobernanza territorial* se ha agravado durante la última década y encuentra entre sus factores explicativos, la asunción de poderes fácticos que como el narcotráfico o el representado por intereses inmobiliarios llegan a doblegar al Estado, generan altos impactos en la organización productiva y trastocan la relaciones sociedad - territorio.

El hecho de que no se haya normalizado una política de ordenamiento territorial pone en evidencia la necesidad de buscar nuevas alternativas para reivindicar la función pública del sistema de planificación territorial. La apreciación de que los “desajustes entre la organización del espacio y la planificación económica, son los que empezarán a hacer evidente, la necesidad de pasar de la planificación sectorial a la planificación territorial” anotada por TROITIÑO (2006: 25) para otro momento histórico cobrarían vigencia para nuestro caso. Incluso ahora bajo una coyuntura más compleja dado el protagonismo del capital privado el aparato productivo. Si Ratzel volviera a vivir, quizá señalaría la necesidad de conectar la complejidad del país con una mejor inteligencia territorial, el desafío sigue siendo una asignatura pendiente.

BIBLIOGRAFIA

ANTA, S., A., et. Al -compiladores- (2006), *Ordenamiento Territorial Comunitario*, SEMARNAT, Instituto Nacional de Ecología, México, D.F., 353 p.

AZUELA, A. (2007), *El ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas*, SEMARNAT, México, D.F., 163 p.

CABRALES, L. F. (2006), "Geografía y Ordenación Territorial", en D. Hiernaux & A. Lindón -Directores-, *Tratado de Geografía Humana*, Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, Barcelona, pp. 601-627.

CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION (28 de enero de 1988), *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, México, D.F., (con reformas publicadas en el DOF al 28 de enero de 2011).

CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION (21 de julio de 1993). *Ley General de Asentamientos Humanos*, México, D.F., (con reformas publicadas en el DOF al 30 de noviembre de 2010).

CEPAL (2010), *Indicadores Ambientales de América Latina y El Caribe, Cuaderno Estadístico No. 38*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

CONEVAL (2010), *Informe de Pobreza Multidimensional en México, 2008*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F., 117 p.

GALIANA, L. & J. VINUESA -coordinadores- (2010), *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*, Editorial Síntesis, Madrid, 346 p.

GARZA, G. (2003), *La urbanización de México en el Siglo XX*, México, D.F., El Colegio de México, 208 p.

GOBIERNO DE LA REPUBLICA (2013): *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Presidencia de la Republica, México, D.F., 183 P.

GUTIERREZ, F. (2010), *Desarrollo sostenible en Colombia: utopía o realidad (propuesta de proyecto de investigación)*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia – Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Bogotá, 45 p.

JORNADA, LA (2012), *Propone director de Conagua crear una Secretaría de Ordenamiento Territorial*, México, D.F., 22 de agosto, p. 38.

LOPEZ, J. & J. M. ESPINOZA (2010), "Degradación de suelos en México", en I. Alcántara & J. Delgado -Coordinadores-, *Geografía Física de México*, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 152-160.

OSEGUERA, J., F. ROSETE & V. SORANI (2010), “Reflexiones acerca del Ordenamiento Ecológico en México”, en *Investigación Ambiental*, No. 2, SEMARNAT, México, D.F., pp. 32-40.

PAZ, O. (2010 [1991]). “La búsqueda del presente”, en *Pasado y presente en claro*, México, D.F.: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, pp. 11-28.

RATZEL, F. (1878 – 2009): *Desde México. Apuntes de viaje de los años 1874-1875*, Herder, México, D.F., 452 p.

RENTERIA, J. & M. E. SALINAS (2009), “La ordenación del territorio y la política urbana jalisciense”, en M. E. Salinas & A. Zeromski -Coordinadores-, *Tópicos de ordenamiento territorial en Jalisco*, Universidad de Guadalajara, pp. 47-72.

SANCHEZ, M. T., *et. al* (2008), “Análisis comparativo de la primera y la segunda generación de guías metodológicas para la elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial”, en M. E. Salinas Escobar -Compiladora-, *El ordenamiento territorial: experiencias internacionales*, México, D.F., SEMARNAT, Universidad de Guadalajara, pp. 117-143.

SEDESOL (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México, D.F. 145 p.

SEDESOL/CONAPO/INEGI (2005), *Delimitación de zonas metropolitanas de México 2005*, México, D.F. 61 p.

SEDESOL (2010), *Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial*, México, D.F., 58 p.

SEMARNAT/INE/SEDESOL (2005), *Términos de referencia para la elaboración del programa municipal de ordenamiento ecológico y territorial (PMOET)*, México, D.F., 22 p.

SEMARNAT (2009), *Guía de ordenamiento ecológico del territorio para autoridades municipales*, México, D.F., 40 p.

SEMARNAT (2012), *Acuerdo por el que se expide el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio* (publicado en el DOF el 07 de septiembre de 2012), México, D.F., 296 p.

SPP-FCE (1985), *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, Tomo 7, México, D.F., 414 p.

TREJO, I. (2010), “La vegetación de México”, en I. Alcántara & J. Delgado - Coordinadores-, *Geografía Física de México*, Instituto de Geografía, UNAM, pp. 13-25.

TROITIÑO, M. A. (2006), “Ordenación del territorio y desarrollo territorial: la construcción de las geografías del futuro”, en *Geocalli, Cuadernos de Geografía*, No. 14, Universidad de Guadalajara, pp. 17-68.

TROITIÑO, M. A. (2013), "Ordenación y gestión del territorio: un necesario y urgente cambio de rumbo en las políticas territoriales y urbanas", El Colegio de Jalisco, Zapopan, pp. 17-41.

VELAZQUEZ, A., G. BOCCO & A. TORRES (2003) "La investigación participativa y los modelos adaptativos en el manejo de los recursos naturales", en A. Velázquez, A. Torres y G. Bocco -Compiladores- *Las enseñanzas de San Juan*, SEMARNAT, Gobierno de Michoacán, México, D.F., pp. 21-44.

ANEXOS:

CUADRO 1: PROGRAMA ESTATAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PEOT) SEDESOL Y PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLOGICO TERRITORIAL (POET) SEMARNAT

ESTADO	PEOT HASTA 2011		POET * HASTA 2010	
	FASES	AÑO	CONVENIO	DECRETO
Aguascalientes	■■■■■	2002	2004	
Baja California	■■■■■	2003	SD	2005
Baja California Sur	■■■■■	2003		
Campeche	■■■■■	2003	2004	
Coahuila	■■■■■	2002	1999	
Colima	■■■■■	2003	SD	1993
Chiapas			2008	
Chihuahua				
Distrito Federal	■■■■■	2001		
Durango	■■■■■	2001	2006	2008
Guanajuato	■■■■■	2003		1999
Guerrero	■■■	2004		
Hidalgo	■■■■■	2002	SD	2001
Jalisco	■■■	2004	1995	2001
México	■■■■■	2003	1999	2006
Michoacán	■■■■■	2001		
Morelos	■■■■■	2002		
Nayarit	■■■■■	2002		
Nuevo León	■■■	2002		
Oaxaca	■■■	2001		
Puebla	■■■	2002		
Querétaro	■■■■■	2002	2004	2009
Quintana Roo	■■■■■	2004		
San Luis Potosí	■■■■■	2003		
Sinaloa	■■■■■	2001		
Sonora	■■■■■	2001	2000	
Tabasco	■■■■■	2003	2006	
Tamaulipas	■■■■■	2001		
Tlaxcala	■■■■■	2002	2002	
Veracruz	■■■	2003		
Yucatán	■■■■■	2004	2007	
Zacatecas	■■■■■	2001		
TOTAL	30			8

■ Fase Caracterización.

■■ Fase Diagnóstico Integrado.

■■■■ Fase Prospectiva o Diseño de Escenarios.

■■■■■ Fase Modelos de Uso, Aprovechamiento y Ocupación del Territorio.

*En documentación posterior a 2005 la figura de POET se refiere como POEE (Programa de Ordenamiento Ecológico Estatal).

SD = Sin dato.

Fuente: Elaboración propia a partir de: SEDESOL "Relación de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial" y SEMARNAT "Inventario de Ordenamientos Ecológicos" (www.semarnat.gob.mx, consultada el 02 de junio de 2011).

CUADRO 2: PROGRAMAS MUNICIPALES / LOCALES DE ORDENAMIENTO

ESTADO	PROGRAMAS MUNICIPALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL HASTA 2011 (SEDESOL)		PROGRAMAS LOCALES DE COMPETENCIA MUNICIPAL DECRETADOS HASTA 2010 (SEMARNAT)	
	No.	Municipio	No.	Municipio
Baja California			3	Mexicali, San Quintín, San Antonio de las Minas-Valle de Guadalupe.
Baja California Sur			1	Los Cabos.
Campeche	3	Campeche, Champotón, Escárcega.	1	Candelaria.
Coahuila			1	Cuatrociénegas.
Chiapas			3	Playas de Catazajá, Subcuenca del Río Zanatenco, Cuenca del Río Coapa.
Guanajuato	1	San Luis de la Paz.	1	León.
Guerrero	1	José Azueta.		
Hidalgo			2	Tepeji, Huasca.
Jalisco	1	Puerto Vallarta.	1	Tomatlán.
México			3	Chalco, Ixtapaluca, Ixtlahuaca, Tlalmanalco, Villa de Allende.
Michoacán			2	Cotija, Lázaro Cárdenas.
Morelos	7	Jiutepec, Tlaltizapán, Cuautla, Temixco, Xochitepec, Zacatepec, Tlaquitenango.	4	Tepoztlán, Cuautla, Cuernavaca, Huitzilac.
Nayarit			1	Santa María del Oro.
Nuevo León				
Oaxaca	9	Huajuapán de León, Juchitán de Zaragoza, Loma Bonita, Matías Romero Avendaño, Salina Cruz, San Juan Bautista Tuxtepec, Santa Cruz Xoxocotlán, Santa Lucía del Camino, Santo Domingo Tehuantepec.		
Puebla	3	San Martín Texmelucan, Tehuacán, Tepeaca.		
Querétaro	1	Corregidora.		
Quintana Roo			6	Isla Cozumel, Isla Mujeres, Laguna de Bacalar, Benito Juárez, Solidaridad, Costa Maya.
Sinaloa			1	Zona Costera de Rosario.
Sonora	1	Hermosillo.	1	Rosario Tesopaco.
Tabasco	1	Centro.		
Tamaulipas	1	Victoria.		
Veracruz	3	Veracruz, Xalapa, Tlapacoyan.		
Yucatán	2	Tizimín, Mérida.		
TOTAL	34		33	

Fuente: Elaboración propia a partir de: SEDESOL "Relación de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial" y SEMARNAT, "Inventario de Ordenamientos Ecológicos" (www.semarnat.gob.mx consultada el 02 de junio de 2011).



Imagen 1: Al ser poco frecuente, resulta singular un cartel que intenta socializar los Programas de Ordenamiento Ecológico, en este caso de los municipios de la ribera de Chapala en el Estado de Jalisco. Fuente: archivo personal, Luis Felipe Cabrales, fotografía del año 2012.



BALANCES Y DINÁMICA DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: APORTES PARA POTENCIAR MODELOS Y ENFOQUES DE GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Gerardo Berthin ¹*

** Asesor Global Senior. Área de Gobernabilidad y Democracia. División de Asuntos Internacionales. Tetra Tech Inc. EE.UU.*

1.- INTRODUCCIÓN

En las dos últimas décadas se han producido reformas democráticas y políticas considerables a lo largo y ancho de América Latina y el Caribe. Uno de los cambios más profundos que está empezando a evolucionar es la gobernabilidad democrática local, empujada en gran medida por procesos de descentralización y demandas ciudadanas por un Estado más efectivo, pero también por ideales democráticos para abrir nuevos espacios a la participación ciudadana, acortar la brecha entre lo rural y lo urbano y redistribuir en forma más equitativa y transparente los recursos públicos. En este sentido, se puede entender que la gobernabilidad democrática local busca capacidad política para responder a crecientes demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia. Sin embargo, hoy en día debido a la gran interconexión (*glocalización*) que existe, la gobernabilidad local también implica la construcción de un orden institucional plural en un espacio localizado, con capacidad de articular horizontalmente y verticalmente al interior del territorio nacional y con varias dimensiones globales. Nuevas fuerzas globales, nacionales y locales están presionando el fortalecimiento y la expansión de la gobernabilidad democrática local en América Latina y el Caribe. En gran parte, el crecimiento económico, la urbanización, el aumento de la demanda de servicios públicos localizados, los engorrosos procesos centralizados de planificación y gestión, y la ausencia del Estado al interior del territorio nacional han dado lugar a un creciente reconocimiento de focalizarse en modelos de gestión y planificación territorial como medios potenciales para fortalecer la gobernabilidad local y un desarrollo humano sostenible. Los gobiernos locales en América Latina y el Caribe están emergiendo como un componente clave de la gestión territorial y sus capacidades, políticas públicas, e infraestructura democrática pueden tener un impacto directo sobre la calidad de vida y oportunidades de la gente.

¹ Los análisis y recomendaciones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones de las instituciones con las que el autor está vinculado.

Los procesos de descentralización y gobernabilidad local continúan avanzando en muchos países de América Latina y el Caribe. Las estrategias y motivación para estos procesos son variadas y diversas, pero una promesa implícita de estos procesos es hacer que los gobiernos locales no sólo sean más ágiles y eficaces hacia las necesidades de desarrollo humano, sino también que aumenten los niveles de transparencia y rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones haciendo del espacio local un albergue de prácticas democráticas y de políticas públicas inclusivas. En la práctica, sin embargo, las nobles aspiraciones y expectativas de los procesos de descentralización y gobernabilidad local se ven mermados por diseños institucionales centralistas que apelan más a la verticalidad, que a la horizontalidad y articulación, aún en aquellos países con constituciones federales. De ahí, que el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe no solo muestre altas disparidades y desigualdades, sino también patrones de desarmonización de las políticas públicas y de falta de convergencia territorial.

No es que la región no haya avanzado. Todo lo contrario, hay evidencia de progreso en desarrollo humano, crecimiento económico, reducción de la pobreza, y la emergencia de una clase media. Es a pesar de estos avances que la región enfrenta serios desafíos que tienen que ver con la calidad de la gobernabilidad, tales como la desigualdad, la corrupción, desmedidos índices de urbanización, y la violencia e inseguridad ciudadana. No se puede entender estos problemas sin enmarcarlos dentro de los patrones actuales del modelo político de gobernabilidad, que muestra signos de agotamiento, y la necesidad de replantear enfoques y estrategias que expandan y profundicen la práctica democrática desde arriba hacia abajo y vice versa, y dentro del territorio nacional. La perspectiva de mediano y largo plazo en América Latina y el Caribe, no solo de la gobernabilidad democrática sino también del desarrollo sostenible, está íntimamente ligada a un nuevo y necesario paradigma que de apertura a una planificación territorial efectiva y a una nueva forma de toma de decisiones, de gestión fiscal, y de políticas públicas centrada en los espacios locales. La pregunta clave es, ¿cuál es el balance y la dinámica actual de la gobernabilidad local en América Latina y el Caribe para potenciar enfoques territoriales de gobernabilidad y desarrollo?

2.- OBJETIVOS

El propósito de este breve artículo es ofrecer un análisis del estado actual de los procesos de gobernabilidad local y descentralización en América Latina y el Caribe, y de las implicaciones para modelos y enfoques de gestión y desarrollo territorial. Este trabajo busca sintetizar las principales tendencias, que afectan de manera determinante los escenarios prospectivos. En ese sentido, el artículo también incluye una propuesta de marco de análisis que toma en cuenta la coyuntura actual y los principales desafíos que enfrentan los gobiernos locales en la región, tales como el cambio climático, la seguridad ciudadana, la desigualdad y la corrupción. En todo caso, el presente artículo más que culminar en conclusiones cerradas, pretende más bien provocar elementos para una discusión abierta de una realidad que está en pleno proceso de evolución. El artículo no pretende ser prescriptivo, más bien intenta ofrecer un vistazo rápido a la temática,

a las tendencias actuales y desafíos futuros, y plantear varias hipótesis que sirvan de elementos de discusión, debate e investigación futura.

3.- TENDENCIAS GENERALES DE LOS PROCESOS VIGENTES DE GOBERNABILIDAD LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La emergente gobernabilidad democrática en los gobiernos locales² de la región ha sido producto de un lento, pero permanente proceso de cambio que despegó hace 3 décadas. Estos procesos han sido en algunos casos parte de estrategias de reforma del Estado, en otros ha sido parte de presiones externas e internas, y en algunos casos hasta son producto de una evolución natural para dar respuestas estatales a serios y complejos desafíos. En todo caso, los procesos de descentralización y gobernabilidad local en la región han tomado diferentes caminos, que hasta el momento han generado diferentes experiencias y resultados en toda la región. En gran medida, estos procesos han estado ligados a las reformas de descentralización, que comprenden la desconcentración, la delegación y/o la devolución de aspectos políticos, administrativos y fiscales a unidades o espacios locales (estados, provincias, departamentos, municipios, comunas, parroquias), y han apoyado la transferencia financiera gradual de recursos del presupuesto nacional. En muchos países, los programas de modernización del estado incluyeron un aumento del papel de los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos, así como la expansión de participación de la sociedad civil en procesos de toma de decisiones sobre las políticas públicas y en la necesidad de aumentar la capacidad para administrar recursos de forma más transparente, responsable y óptima.

Las experiencias de fortalecimiento de la gobernabilidad local y procesos de descentralización en América Latina son diversas. Por ejemplo, entre los 19 países de América Latina hoy existen 4 países con constituciones federales (Brasil, México, Argentina y Venezuela) que en teoría, favorecen mayor autonomía de unidades de gobierno locales. En estos 4 países, existen gobiernos intermedios (estados, departamentos, provincias) y gobiernos locales (municipios), con una diversidad de experiencias, y que además sus gobiernos sub-nacionales reciben altos porcentajes de recursos de sus respectivos presupuestos nacionales. El caso de los otros 15 países en América Latina que tienen constituciones unitarias es distinto, no sólo porque su división política es más centralizada (con regiones, departamentos, municipios, parroquias, distritos) sino también porque este tipo de arreglos institucional tiende a tener un marco normativo más restringido para la gobernabilidad local. Aunque es precisamente y paradójicamente en varios de estos estados unitarios donde se están dando importantes experimentos de gobernabilidad local y descentralización. Si a ese mapa se añade a los 14 países de la región del Caribe (Antigua y Barbuda, la Commonwealth de las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y

² En este artículo cuando se utiliza el término de gobiernos locales, se entiende como tal a los gobiernos sub-nacionales, tales como estados, provincias, departamento, municipios, parroquias, condados, distritos etc.

las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago), se multiplicaría la variedad de modelos de gobernabilidad local y descentralización. Si bien los procesos de gobernabilidad local y descentralización en la mayoría de los países del Caribe, tanto por razones políticas como geográficas, han sido más lentos y recientes que en el resto de América Latina, se están dando también varios experimentos, entre ellos procesos de reformas constitucionales que se están llevando a cabo, los cuales brindan una excelente oportunidad y punto de partida para definir y esclarecer roles, funciones y poderes de los gobiernos locales a través de marcos constitucionales y legislativos más comprometidos con la gobernabilidad local y los procesos de descentralización³.

La misma heterogeneidad de estos 14 países, las hace interesante como materia de estudio comparativo en temas de gobernabilidad local. Basta con repasar los distintos modelos de gobernabilidad local en estos países para empezar a comprender la inmensa variedad. Por ejemplo, el concepto de islas integradas (Antigua y Barbuda, y San Kitts y Nevis); los Consejos Distritales (Bahamas, Surinam); Consejos Consultivos (Granada); Consejos Parroquiales (Jamaica); Corporaciones Municipales (Trinidad y Tobago); el sistema de niveles de Haití (*Départements, Arrondissements, Communes, Sections Communales*); los *Town Boards* (juntas de pueblo) y *Village Councils* (consejos de aldea) en Belice, y los distintos niveles de gobierno local en Guyana (que comprenden autoridades electas en consejos a nivel de condado (*county*), región, ciudad y pueblo, además de consejos distritales, indígenas, vecinales y unidades populares cooperativa. (*peoples cooperative units*).

Una fotografía actual de los procesos de gobernabilidad local y descentralización en América Latina y el Caribe, mostraría una serie de características, entre ellas una alta tasa de urbanización y una alta tasa de desigualdad. Por ejemplo, la población de la región es cerca de 600 millones de habitantes, de las cuales 80% vive en espacios considerados urbanos, y 20% en espacios rurales. Sin embargo, el grado de urbanización es diverso (desde 92% en Uruguay y Venezuela, vs. 42% en Haití). De igual forma, Brasil tiene una población de más de 200 millones de habitantes y tiene 5,500 Municipalidades vs. San Cristóbal y Nevis que tiene una población de 50,000 habitantes y no tiene municipalidades pero si 14 parroquias.

De igual forma, todos los países de América Latina y el Caribe son de “ingreso medio” aunque en diversos grados (alto, medio, bajo), excepto Haití que es el único clasificado como de ingresos bajo⁴. Sin embargo, más allá de las características económicas de renta media, estos países muestran varios tipos de disparidades. Por ejemplo:

³ Organization of American States. Local Governance in Small States: Issues, experiences and options (St. Vincent and the Grenadines: Organization of American States, 2003), p. 4.

⁴ De acuerdo a la clasificación del Banco Mundial y del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OECD.

- La región tiene 8 megalópolis (ciudades de más de 5 millones habitantes), pero la población promedio municipal de la región es de 40,000 habitantes, aunque más de la mitad de la población de la región habita en ciudades con población de más de 1 millón de habitantes;
- 80% de la población vive en zonas urbanas, de las cuales la mitad (casi cuarto millón) viven en ciudades de más de 500,000 habitantes; y
- La región tiene 50 ciudades de 1 millón o más de habitantes, y 4 de estas están entre las 10 ciudades más grandes del mundo en base a población.

Al tema anterior se tiene que incorporar el aspecto económico del espacio local. La geografía económica del espacio local en América Latina y el Caribe es heterogénea y con altas disparidades. En un país pequeño como El Salvador, o grande como Brasil, coexisten espacios escasamente poblados y con una participación limitada en la riqueza total, con espacios donde se producen bienes y servicios que contribuyen de forma sustantiva a la economía, y donde se concentra, grandes proporciones de población. Ése es el caso, por ejemplo, de la Provincia de Buenos Aires, en Argentina, con 43% del producto interno bruto (PIB) nacional y 41% de la población; o también de la región metropolitana de Santiago de Chile, con 46% y 41% del PIB y de la población, respectivamente. Algo similar ocurre en Perú, donde la región de Lima tiene participaciones de 50% en la producción de bienes y servicios, y 30% en el total de habitantes. Estas disparidades se pueden también correlacionar con indicadores de ingreso y bienestar en el espacio local. Por ejemplo, en el caso de Argentina, el PIB per cápita promedio correspondiente a la provincia de Buenos Aires (alrededor de \$10,000 dólares en el año 2000) es cuatro veces superior al de Santiago del Estero (\$2500 dólares en el mismo año), una de las provincias más pobres ubicada en el noroeste del país. La misma relación se da en Brasil entre los estados de Sao Paulo (aproximadamente \$13,700 dólares, en 2005) y Maranhao (\$3,200 dólares), este último localizado en el noreste brasileño. En Perú, la región de Lima (aproximadamente \$10,600 dólares, en 2005) tiene un PIB per cápita más de cinco veces superior que Apurímac (aproximadamente \$1,700 dólares), al sur del país en la zona de la sierra⁵.

La misma correlación se puede hacer con respecto al Índice de Desarrollo Humano (IDH), como indicador más integral de la calidad de vida, ya que el aspecto económico ofrece un indicador parcial. Por ejemplo, México como país tiene un IDH promedio de 0.756 (donde 0 es bajo y 1 es alto). Sin embargo, desagregando el IDH por municipio, se observa que varios municipios registran IDH muy por debajo del promedio nacional. De igual forma, El Salvador como país tiene un IDH promedio de 0.662; sin embargo, sólo 24 de los 262 municipios tienen un IDH similar o por encima del promedio nacional. En Perú, de los 24 departamentos, sólo ocho en 2005 tenían un promedio de IDH igual o por encima del promedio nacional de 0.5976⁶. Está claro que al comparar los IDH municipales en América Latina con los de varios países, se pueden encontrar espacios locales prácticamente en cualquier nivel de desarrollo humano (alto, medio y bajo), lo que

⁵ De acuerdo a cifras de la Corporación Andina de Fomento (CAF), y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁶ De acuerdo a cifras del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

habla de la gran heterogeneidad de la región respecto de las dimensiones básicas de salud, educación y acceso a recursos.

Pese a que existe evidencia que muestra que algunas de estas disparidades se han reducido en los últimos años, persisten grandes desafíos. Esto tiene implicaciones en cuanto a las tareas de gobernabilidad democrática local y la gestión política y económica del territorio. El mayor reto es la articulación efectiva de los factores que determinan una buena gestión local, es decir, una articulación que permita reducir los diferenciales de producción, ingresos y calidad de vida. No todos los gobiernos locales en América Latina y el Caribe pueden afectar el desarrollo humano local, en parte debido a temas de limitación de capacidades mínimas, y en parte debido al límite de potestades del diseño institucional vigente, que no les permite el nivel adecuado de autonomía, ni de subsidiaridad⁷ Sin embargo, las complejas realidades y complejos desafíos vigentes en América Latina y el Caribe en temas como cambio climático, desigualdad, corrupción y seguridad ciudadana, demandan respuestas más integradas y articuladas desde lo local, regional y nacional.

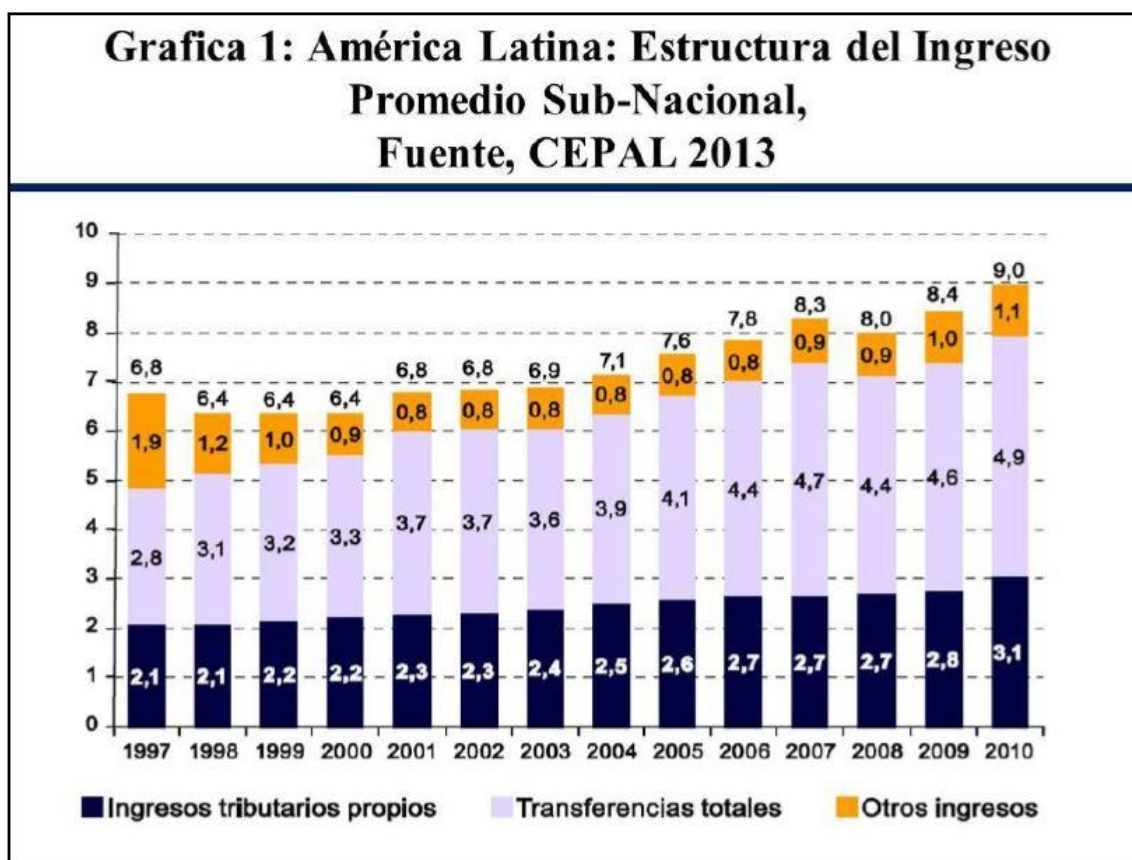
4.- PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN E IMPLICACIONES PARA LA GOBERNABILIDAD LOCAL Y LA GESTIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA DEL TERRITORIO

Si bien los procesos de descentralización en América Latina y el Caribe se han venido intensificando desde los años ochenta, lo cierto es que ninguno de los países ha logrado consolidar una “devolución total” del poder político, fiscal y administrativo. Es decir, la forma más profunda de descentralización, la “devolución (un traspaso formal y legal de poderes políticos, fiscales y administrativos del gobierno central a unidades de gobierno local), no se ha dado en ninguno de los países de la región, incluidas las cuatro federaciones que, como ya se mencionó, ofrecen constitucionalmente e institucionalmente más oportunidades para ampliar la devolución y autonomía local. Más bien, lo que se observa en la mayor parte de la región son distintos grados de “desconcentración” y “delegación” por medio de los cuales los gobiernos nacionales han sentado presencia a nivel local a través de unidades que implementan programas y servicios financiados por lo general por recursos recolectados y asignados nacionalmente (transferencias), y donde la rendición de cuentas se da formalmente en el nivel nacional. En el mejor de los casos, se han delegado varias competencias y funciones a gobiernos locales, aunque sin la respectiva capacidad fiscal, administrativa y de recursos humanos.

Un indicador que refleja el estado actual de los procesos de gobernabilidad local en América Latina y el Caribe, es el estado de las finanzas locales. Como se pueden ver en las Gráficas 1-3, en la última década, no se ha quebrado la gran dependencia de los gobiernos locales en las transferencias asignadas por

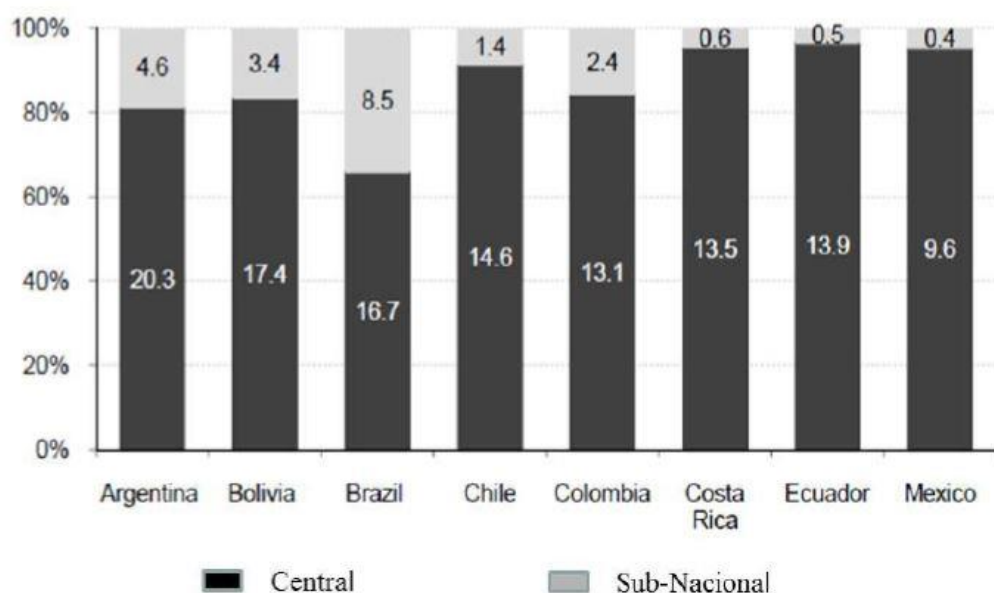
⁷ Ver, Gerardo Berthin “Una Primera Aproximación a la Dinámica y los Dilemas de la Gobernabilidad Democrática Sub-Nacional en América Latina,” en G. Zaremberg, ed. *Redes y Jerarquías: Participación, Representación y Gobernanza Local en América Latina*. México, FLACSO, 2013 (ISBN: 978-607-7629-99-3).

gobiernos nacionales, y poco se ha avanzado en la generación de estrategias para incrementar ingresos propios.

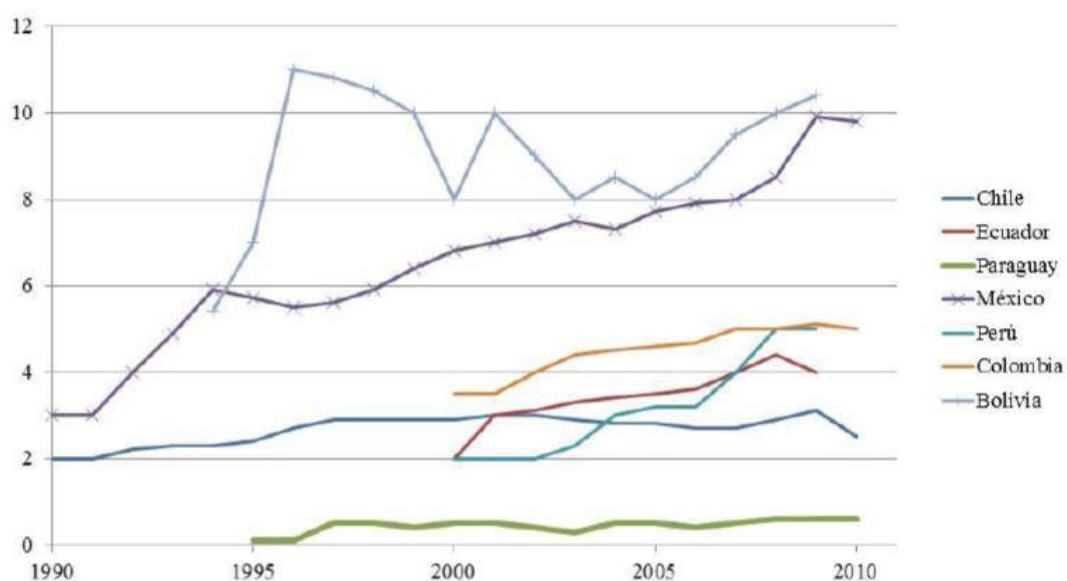


El impuesto predial, vigente en todos los países, salvo en Cuba y El Salvador, suele ser una fuente de recursos importante para los gobiernos locales. Sin embargo, de acuerdo a la CEPAL en la región su recaudación se sitúa en promedio alrededor de 0.4% del producto, es decir, la quinta parte de lo percibido por los países desarrollados. Otra forma de ver este tema es el rendimiento de impuestos de propiedad/bienes y raíces, que de acuerdo a la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (FLACMA) en los países de la OECD alcanza a un 2.12%, mientras que en América Latina es de 0.37%. FLACMA también argumenta que en 27% de los países en la región hay potestad para modificar tasas de imposición; que en 30% de los países hay potestad para introducir nuevos impuestos en el ámbito local; que en 60% de los países hay potestad para definir el nivel de impuestos y tasas según límites legales; y que en 100% de los países hay responsabilidad para coleccionar tasas e impuestos.

Grafica 2: América Latina: Estructura de Ingresos Fiscales (Impuesto) por Nivel de Gobierno
Fuente: CEPAL 2011



Grafica 3: América Latina (Países seleccionados): Ingresos de los Gobiernos Subnacionales (% del PIB), Fuente: ILPES 2012



Cabe preguntarse, desde la óptica de esas tendencias en las finanzas locales, cuáles son las opciones reales o cuál es el espacio de maniobrabilidad real para políticas públicas de desarrollo humano en el ámbito local y para enfoques de gestión territorial y planificación. Es decir, la asignación de funciones y responsabilidades de política pública entre niveles de gobierno (central, intermedio y local) puede ser un indicador clave para entender el papel potencial de los gobiernos locales en la vida cotidiana de los ciudadanos, y para diseñar enfoques de gestión y planificación territorial más adecuados al espacio real de maniobrabilidad.

Por ello, más allá de analizar solo los procesos de descentralización en América Latina y el Caribe, es importante articular en el análisis del espacio local factores que influyen de una u otra forma no sólo en el papel de los gobiernos locales, sino también en el impacto o potencial que, en este contexto, pueden tener políticas públicas locales. Por ejemplo, el factor fiscal y el papel de las transferencias, lo cual puede tener diversos grados de condicionalidad, generando efectos concretos en el alcance e impacto de políticas públicas; el factor de las responsabilidades y/o competencias asignadas a los gobiernos locales; y la administración de recursos centrales, las atribuciones para decidir sobre servicios y políticas públicas, y el grado de autonomía para decidir el gasto corriente o la inversión pública. Por último, la calidad de la interacción y relación entre distintos niveles de gobierno, es un tema clave para entender la articulación, coherencia y eficacia de las políticas públicas frente a necesidades crecientes y recursos escasos. Todos estos factores contribuyen a comprender cuánto espacio de maniobrabilidad tienen los gobiernos locales para incidir en las vidas de sus ciudadanos, y para gestionar desafíos tales como la urbanización, el cambio climático, la desigualdad, la corrupción y la inseguridad ciudadana.

5.- BALANCES Y DINÁMICA DE LA GOBERNABILIDAD LOCAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y SUS IMPLICACIONES PARA LA GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Hoy en día en América Latina y el Caribe la gobernabilidad local está ligada al grado de intensidad y a la profundidad de los procesos de descentralización. Éste es un aspecto muy peculiar a la región, en parte porque los procesos de descentralización no se han completado, y en parte porque los gobiernos nacionales aún conservan un rol preponderante sobre los gobiernos locales. No se debe dudar acerca del potencial de los gobiernos locales para impulsar el desarrollo humano e incidir en la vida cotidiana de sus poblaciones. Sin embargo, la mayoría de ellos no cuenta con la capacidad fiscal y la autonomía mínima para dejar de depender sólo de transferencias. Los ingresos propios de los gobiernos locales tampoco han mostrado un crecimiento sustantivo, a pesar de tener atribuciones y competencias tributarias. Esto ha tenido un efecto adverso en el desempeño de los gobiernos locales y sus políticas públicas para mejorar el desarrollo humano. No se ha enfatizado en la formación de recursos humanos y en la actualización de las destrezas necesarias para asumir nuevas tareas de gestión pública local. Por otro lado, si bien se puede identificar un sinnúmero de

mecanismos, modelos e interfaces de participación ciudadana, éstos no han trascendido un formato tradicional con baja incidencia.

Independientemente de la variedad y diversidad de experiencias, la gobernabilidad democrática local y los procesos de descentralización en América Latina y el Caribe son una realidad. En algo más de dos décadas ha habido logros importantes. Por ejemplo:

- La generalización de **elecciones** en al ámbito local;
- Nuevos **marcos normativos**, incluyendo reformas constitucionales a favor de la gobernabilidad local y los procesos de descentralización (aunque todavía existe la necesidad de clarificar aún más varios aspectos normativos);
- Los **recursos** locales han incrementado de manera importante;
- Los gobiernos locales tienen nuevas y diversas **competencias** (aunque conviven todavía lado a lado tanto capacidad de innovación como estructuras y prácticas tradicionales);
- Los espacios locales de democracia ciudadana han estimulado en diversos países novedosas experiencias de **participación ciudadana**, como el plan estratégico participativo, los presupuestos participativos, además de abrir espacios ciudadanos y para la sociedad civil y dar voz a grupos anteriormente marginados (pueblos indígenas, poblaciones en situación de pobreza); y
- La creación y fortalecimiento de las **asociaciones nacionales y regionales** de autoridades locales que juegan un papel cada vez más importante.

Sin embargo, en gran parte debido a estos avances existe una necesidad creciente de un mayor conocimiento de las condiciones territoriales, su potencialidades y posibilidades de los diferentes espacios locales y la necesidad, entre otras, de proponer e implementar estrategias de fortalecimiento de capacidades para la producción, competitividad, y política pública, donde los gobiernos locales (regiones, provincias, departamentos, municipios, parroquias) tengan un rol protagónico. En este contexto, es importante entender la dinámica de la gobernabilidad democrática local desde al menos 11 dimensiones.

1. ¿Cuál es el marco de articulación de políticas públicas (desde lo normativo, gerencial, la dimensión política)?
2. ¿Cuáles son los ámbitos de políticas públicas (que nivel de gobierno hace que o un análisis de la subsidiaridad)?⁸
3. ¿Cómo se hacen las políticas públicas?
4. ¿Cuáles son las capacidades (gerenciales, políticas, administrativas, de control, de monitoreo y evaluación) en el espacio local para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas?
5. ¿Cuál es el rol de las políticas públicas locales en la vida cotidiana de la gente?
6. ¿Cuál es la valoración de los ciudadanos hacia las políticas públicas locales?

⁸ La subsidiariedad entendida como un principio organizador de los procesos de descentralización, haciendo hincapié a que una política pública debe ser manejada por el nivel de gobierno que puede hacerlos de la forma más efectiva y menos costosa.

7. ¿Cuál es la lógica y/o diseño institucional en el espacio local para promover y gestionar articulaciones verticales y horizontales?
8. ¿Cuáles son las condiciones particulares (económicas, desarrollo humano, capital social) de los espacios locales?
9. ¿Cómo se rinde cuentas o cual es el sistema de rendición de cuentas en el espacio local?
10. ¿Qué papel tiene la planificación en el diseño e implementación de políticas públicas locales?
11. ¿Cuál es la calidad de la participación ciudadana y/o control social en el espacio local (quienes participan y porque)?

6.- REFLEXIONES PROSPECTIVAS: ¿HACIA UNA GOBERNABILIDAD MULTI-NIVEL?

No obstante a importantes avances, la gobernabilidad local y los procesos de descentralización en América Latina y el Caribe todavía enfrentan desafíos. Por ejemplo:

- **Relaciones desiguales** y frecuente subordinación ante los gobiernos centrales, amplificadas por el incremento del fraccionamiento y la heterogeneidad de los gobiernos locales;
- **Desfases** entre la profusión de legislación y la debilidad en su aplicación;
- Limitada **capacidad** financiera, por resistencias centrales a traspasar más recursos, falta de políticas de financiamiento y crédito adecuadas, baja cultura de pago de ciudadanos habituados a servicios subsidiados y/o falta de voluntad política para fortalecer la capacidad local de recaudación tributaria;
- **Deficiencia en la prestación de servicios** por ausencia de políticas de recursos humanos y mal manejo del personal (rotación, ausencia de sistemas de carrera, falta de sistemas de control interno); y
- Limitaciones (normativas y políticas) para **institucionalizar** aún más la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

En realidad, en la mayoría de los países de la región la gobernabilidad local y la descentralización son procesos relativamente recientes y han avanzado por lo general de forma lenta, con resultados por el momento mixtos. Por un lado, los gobiernos nacionales mantienen cierta renuencia a delegar a los gobiernos locales más responsabilidades y a transferir recursos para la entrega de servicios públicos. En los escenarios locales también se comprueba una notable brecha entre las atribuciones o competencias traspasadas, y su capacidad institucional para ejecutarlas. Por otro lado y sin embargo, en algunos países de la región se han desarrollado leyes básicas o marco que otorgan poderes a los gobiernos locales y transfieren recursos financieros, lo que permite contar con formas limitadas de gestión local. En otros, los ciudadanos están participando activamente en la toma de decisiones, lo cual ha resultado en algunas mejoras en la entrega de servicios públicos.

En síntesis, pese a los importantes avances, existe en la región todavía una tensión entre la gobernabilidad nacional y la gobernabilidad local en varios temas, tales como políticas públicas, planificación e inversión. En la actual coyuntura, se han dado interesantes debates y discusiones sobre distintos y diversos temas vinculados a la calidad de la gobernabilidad local. En algunos países, se plantea la necesidad de revisar las constituciones para seguir fortaleciendo y ampliando los procesos de gobernabilidad local y descentralización; en otros se está reconsiderando las políticas de transferencias para hacer frente a los crecientes costos de las nuevas competencias de educación y salud, incluyendo transferencias condicionadas a desempeño; en algunos, el centralismo político partidario sigue siendo un factor limitante, y en otros se teme que el gobierno central intervenga de manera creciente sobre los gobiernos locales, limitando su relativo potencial ganada a través de estas tres décadas.

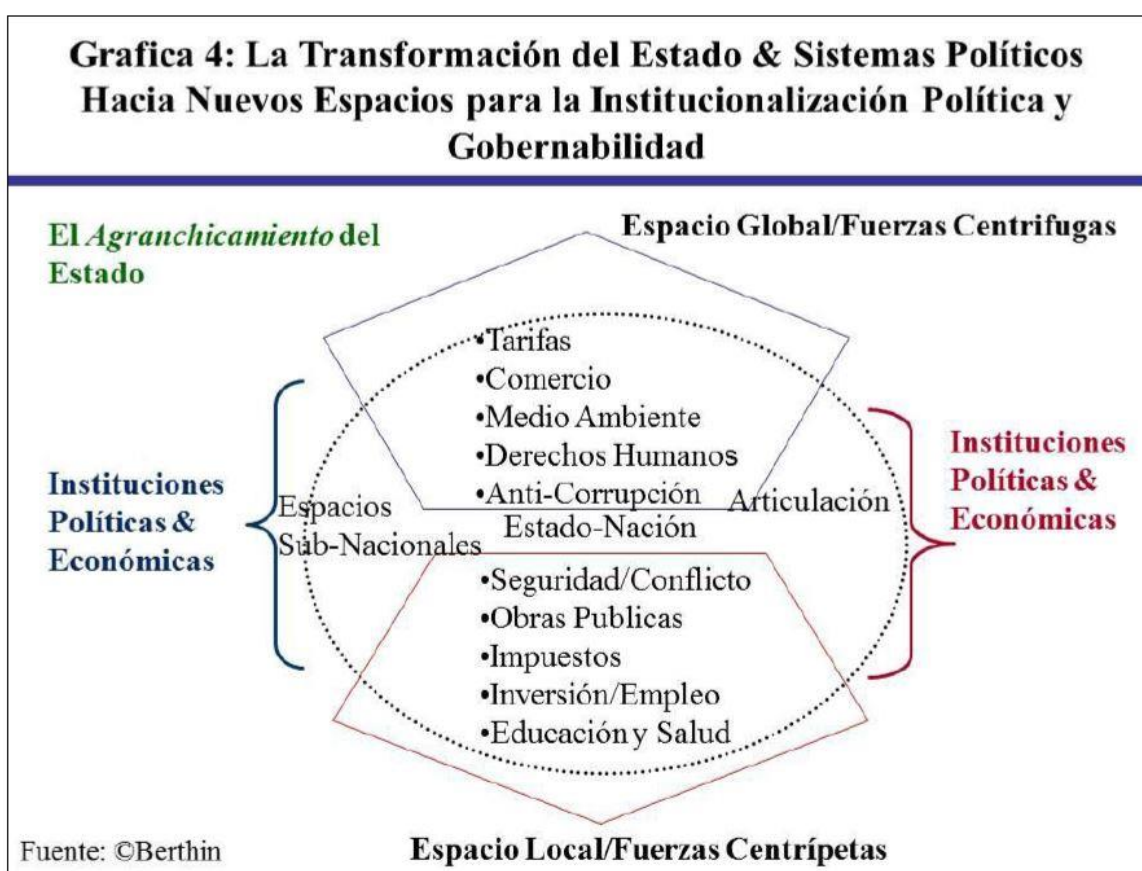
En este contexto el desafío principal en América Latina y el Caribe sigue siendo asegurar que la gobernabilidad local tenga un papel preponderante en la mejora de las vidas de las personas, en particular los más pobres. En gran medida, el futuro de estos procesos dependerá de lograr más avances en la capacidad de los gobiernos locales para identificar y potenciar oportunidades y gestionar riesgos territoriales en materia de cambio climático, seguridad ciudadana y desigualdades. A pesar de que los gobiernos locales en América Latina y el Caribe han adquirido una mayor autonomía y más responsabilidades, en general, muchas actividades del proceso de gobernabilidad todavía están intermediadas por el gobierno nacional. Asimismo, si bien las capacidades de gobernabilidad se están esparciendo dentro del territorio nacional, el marco nacional sigue desempeñando un papel de caja de resonancia para muchos gobiernos locales.

En ese contexto, ¿hacia dónde debería apuntar las transformaciones vigentes en los sistemas de gobernabilidad local y territorial en América Latina y el Caribe? Si bien no hay una fórmula o receta mágica, la respuesta a esta pregunta estratégica debe tomar en cuenta algunos elementos genéricos de este tipo de procesos. Un punto de partida es entender los límites y oportunidades que ofrecen constituciones Unitarias y Federales vigentes, y el tipo de nuevas conexiones territoriales que puedan ser tejidas para potenciar no solo la gobernabilidad local como tal, sino la “gobernabilidad multinivel.” Como ya se mencionó más adelante, hoy en día debido a la glocalización, la gobernabilidad local también implica la construcción de un orden institucional plural en un espacio localizado, con capacidad de articular horizontalmente y verticalmente al interior del territorio nacional en varias dimensiones, y con dimensiones externas/globales.

En consecuencia, hoy la legitimidad de cualquier sistema político reside en articular, agregar y mantener tanto la macro-física del poder (nacional-global-nacional), como también la meso-física (nacional-regional-nacional) y la micro-física (local-regional-nacional-global-local). En la medida en que dicha articulación produzca algún nivel e intensidad de lealtad colectiva, el estado-nación existirá o se reproducirá de una u otra forma. Las lealtades colectivas, al fin y al cabo son producto de comunidades políticas por naturaleza, y eso define la necesidad de contar con un marco de leyes novedoso, para convivir, para contribuir a lo colectivo, y para asegurar el bienestar de los miembros de esa comunidad que es

parte de un mundo más complejo. La supervivencia del estado-nacional entonces está altamente ligada a la capacidad política de administrar, una gobernabilidad multinivel, que en efecto es una manifestación de lo que el autor anteriormente denominó como el “*agranchicamiento* del estado”⁹.

Nos encontramos en una coyuntura crítica y a su vez paradójica para el desarrollo estatal, pues este no sólo tiene que agrandarse para poder competir mejor en el escenario internacional, sino que paralelamente también tiene que achicarse para ser eficiente en lo local (Grafica 4). Desde esa óptica se puede argumentar que el advenimiento de tensiones globales y locales, la presencia de factores centrífugos y centrípetos y la sinergia entre lo viejo y lo nuevo estarían dinamizando los actuales patrones de la gobernabilidad política en América Latina y el Caribe.



El *agranchicamiento* del Estado es producto de un proceso de cambio vigente y perseverante, que impone cada vez más una singular presión a la capacidad de los sistemas políticos para formular y poner en práctica estrategias de recomposición interna y de reposicionamiento externo. Dentro de este proceso de transformación, en juicio esta no sólo la capacidad actual de los mecanismos políticos e institucionales del Estado, sino de la identidad colectiva (ciudadanía). Si en el siglo veinte, la política apuntó a la consolidación de estructuras internas

⁹ Gerardo Berthin, “Hacia el ‘Agranchicamiento del Estado’” Revista Leviatán, Universidad Católica Boliviana, 1999.

del Estado, hoy en el siglo veintiuno en cambio la política tiene que estar preparada para operar en una dimensión externa relativamente menos conflictiva pero compleja, y en otra interna que muestra un mayor riesgo de conflicto y una mayor complejidad. La dimensión global, requiere un conjunto de entidades “mega,” y destrezas especializadas en el manejo de asuntos globales y regionales. Y, la dimensión “micro” necesita un conjunto de instituciones gubernamentales, y destrezas para el manejo y proyección de procesos de descentralización, estrategias de desarrollo, la gestión y la planificación territorial y políticas de integración social. Entre ambas dimensiones, el diseño institucional deberá tener capacidad de abisagrar lo global y lo local.

La actual situación para América Latina y el Caribe, entonces, genera un enigma. A pesar de todo el debate sobre la redistribución y dispersión de la autoridad y las lealtades colectivas, los cambios transnacionales y las reformas, las viejas estructuras todavía existen. No hay duda que en las tres últimas décadas ha habido una cierta erosión de aspectos cualitativos del estado-nacional (incluyendo en América Latina y el Caribe), pero en la mayoría de las sociedades el Estado sigue siendo un importante punto de referencia, un lugar primordial de identidad, al margen de quién esté a cargo o de cómo el gobierno esté desempeñando su trabajo. Los individuos pagan o no sus impuestos al Estado, y reciben o esperan ciertos beneficios del Estado, se someten o se amparan en sus leyes y viajan portando un pasaporte que las/los identifican como ciudadanos de un estado-nación.

Sin embargo, la evolución orgánica del estado-nacional, no sólo está cambiando dramáticamente el contexto y el espacio para la acción política colectiva al interior de los territorios nacionales, sino que también ha puesto en perspectiva la redefinición de la esfera sociopolítica, y por ende del papel y la legitimidad de los principales actores. Lo que queda claro también, es que en el plano global el Estado indudablemente sigue siendo el actor fundamental, que en esa dimensión existe una creciente homogeneización del ámbito político y que el principal desafío es fortalecer mecanismos de acción colectiva para el manejo de riesgos globales (cambio climático, corrupción). Inevitablemente la situación al interior de la dimensión nacional es distinta, no sólo porque existe una creciente heterogeneización, sino también porque el Estado pende entre dos lógicas: una centrífuga cuya dinámica responde a las exigencias y oportunidades internacionales; y una centrípeta cuya dinámica responde a demandas, exigencias y relacionamientos internos. El principal desafío aquí es cómo en este contexto se legitima un orden político y de políticas públicas viables que puedan potenciar la gestión y planificación territorial.

Esta nueva dinámica implica e implicara mezclas más complejas de relaciones entrelazadas, de redes y regímenes y de capacidades de gobernabilidad que son más diversas y por lo tanto, más desconectadas. Si bien aún está en evolución, estas nuevas complejidades no cambian el hecho de que el territorio (macro, intermedio y micro) seguirá siendo un puntal fundamental de los sistemas de gobernabilidad. Si uno entiende a la gobernabilidad en general como el ejercicio de la autoridad, hay una reducción constante en el modelo de poder absoluto o sin restricciones, aunque este proceso es más lento en los sistemas

Presidenciales y Unitarios vis a vis los parlamentarios y federales, debido a la alta concentración de poder político, administrativo y fiscal.

Como tal, aunque desde muy diferentes puntos de partida y con distintas intensidades persisten en América Latina y el Caribe fuertes contra-tendencias que tratan de mantener el *statu quo*, en particular en términos de relaciones de poder. Por ejemplo, a nivel macro, todavía hay muchas fuerzas que promueven la idea del Estado-nación centralizado/autónomo para gobernar su territorio, sin tener en cuenta consideraciones universales o mundiales o para la auto-determinación. A nivel micro, también hay fuerzas que, por ejemplo, no apoyan la expansión de la participación política de las mujeres o niegan el debido proceso en casos judiciales, e incluso reclaman enfoques convencionales de toma de decisiones y de castigo.

Para la gobernabilidad, ya sea a nivel global, nacional o local, la posibilidad de volver a conectar con los ciudadanos y con los individuos es un desafío fundamental con riesgos y oportunidades. Cualquier estrategia de gobierno a nivel local hoy en día no puede ignorar el contexto multifacético y rápido para la gobernabilidad en todos los niveles, global, nacional y local, y los desafíos que la gobernabilidad multinivel trae para el desarrollo humano. La estrategia debe ser capaz de acomodar viejas y nuevas formas de gobernabilidad, incluyendo nuevos mecanismos interactivos para promover y fomentar la participación ciudadana de manera que el aspecto democrático de gobierno venga reconociendo e incorporando la voz de los individuos en el proceso de toma de decisiones, que va más allá de la votación durante el proceso electoral. El desafío es apuntar a las iniciativas que puedan favorecer el desarrollo de las capacidades tanto de lo localizado como de lo globalizado. Dada la gran heterogeneidad de los gobiernos locales en América Latina y el Caribe, y sus diferentes puntos de partida, las dimensiones estratégicas han de ser consideradas para cada caso específico ya que los enfoques únicos y estandarizados no son ya válidos.

Dadas estas tendencias, cabe preguntarse en qué formas se encaran los siguientes temas: ¿Cómo se gestionan las demandas de la sociedad y cómo se distribuye la riqueza? ¿Cómo se opera bajo condiciones de cambio en comunidades políticas? ¿Cómo se logra una articulación política democrática multi-nivel? En suma, ¿cómo se traduce crecimiento económico a transformación institucional y distribución del poder?

En un escenario ideal se lograría una interacción virtuosa entre las distintas dimensiones institucionales del sistema de gobernabilidad democrática y la gestión y planificación territorial con una alta capacidad de anticipación y de gestión del riesgo, lo cual llevaría a una gobernabilidad democrática progresiva, localizada y articulada y a un dinamismo económico sostenible en lo local, regional y nacional. En un segundo escenario, de carácter inercial, persistiría la gobernabilidad unidimensional, la dependencia entre lo nacional y lo local en términos financieros y económicos, igual que la incapacidad del modelo económico vigente de generar mayores oportunidades de expandir el beneficio y de diversificar la dinámica más allá de industrias extractivas. En este escenario, las capacidades de prevenir y gestionar el riesgo sistémico permanecerían débiles

e inconsistentes, y con pocas posibilidades de innovar los sistemas de gobernabilidad democrática. En un tercer escenario, tanto la desigualdad, la corrupción y la inseguridad ciudadana seguirían generando alto riesgo y potencial de una “estanflación democrática,” marcada por un creciente descontento con el desempeño de la gobernabilidad democrática, una reducción de expectativas y con bajos niveles de legitimidad. En este escenario incluso la dinámica económica podría ser afectada adversamente.

Cualquier de los escenarios estarán ligados a la capacidad política de los actores nacionales y locales para articular cambios internos y mayor capacidad para actuar en la plataforma global. Es muy posible que en una región tan variada y heterogénea como América Latina y el Caribe se den los tres escenarios y/o una combinación de los tres. Dependerá en gran medida, de qué tipo y combinación de cambios institucionales se den y la ponderación de nuevas estrategias de descentralización y gobernabilidad local.

De igual forma, en cualquiera de los escenarios habrá oportunidades y riesgos en un mundo cada vez más interconectado, y la forma en las que estas sean gestionadas determinará en última instancia la trayectoria para los países en la región. Es una coyuntura particular que requiere capacidad para la acción política. Y eso le da gran aliento a la empresa democrática, que con todas sus trampas, engaños, contradicciones e imperfecciones sigue siendo una aspiración noble y digna de perseguir, pues las alternativas a la no son opciones. Parte de la acción debe incluir entender no sólo la dinámica (oportunidades y riesgos) de procesos de descentralización y gobernabilidad local, sino también cómo hacer política en tiempos de alta incertidumbre y volatilidad; de una creciente complejidad e interacción de una multiplicidad de variables; de transiciones simultáneas (demográfica, social, género); de (re)formación de comunidades políticas; y de demandas de nuevos “bienes públicos” en lo global, regional, nacional y local.

A lo largo de los procesos de descentralización y gobernabilidad local, los principios fundamentales del desarrollo humano siguen siendo críticos. Como siempre, el objetivo es mejorar las posibilidades y las capacidades de todas las personas, sin importar en que territorio viven. Para sostener y expandir el progreso en desarrollo humano en América Latina y el Caribe, se necesita medidas e instituciones nacionales y locales para la provisión de bienes públicos. El compromiso del Estado nacional con principios democráticos y un reconocimiento de la diversidad de contextos, culturas y condiciones son clave. Nadie podría negar que la gente en América Latina y el Caribe, como en otras regiones, prefieran prosperidad a pobreza. Ello requiere cambios. Sin embargo, un proceso de cambio mal entendido no será más que un proceso de cambio mal puesto.



PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y BUEN GOBIERNO DEL PAISAJE. EL CASO GALLEGO

*Manuel Borobio Sanchiz*¹*

**(Arquitecto y técnico urbanista. Director del Instituto de Estudios del Territorio de la Xunta de Galicia. Profesor Asociado Universidad de A Coruña)*

1 CONTEXTO

1.1 Una nueva visión de la protección, gestión y ordenación del paisaje. Los principios derivados del Convenio Europeo del Paisaje

La Estrategia Territorial Europea, acordada por los ministros responsables de ordenación del territorio de la Unión Europea en 1999, constituyó un primer hito en el proceso de toma en consideración del paisaje, aunque será el Convenio Europeo del Paisaje (CEP) quien consolide la innovadora idea, desde el punto de vista jurídico y político, de que todo territorio es paisaje. Esta visión integradora no sólo se proyecta sobre los paisajes más excelsos y singulares, sino también sobre los habituales, los urbanos, los rurales, los “paisajes comunes” que son, a la postre, nuestros escenarios de vida.

En el CEP el concepto de gestión de los paisajes se entiende como “las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y ambientales” (artículo 1, cap.1).

En efecto, esta Convención eleva los paisajes a la categoría de bienes públicos generalizados a todo el territorio y, además, objeto de derecho de las poblaciones que lo perciben y lo disfrutan. Esta estrecha relación entre paisaje y calidad de vida es uno de los argumentos principales del CEP que fue firmado el 20 de octubre de 2000 en Florencia, entrando en vigor el 1 de marzo de 2004 y ratificado por el Estado Español el 6 de noviembre de 2007.

¹ Además de Manuel Borobio, han colaborado en la redacción de esta ponencia: Augusto Pérez Alberti (Catedrático en Geografía Física. Laboratorio de Tecnología Ambiental. Instituto de Investigaciones Tecnológicas. Universidad de Santiago); Francisco Castillo Rodríguez (Doctor en Geografía. Profesor de Geografía en Consellería de Educación IES R. Carballo Calero); Marcos Pérez Gulín (Licenciado en Economía. Presidente de la Fundación Galicia Sustentable. Grupo de Investigación de Evaluación Ambiental Estratégica. Universidad de Vigo); Melania Payán Pérez (Licenciada en Ciencias Ambientales. Técnico especialista en ordenación del territorio. Profesional independiente en territorio y sustentabilidad).

La consideración territorial y jurídica del paisaje, en tanto que derecho de las poblaciones, exige políticas no solo de protección, sino también de ordenación y gestión. La Comunidad Autónoma de Galicia procedió a regular la materia del paisaje de conformidad con el ámbito competencial establecido en los artículos 27.3 y 27.30 del Estatuto de Autonomía de Galicia, referentes a las competencias exclusivas de la comunidad gallega en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y a las normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje, en los términos del artículo 149.1.23 de la Constitución española, a través de la Ley 7/2008, del 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia. Lo cual se tradujo en el reconocimiento jurídico del paisaje gallego y en la promoción de políticas propias de paisaje, entendiéndolo como “elemento esencial para el bienestar individual y social, cuya protección, gestión y planeamiento comporta derechos y deberes para todos”.

Así, con el convencimiento de que el paisaje contribuye a la cohesión social, por su función como base de convivencia y de compromiso de las poblaciones con la gestión de sus recursos naturales y patrimonio cultural, Galicia se expone a afrontar el reto de definir una política de ordenación, protección y gestión de sus paisajes a partir de los instrumentos definidos en su Ley 7/2008, como reflejo de la voluntad política de integrar la consideración del paisaje en las políticas de ordenamiento territorial y urbanístico, así como en sus políticas ambientales, del patrimonio cultural, agrícolas, forestales, sociales, turísticas, industriales y económicas, y en cualquiera otra política sectorial que pueda producir impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

1.2 Los instrumentos definidos en la Ley Gallega de Protección del Paisaje de Galicia: Los Catálogos y Directrices

Se entiende, a la luz del CEP, que el paisaje es el principal objetivo y no el resultado de la ordenación del territorio y precisa de nuevas formas de gestión más creativas. Entre los instrumentos contemplados para el desarrollo y aplicación de políticas de protección, gestión y ordenación de los paisajes, la Ley 7/2008 recoge en sus artículos 9º y 10º los Catálogos y las Directrices del Paisaje, respectivamente.

Según esta Ley, los Catálogos “son los documentos de referencia que fundamentándose en las distintas áreas geográficas, morfológicas, urbanas y litorales existentes en el territorio gallego deberán delimitar, en base a los diferentes estudios y trabajos existentes en la materia, las grandes áreas paisajísticas de Galicia, identificando los diversos tipos de paisajes existentes en cada una de ellas y sus características diferenciales” (art. 9.1).

Se trata por tanto de documentos de carácter técnico que se conciben como herramientas para la ordenación y la gestión del paisaje. Concretamente, los catálogos configuran la primera parte del proceso de planificación del paisaje, la fase de análisis y diagnosis.

Disponer de estos Catálogos permitirá llegar a la definición de las Directrices de Paisaje, que serán las determinaciones establecidas para alcanzar los “objetivos de calidad paisajística”. Objetivos que deberán expresar las aspiraciones de la ciudadanía, por lo que se requerirá un proceso de participación pública.

Las Directrices, una vez aprobadas, tendrán carácter vinculante para el conjunto de instrumentos de planificación sectorial y urbanística y, lógicamente, serán congruentes con las determinaciones que en materia de paisaje puedan derivar de otros instrumentos normativos.

Tal y como figura en las determinaciones en las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia de Galicia (DOT), el instrumento marco de la ordenación territorial, los instrumentos de planificación del paisaje, “los Catálogos y Directrices de paisaje, considerados en su conjunto, se conciben como un instrumento normativo complementario a los instrumentos de ordenación del territorio, por cuanto acercan unos objetivos y disposiciones basados en las relaciones funcionales de todos los elementos estratégicos del territorio y contribuye a una gobernanza más participativa” (determinación 8.4).

1.3 La estrategia de paisaje de Galicia

La Ley 7/2008 en su artículo 5 establece que los poderes públicos de Galicia velarán para que, en el ámbito de sus competencias, se adopten las medidas necesarias para la protección, gestión y ordenación del paisaje y establece los instrumentos para conseguirlo.

En este campo la *Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras* (CMATI), desde el año 2011, está desarrollando una Estrategia del Paisaje de Galicia (EPG) hacia la puesta en valor, protección y recuperación, en su caso, del paisaje gallego.

1.3.1 La Estrategia del paisaje gallego 2011-2014

El desarrollo de la Ley 7/2008 se inició con el ejercicio de la competencia sectorial en materia de paisaje, mediante la intervención por medio de informes en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos y de evaluación ambiental estratégica de planes, a los que después se unirían los informes sobre la integración paisajística de usos calificados por el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (POL) como compatibles.

Además de esta función preventiva básica para la integración paisajística de las actuaciones sobre el territorio, la elaboración del POL supuso el primer desarrollo proactivo de la Ley 7/2008, al integrar el paisaje como herramienta de análisis y reconocimiento territorial y pilar sobre el que poder establecer un diálogo con la sociedad. Como resultado, cabe resaltar que este instrumento recibió en el año 2012 la calificación de Buena práctica en el IX Concurso internacional de Buenas Prácticas para mejorar las condiciones de vida, auspiciado por el programa Hábitat de la Organización de Naciones Unidas. Así mismo, fue premiado en la XII Bienal española de arquitectura y urbanismo, convocada por el Ministerio de

Fomento, en colaboración con el Consejo superior de los colegios de arquitectos de España (CSCAE), la Fundación Caja de Arquitectos y la Unión de Agrupaciones de arquitectos urbanistas (UAAU) en el año 2013.

A partir de este antecedente, se puso en marcha la primera Estrategia del paisaje gallego en agosto de 2011, un conjunto de acciones y medidas para integrar la consideración del paisaje en el día a día, de cara, en primer lugar, a la elaboración de los instrumentos de protección, ordenación y gestión de los paisajes, la definición de diferentes estrategias de integración paisajística, y el desarrollo de acciones de sensibilización, Formación y Divulgación del Paisaje

1.3.1.1 La elaboración de los instrumentos de protección, ordenación y gestión de los paisajes

El primer hito fue el Mapa de las Grandes Áreas Paisajísticas de Galicia que se describe más adelante y se refleja en la Ilustración 2. Este mapa delimitó 12 grandes áreas e identificó 50 comarcas paisajísticas que, a modo de unidades constituyen el entramado desde el que se comenzarían a elaborar los diferentes catálogos y directrices del paisaje.

Con esta base se contrataron los trabajos de análisis y diagnosis paisajística para 3 de las 50 comarcas (Deza, Costa da Morte y Fosa de Ourense), con el objetivo de que sirviesen de experiencia piloto para la redacción de los restantes catálogos de paisaje. De los tres se alcanzó la aprobación definitiva del Catálogo del Paisaje de la Comarca Paisajística de Deza, el cual fue aprobado por el Consello da Xunta mediante lo Decreto 171/2012, del 1 de agosto (DOG del 17/08/2012), de acuerdo con las especificaciones del artículo 9 de la Ley 7/2008.

En esta experiencia, en la que se aplicaron métodos ensayados en otras comunidades europeas, se puso de manifiesto la complejidad para abarcar un territorio como el gallego, no solo desde su dimensión territorial, sino también en el tiempo necesario para recopilar toda la información necesaria. Así, la duración en la elaboración del Catálogo de una sola comarca fue de un año con un esfuerzo en recursos y tiempo muy significativa, especialmente considerando su extrapolación a las 47 comarcas restantes y las escasas aportaciones recibidas durante su fase de información pública. Además, se vio la necesidad de no concebir los procesos de planificación del paisaje de una manera aislada sino puestos en relación entre ellos, y conscientes de que el Catálogo es el primero de los dos instrumentos que contempla la Ley para la protección y gestión efectiva de los paisajes.

El balance de estas acciones motivó la necesidad de replantear la metodología para abarcar la elaboración de los catálogos y directrices del paisaje en un horizonte temporal menor y con una mayor implicación ciudadana.

1.3.1.2 Las Estrategias de integración paisajística

De la experiencia adquirida en la emisión de los informes sectoriales de paisaje se vio la necesidad de establecer una colección de manuales y guías de buenas prácticas que de forma didáctica expusieran referencias y herramientas técnicas de apoyo para que la sociedad desenvuelva su actividad con una mayor seguridad jurídica y bajo la consideración de la integración paisajística. Así se inició la Colección "Paisaxe Galega" que comenzó con la "Guía para la elaboración de estudios de impacto e integración paisajística", que de forma orientativa indica la metodología a seguir en el desarrollo de cualquier proyecto de intervención en el territorio. El segundo número, bajo el título de "Guía de criterios de sostenibilidad e integración paisajística de los establecimientos de acuicultura litoral", ha sido la primera de obligado cumplimiento. A estas dos les han seguido la "Guía de buenas prácticas para la intervención en los núcleos rurales" y la última que, cumpliendo un mandato del POL, ha sido recientemente presentada "Guía de buenas prácticas de intervención en sistemas playa-duna". Todas ellas pueden ser consultadas en la web del Instituto de Estudios do Territorio.

1.3.1.3 Sensibilización, Formación y Divulgación del Paisaje

Para la sensibilización formación y divulgación, se diseñó el programa “12 Meses 12 Paisajes” (12M12P) como una iniciativa dirigida a la ciudadanía en general, a profesionales y al ámbito educativo, cuya finalidad es concienciar sobre la importancia del valor cultural, ambiental, social y económico del paisaje. Se desarrolló en cooperación con otras administraciones a través del *Plan Proxecta* (*Consellería de Educación*) y la colaboración con entidades privadas.

En cuanto al ámbito educativo y siguiendo la metodología inspirada en la Agenda 21 escolar, se centra en las escuelas, por ser un elemento transmisor de valores y por el efecto multiplicador que tiene en la comunidad y en las familias. El programa 12M12P forma y orienta al profesorado para que, aprovechando las inquietudes del alumnado, les animen a realizar acciones de mejora paisajística asumibles desde el aula con proyección en el entorno local.

Este programa ha sido reconocido por el Comité Hábitat España, encargado de evaluar las propuestas más significativas para mejorar de las condiciones de vida desde el respeto al medio ambiente y el territorio.

Paralelamente se desarrollaron talleres de especialización para técnicos y profesionales, así como foros informativos en el ámbito local, con el objetivo de formar y concienciar a la ciudadanía en la responsabilidad de respetar y proteger el paisaje.

La acogida que esta línea ha tenido se ve reflejada en el cuadro adjunto dónde se reflejan las acciones y personas que participaron en el periodo 2011-2014:

- Plan de Proxecta: 937 profesores, 12.181 escolares y estudiantes pertenecientes a 91 escuelas y colegios de Galicia.
- Fundación Juana de Vega, con talleres de lectura del paisaje en las escuelas: 795 estudiantes y 68 profesores
- Instituto de Estudios del Territorio: Seminarios internacionales: 143 participantes y 26 profesores.
- Eduardo Pondal Fundación: talleres de lectura del paisaje en las escuelas, con 620 alumnos y 81 profesores; un curso de formación de formadores para 10 personas con 2 profesores; un curso de Instructor de tiempo libre con 80 estudiantes y 3 profesores.
- Centros educativos: talleres de interpretación del paisaje, con 885 estudiantes y 106 profesores pertenecientes a 21 escuelas.

1.3.2 La Estrategia del paisaje gallego 2014-2016

Siguiendo el espíritu lanzado por las DOT relativo a la gestión dinámica y evaluación de los diferentes instrumentos con incidencia en el territorio, la EPG es evaluada para poder evolucionarla conforme a las necesidades y demandas que de su aplicación van surgiendo.

Los principios inspiradores del CEP y de la Ley 7/2008 se recogen en esta nueva etapa de la EPG en tres objetivos generales:

1. Identificar y caracterizar los valores y las potencialidades del paisaje de Galicia hacia su protección y gestión.
2. Potenciar la integración y la consideración del paisaje en la acción del Gobierno.
3. Avanzar en la formación técnica y profesional en particular, y en la concienciación social en general.

Cada uno de estos objetivos se desarrolla en las líneas de acción del plan operativo que constituye la Estrategia. Dicho plan concreta las herramientas, acciones y medidas a desarrollar para conseguir dichos objetivos, así como el agente que debe liderarlo.

La primera línea de acción para conseguir el primer objetivo de la EPG es la **LO01 Atlas de los paisajes de Galicia** y supone una de las principales mejoras respecto a la fase anterior. Bajo esta línea operativa se propone acometer la realización conjunta de los catálogos de todas las grandes áreas paisajística en un sólo Catálogo de los paisajes de Galicia. Esta opción permitiría conseguir la aprobación de este Catálogo para todo el territorio de Galicia para abordar la definición de las Directrices del paisaje de Galicia. Se afronta así el reto de aprobar las Directrices de paisaje de Galicia a través de una metodología de implicación de la sociedad en un periodo de tiempo abarcable y no muy extenso .

Este artículo se va a centrar en esta línea operativa por constituir el desarrollo de los principales instrumentos de planificación del paisaje. Estos aúnan tanto los trabajos técnicos de redacción como los asociados a establecer el diálogo necesario con la ciudadanía para adquirir la legitimidad imprescindible para su éxito.

2 METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL ATLAS DE LOS PAISAJES DE GALICIA

Como acabamos de exponer el Atlas de los paisajes de Galicia es una línea de acción del plan operativo que constituye la Estrategia del paisaje gallego 2014-2016. Esta línea engloba la elaboración de los dos instrumentos de planificación del paisaje principales contemplados en la Ley 7/2008, los catálogos y las directrices del paisaje.

2.1 Naturaleza y alcance

Ambos en su conjunto constituyen las dos fases de un proceso de planificación, los catálogos acercan el análisis y la diagnosis del paisaje y las directrices, a través de un proceso de participación ciudadana, añaden la dimensión propositiva y legitimadora mediante la definición de los objetivos de calidad paisajística, para a partir de ellos elaborar la normativa. Como se explicó, el resultado tiene carácter vinculante para los instrumentos de planificación sectorial y urbanística y las propias DOT los conciben como complementarios a los de ordenación del territorio.

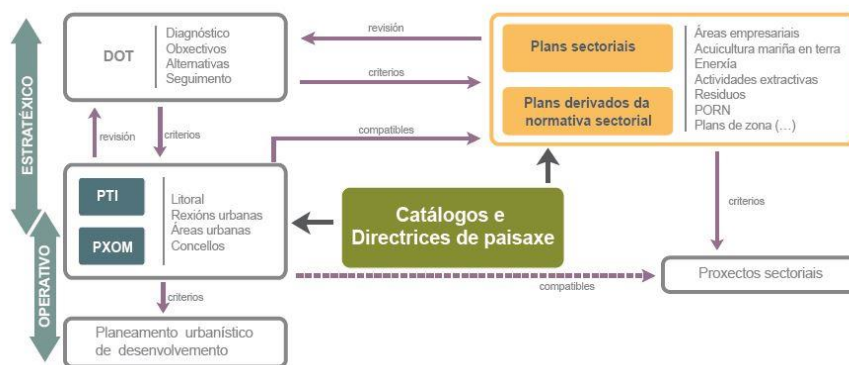


Ilustración 1: Relaciones del sistema de planificación en cascada de los instrumentos de ordenación del territorio y de urbanismo, y su relación con el Catálogo de los paisajes y Directrices del paisaje. Fuente: Guía de estudios de impacto e integración paisajístico

El ámbito de trabajo y posterior aplicación de ambos documentos, es la totalidad de Galicia. De este modo, el Catálogo de los Paisajes de Galicia, siguiendo el mandato de la Ley 7/2008, del 7 de julio, abordará los siguientes contenidos:

- a. La identificación de los diferentes tipos de paisaje que existen en cada área paisajístico.
- b. Un inventario de los valores paisajísticos presentes en cada área paisajístico, identificando aquellos ámbitos que en cada área presenten un especial estado de deterioro y que precisen especiales medidas de intervención y protección.
- c. Un análisis de las causas que determinaron la existencia de los tipos de paisaje, de aquellas que inciden hoy sobre los elementos del paisaje, y su evolución futura prevista.
- d. Una diagnosis del estado actual del paisaje en cada área paisajístico.
- e. La delimitación de las unidades de paisaje presentes en cada área, entendidas como ámbitos territoriales con valores paisajísticos homogéneos y coherentes.

Es objetivo de este trabajo el identificar determinadas zonas geográficas como «Áreas de especial interés paisajístico», en atención a los valores naturales y culturales allí presentes, esta identificación se hará con la intención de garantizar una gestión más específica por parte de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Por su parte, los contenidos de las Directrices del paisaje, según las especificaciones de la citada norma, son los que se traen a continuación:

- a. La definición de los objetivos de calidad paisajística para cada unidad de paisaje.
- b. Una propuesta de medidas y acciones específicas para conseguir los objetivos de calidad y de recuperación de aquellas áreas en las que existen ámbitos degradados.
- c. Una descripción de los indicadores de calidad paisajística para el control y seguimiento del estado y de la evolución de las unidades de paisaje.
- d. Una serie de normas y recomendaciones para la definición de los planes urbanísticos y sectoriales y de las estrategias regionales o locales

encaminadas a un desarrollo sostenible del territorio, con el fin de integrar en ellos los objetivos de calidad paisajística.

2.2 Proceso de planificación singular

La experiencia adquirida en la fase anterior de la EPG puso de manifiesto la necesidad de buscar alternativas procedimentales y metodológicas para afrontar la elaboración de los instrumentos de protección, gestión y ordenación del paisaje.

La formalidad de la concepción de dos instrumentos (catálogos y directrices) para un único proceso de planificación confiere cierta complejidad en la tramitación y la metodología para su elaboración. La propuesta que se ha diseñado se basa precisamente en su consideración conjunta bajo la línea operativa LO01 Atlas de los paisajes de Galicia.

Partiendo de esta premisa a continuación se enumeran las fases e hitos del desarrollo previsto en la planificación de los trabajos del Atlas de los paisajes en su conjunto, incluyendo por tanto, la tramitación del Catálogo de los paisajes y de las Directrices del paisaje. Ambas tramitaciones previsiblemente coincidirán en el tiempo en alguna de sus fases, produciendo un retroalimentación que redundará en el enriquecimiento de los procesos de participación y concertación social.

- Fase 1: Estudios Previos
- Fase 2: Discusión en el panel de expertos
- Fase 3: Preparación del documento para aprobación inicial
- Fase 4: Información pública del Catálogo de los Paisajes
- Fase 5: Preparación del documento para aprobación definitiva
- Fase 6: Trabajos previos de las Directrices de paisaje (DP)
- Fase 7: Proceso de participación pública para las Directrices del paisaje
- Fase 8: Preparación del documento para aprobación inicial
- Fase 9: Información pública de las Directrices del Paisaje
- Fase 10: Preparación del documento para aprobación definitiva

Las fases 2 y 7 son las que se corresponden con la Gobernanza pues suponen **la legitimación científica y social** del instrumento propuesto desde la administración.

2.2.1 Legitimación científica

La elaboración del Catálogo de los paisajes de Galicia tiene su origen y fundamento en un trabajo de carácter científico para la caracterización de los paisajes, para el cual el Instituto de Estudios del Territorio cuenta con una asistencia de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Santiago de Compostela para la dirección científica, a través de especialistas en la materia con un alto conocimiento del territorio gallego.

El resultado es la elaboración de un documento base, a modo de borrador inicial del Catálogo, que constituirá el núcleo denso de conocimiento. Contará con el

avance de la identificación e inventariado de los tipos del paisaje y de una diagnosis de partida.

Siguiendo con la metodología empleada en la elaboración de las DOT, el documento base del Catálogo será debatido con un panel de expertos revisores, multidisciplinar y heterogéneo, para que se pueda nutrir de las distintas aproximaciones metodológicas al paisaje, que permitan completar los contenidos y mejorar el método de exposición.

La discusión en el panel de expertos o revisores actuará como primer filtro y desbroce del documento para que se vaya nutriendo de las aportaciones de toda la sociedad.

2.2.2 Legitimación social

La participación en procesos de planificación queda recogida en todas las normas y reglamentos recientes como un aspecto fundamental e ineludible de compromiso con la transparencia e implicación de la población en la acción pública ya que, hoy por hoy, tener en cuenta a la población es una de las claves para el éxito de la planificación pública y para una gobernanza democrática.

Sin embargo, a la hora de llevar los procesos de participación a la práctica, las Administraciones cuentan con limitaciones estructurales que dificultan la eficacia de los mismos como por ejemplo, la rigidez de los protocolos establecidos, los formatos poco atractivos para las personas y, especialmente crítico, la utilidad percibida de la participación.

Para retomar el compromiso y la complicidad de la población en la planificación y gestión del paisaje, se ha buscado, no sólo mejorar la interacción Administración-población sino también superar el concepto de participación basado en una escucha activa que se ha instaurado como paradigma.

El paisaje es cosa de todos, así que en el marco de una estrategia por el paisaje, la implicación y la integración de todos los agentes juega un papel definitivo para una gestión colectiva del paisaje que creamos colectivamente. La participación pues, debe ser un aspecto más al servicio de un objetivo mayor como es la implicación de la población en la planificación y gestión de los activos colectivos, en este caso el paisaje.

Se trata, en definitiva, de contribuir en el conocimiento para activar la consciencia sobre la importancia de los retos que tenemos que afrontar desde el paisaje como elemento estratégico de competitividad, de forma que la población esté más preparada para participar en los procesos administrativos, cuando así se requiera, y también para la toma proactiva de decisiones con efectos directos sobre la gestión del paisaje.

Para conseguir esta implicación, para la elaboración del Atlas entendemos útil el basarnos en un proceso de tres etapas claramente diferenciadas y con un marcado carácter secuencial ya que saltarse alguna de ellas puede resultar en la

nula utilidad de las siguientes: conocer, comprender y actuar. Estas etapas se desarrollan de forma paralela a la tramitación formal del Catálogo y las Directrices.

2.2.2.1 Conocer

El objetivo de esta primera etapa es acercar el objeto de trabajo a la población de forma que se puedan visualizar el paisaje como un activo valioso y por lo tanto, buscando la complicidad en su planificación y gestión desde una perspectiva global, pero también desde las decisiones y acciones individuales. Dadas sus características, aproximarse al paisaje como objeto de conocimiento es una tarea compleja en la que es necesario acercar los conceptos a una realidad cotidiana y de cercanía adaptándose a los diferentes públicos que conforman la todo el espectro social.

La transparencia de información desde la Administración debe facilitar todos los contenidos necesarios para comprender el enfoque y los motivos que originan la necesidad de una planificación y gestión eficiente del paisaje. Un centro documental de información a disposición pública y accesible, en cuanto a formatos y perfiles, que servirá como fuente a la que recurrir en cualquier fase del proceso de implicación con el paisaje.

Al final de esta fase deberíamos haber conseguido que la población reconozca los diferentes elementos y sus relaciones como claves de la singularidad de cada paisaje.

Las acciones de esta etapa se están desarrollando de forma paralela a los estudios previos del Catálogo, a través de vídeos inspiradores y divulgativos a distribuir por las redes sociales, mediante convenios y acuerdos de colaboración con diferentes agentes sociales.

2.2.2.2 Comprender

Comprender los procesos socio-ecológicos que han configurado el paisaje requiere una base de formación técnica que ofrezca la capacidad crítica necesaria para avanzar en el proceso de implicación.

Al tratarse en estos momentos cuestiones más técnicas resulta, si cabe mucho más importante prestar atención a mantener la relación con lo cotidiano de manera que no se rompa en ningún momento la vinculación emocional que posibilitará la implicación efectiva de la población.

Tras esta fase, cada participante debería poder generar su propia explicación de los paisajes y de los procesos que lo han llevado a ser percibido de una determinada manera.

Las acciones de esta etapa se desarrollarán de forma paralela a las fases de discusión en el panel de expertos, preparación del documento del Catálogo para aprobación inicial y durante el periodo de información pública de este instrumento. Se realizará a través de vídeos didácticos y sesiones informativas sobre el contenido específico del Atlas en su conjunto para los principales actores y agentes relacionados con el paisaje de cada comarca paisajística.

2.2.2.3 Actuar

Llegados a este punto en el que la población está preparada para una actitud proactiva recupera una importancia clave el acceso a la información que permita canalizar estas nuevas capacidades de la población a partir de una interpretación correcta del estado de la situación. La información es clave para el análisis objetivo y la toma de decisiones.

Si hablábamos al principio de las limitaciones del paradigma de la escucha activa, nuestro planteamiento es que la reciprocidad en el flujo de información y propuestas es lo que genera una comunicación real. Por tanto esta fase de actuación es el culmen del proceso de implicación cuando conseguimos que la gente participe de los procesos administrativos pero también esté

preparada y tome decisiones que de forma colaborativa pueden llevar a cabo sin necesidad de la cobertura o tutela directa de la Administración.

En este escenario habremos conseguido llevar el alineamiento con la Estrategia Gallega del Paisaje al eslabón final de implementación de las acciones que es la población en sus decisiones individuales y como parte de colectivos.

En la tramitación formal, estaríamos en la fase de participación pública de las Directrices de paisaje. Este proceso se desarrollará a través de eventos presenciales, que contarán con profesionales con experiencia en la materia, y que aspirará a contactar y motivar a los principales agentes sociales del ámbito territorial de cada comarca. Independientemente de la duración estimada del proceso, debe suponer la identificación de las aspiraciones de la ciudadanía para su territorio y su paisaje. En el diseño inicial se estima que será muy positivo que el Catálogo también se pueda nutrir de esta fase de diálogo efectivo, por lo que su aprobación definitiva se podrá retrasar hasta la finalización de este periodo de participación.

3 ANÁLISIS DE LOS PAISAJES DE GALICIA: AVANCE

Entendemos que puede ser de interés entrar a desbrozar algo más la naturaleza de los trabajos de caracterización de los paisajes que se están llevando a cabo para el Catálogo de los paisajes, porque constituyen una línea metodológica diferente de las empleadas en la elaboración de los instrumentos homónimos en el resto de Comunidades Autónomas.

De esta manera y tomando como punto de partida la “Metodología y Clasificación de tipos de paisaje en Galicia” (Pérez Alberti, A. et al, 2014), se organiza la estructura del contenido del Catálogo del Atlas según los siguientes epígrafes:

3.1 Principales dinámicas, composición y elementos de los paisajes

La caracterización que se lleva a cabo comienza con el análisis conjunto de los conceptos y dimensiones de cada uno de los tres niveles de aproximación definidos en el citado artículo: elementos, composiciones y dinámicas.

Se trata de describir qué elementos están presentes en Galicia, cómo se materializan en el territorio, qué patrones de distribución siguen y las diferencias que se pueden encontrar entre unos lugares y otros y, por último, que dinámicas se pueden encontrar en los diferentes paisajes.

La exposición conjunta podría parecer compleja si antes no fuera explicada la metodología, pero una vez presentados los niveles de aproximación, el análisis sistémico es precisamente el valor añadido que se aporta fruto de un estudio relacional y multidisciplinar.

3.2 Grandes áreas y comarcas paisajísticas de Galicia

La aproximación sistémica realizada unida a la experiencia derivada de la elaboración del POL, nos hace entender que sólo resulta coherente realizar una delimitación de grandes áreas y comarcas paisajísticas que trasciendan de las divisiones administrativas, y centrar el énfasis en la caracterización a través de la identificación y análisis de los tipos de paisajes presentes en territorio gallego.

En el caso de las 12 Grandes Áreas se hace en función de los elementos dependientes de la escala temporal más amplia, que son los estructurales. En el caso de las 50 Comarcas, son tenidos en cuenta los elementos texturales que requieren de un estudio a una escala más próxima a los habitantes del territorio.

Por tanto, la consideración de áreas homogéneas se contempla como la primera aproximación al análisis del sistema que percibimos como paisaje. Como se viene comentando, desde la escala de toda Galicia esta delimitación sólo es posible a través de los elementos estructurales, más invariantes en el tiempo. Se trata de los elementos abióticos, fundamentalmente topográficos, los cuales posibilitarán que estas áreas homogéneas disfruten de una larga validez para la escala humana de tiempo.

El resultado es la delimitación de Grandes áreas paisajísticas de Galicia, publicada en el seno de la primera versión de la Estrategia gallega del paisaje tal y como se expone en la Ilustración 2.

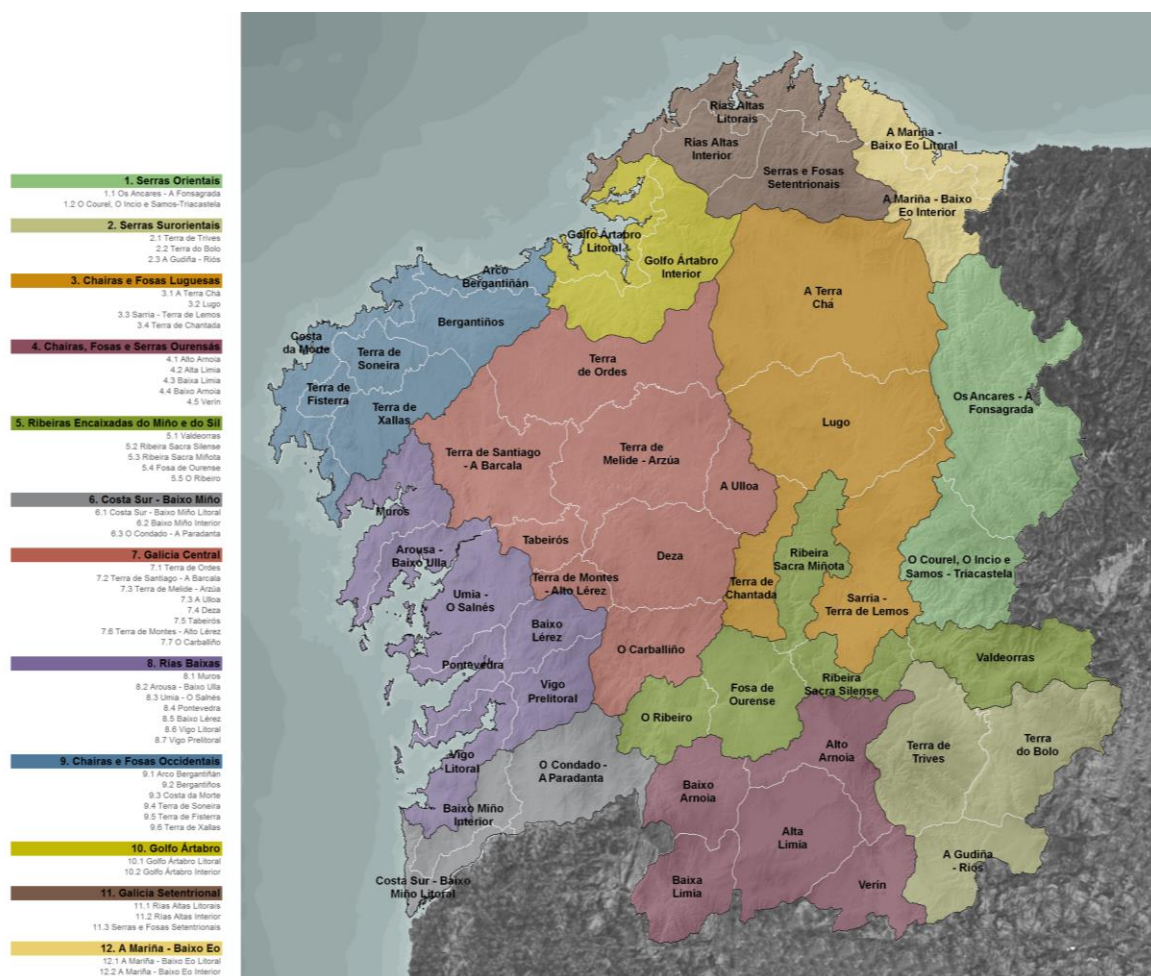


Ilustración 2: Mapa de las Grandes Áreas y Comarcas paisajísticas de Galicia. EGP (2011)

El trabajo de delimitación incluye la identificación de comarcas paisajísticas, como espacios de menor extensión que se pueden individualizar dentro de cada área, siguiendo los criterios de homogeneidad de elementos estructurales. Hay que

decir al respeto que sus límites pueden sufrir variaciones a lo largo de la elaboración del Atlas del Paisaje, tras el proceso de participación pública.

Estas comarcas serán consideradas las Unidades de Paisaje que exige la Ley 7/2008, de 7 de julio. Sin embargo, la caracterización fundamental y determinante para la función de la planificación del paisaje se conseguirá con la clasificación de los paisajes.

3.3 Tipología de los paisajes. Una propuesta clasificatoria

El análisis holístico de todos los elementos que entran en juego en el territorio, de sus relaciones, dinámicas y procesos permite la clasificación de los paisajes de Galicia en grupos, tipos y subtipos.

Para eso, se empleó una metodología específica, en la que fueron analizados inicialmente unos 2.000 lugares distribuidos por todas las comarcas paisajísticas de Galicia, para luego seleccionar alrededor de 600. La presencia de unos u otros elementos y su distribución permitieron agrupar los paisajes de Galicia a TRES niveles, tal y como se expone en “Metodología y Clasificación de tipos de paisaje en Galicia” (Pérez Alberti, A. et al, 2014):

En un primer nivel se englobaron los paisajes en GRUPOS, en función de que la dinámica dominante fuera natural o antrópica. Además, se consideró necesario crear el grupo de los Paleopaisajes, de dinámica mixta, donde se integran aquellos cuyas dinámicas dominantes quedaron desactivadas pero aún conservan trazas de ellas.

En un segundo nivel se clasificaron los paisajes en TIPOS en relación a la litología, la topografía y a las dinámicas de ocupación y uso: en definitiva a los patrones de funcionamiento que hacen que un elemento o elementos sean dominantes, condicionando al resto.

En un tercer nivel se pueden caracterizar los paisajes en SUBTIPOS en relación al uso concreto y a la forma de articulación del territorio.

La metodología para la clasificación propuesta permite no sólo conocer los trazos texturales, y consecuentemente visuales y perceptivos del paisaje, sino que va más allá al presentar los tipos de dinámicas existentes (natural o antrópica), los elementos físicos (forma, pendiente, orientación, suelo, agua) y antrópicos (asentamientos, vías de comunicación, grado de urbanización) que controlaron o controlan la dinámica actual del paisaje. Este hecho permite elaborar para cada tipo de paisaje unos protocolos de actuación que favorezcan su evolución ordenada y eviten o amortiguan al máximo su degradación.

Cada uno de estos tipos será descrito y analizado en una ficha con la información necesaria para que las Directrices de paisaje, en un primer lugar, y los instrumentos de planificación sectorial y urbanística, puedan establecer determinaciones hacia la protección, ordenación y gestión de los paisajes.

3.4 Evaluación de los paisajes

Por último se afronta la evaluación de los paisajes con la realización del inventario de valores, más identificando, por una parte, las Áreas de especial interés paisajístico (AEIP), de valores sobresalientes, en las que los esfuerzos residirán en la protección y puesta en valor; y, por otra, las Áreas de especial atención paisajística (AEAP), con valores degradados, que requerirán de actuaciones de restauración y/o mejora.

Se realizará una valoración de los paisajes en relación a los elementos caracterizadores de cada tipología de paisaje. Para eso, se seguirá la metodología propuesta en la Guía de estudios de impacto e integración paisajística elaborada por la *Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras*, en el referente a la valoración del paisaje.

La valoración no consiste en una mera ponderación cuantitativa del paisaje o en una enumeración de sus elementos singulares, sino que se trata de extraer aquellos aspectos del paisaje, ya caracterizado, que merecen una especial consideración, mientras que la fase de análisis es una fase descriptiva y como tal aspira a la exhaustividad.

Además, el Catálogo de los paisajes analizará las áreas especiales de paisaje, tanto por su susceptibilidad de ser protegidas o potenciadas, como por la necesidad de ser restauradas o mejoradas.

En el caso de las Areas de Especial Interés Paisajístico (AEIP), se validará la identificación y abordará la delimitación mediante la realización de una encuesta a los ayuntamientos y otros agentes implicados en la protección, ordenación y gestión de los paisajes, con el objeto de complementar los trabajos iniciales.

Esta fase de delimitación es de las más sensibles, pues no debemos de olvidar que el objeto último de la identificación y delimitación estas AEIP es que desde las Directrices del paisaje, así como desde los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo se puedan establecer medidas para llevar a cabo acciones de protección y puesta en valor.

La secuencia de trabajo y los contenidos para las Áreas de especial atención paisajística (AEAP) serán los mismos que para las áreas anteriores.

La diferencia reside en el objeto último para lo cual se identifican y delimitan. En este caso, se trata que desde las Directrices del paisaje, así como desde los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo se puedan establecer medidas de restauración y mejora de los valores degradados.

4 REFLEXION FINAL

A modo de reflexión final, consideramos la necesidad de aproximarnos al concepto de paisaje, desde la enriquecedora lectura de la escuela anglosajona –

Landscape Character Assessment - que ha sabido conjugar las diferentes dimensiones que se dan cita en él. Entendemos que esta interpretación ha cristalizado en una metodología operativa de caracterización y evaluación de los paisajes, a partir del concepto de “carácter”. Una propuesta madura que está siendo el referente de numerosas actuaciones en diferentes proyectos europeos de gestión paisajística.

En nuestro caso, a partir del “círculo del paisaje” anglosajón (vid Ilustración 3) hemos incorporado las conclusiones fruto de la experiencia acumulada en los últimos años en Galicia, en un esquema algo más enriquecido (vid. Ilustración 4) y que ha servido de referente en los estudios y documentos técnicos elaborados.

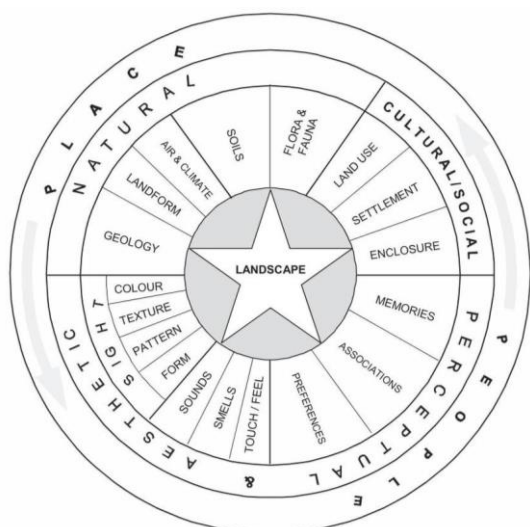


Ilustración 3: Landscape Relationships “Círculo Anglosajón”. Fuente: North Norfolk District Council (2009)



Ilustración 4: Esquema de Dinámicas y procesos del paisaje. Elaboración Propia.

Desde estos postulados, el paisaje puede interpretarse como un “continuo” animado por diferentes dinámicas pertenecientes a las dimensiones natural, cultural-antrópica y perceptiva. En cada una de ellas, a modo de círculos envolventes las estructuras y elementos que se distinguen en cualquier paisaje experimentan cambios a escalas espacio-temporales que operan en un rango muy amplio. Desde la escala geológica que marca el ritmo de los elementos estructurantes (afectados por las dinámicas naturales), hasta la escala humana que contempla los cambios texturales, mucho más reactivos y que transforman nuestros paisajes, desde las dinámicas culturales (económicas y culturales).

Todos estos elementos tangibles conforman lo que conocemos como “territorio” y a lo largo del tiempo han protagonizado una apasionante co-evolución socio-ecológica, capaz de singularizar cualquier lugar. Es decir, de otorgarle un “carácter” diferencial a los territorios. Sin duda, debemos profundizar sobre la caracterización de dicha realidad, analizando científicamente los elementos, patrones y dinámicas presentes en el territorio, desde los campos disciplinares oportunos en contextos inequívocamente interdisciplinares. Y, por supuesto, sin olvidar una tercera dimensión -la perceptiva- que a través de la experiencia plurisensorial otorga valores a esa realidad territorial. Y es en este punto, donde el

paisaje así concebido, se erige en una herramienta de enorme potencial para atravesar el umbral que nos conduzca a un escenario nuevo de gobernanza territorial.

El territorio encierra en sus manifestaciones formales códigos que activan las diferentes respuestas de los ciudadanos. Unas respuestas condicionadas, sin duda, por la cultura que preside cada sociedad. Y es aquí donde puede jugar su papel el paisaje en el buen gobierno del territorio: En su capacidad de interlocución entre los técnicos y la ciudadanía, desde un lenguaje apropiado y apropiable.

El paisaje admite múltiples miradas y experiencias perceptivas e intelectuales desde las que construir un diálogo con las poblaciones sobre el escenario en el que acontecen sus vidas. Desde la experiencia cuasi primigenia puramente emocional hasta la intelectual que aspira a comprender su identidad.

Y ofrece una segunda derivada no menos importante: la valoración del paisaje es esencialmente aprendida y, por consiguiente, susceptible de ser enseñada. El verdadero cambio en las nuevas formas de gobernanza tiene un alentador punto de partida en el desarrollo de adecuadas políticas de toma de conciencia y de sensibilización de la sociedad. Un empeño que se ha de acometer desde los principios éticos de la sostenibilidad, en las que el territorio se concibe como un recurso escaso y no renovable. Y en el que el paisaje, como su manifestación formal, delata los errores y los aciertos de su gestión.

El paisaje es en definitiva la biografía de los territorios, su ADN en el que podemos rastrear las huellas de la larga interacción del ser humano con su medio. El “tiempo profundo” del paisaje del que hablan los ingleses que alberga un apasionante relato del desarrollo económico, de los cambios de mentalidad o de la evolución ambiental que ha tenido un lugar. Esta dimensión patrimonial del paisaje puede ser un buen punto de partida para embarcarnos en este “tiempo nuevo”. Sin olvidar que, tal y como se desprende del Convenio Europeo del Paisaje, éste es el más democrático de los bienes que una cultura puede poseer por ser la imagen de una actuación colectiva y estar relacionado directamente con la calidad de vida y la identidad cultural de todos los ciudadanos.

Así con este planteamiento sólo nos queda comenzar a andar de forma colectiva, estableciendo el diálogo necesario entre la sociedad y la naturaleza, con el convencimiento de aprender durante el proceso y evolucionar de manera consistente hacia la integración y equilibrio de todas las acciones.

BIBLIOGRAFÍA

Bertrand, G. (1968). "Paysage et géographie physique globale. Esquisse méthodologique". *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, XXXIII, 3: 129-143. Toulouse.

Bertrand, G. e Dollfus, O. (1973). "Le paysage et son concept". *L'Espace Géographique*, 3: 161-164.

Bolòs i Capdevila, M. (dir.) (1992): *Manual de Ciencia del paisaje: Teoría, métodos y aplicaciones*. Masson, Barcelona.

Borobio Sanchiz, M. et al (2012). *Guía de Estudos de Impacto e Integración Paisaxística 1st ed.*, Santiago de Compostela : (esp): Xunta de Galicia, Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas.

Borobio Sanchiz, M. et al (2012). *Guía de criterios de sostenibilidad e integración paisajística de los establecimientos de acuicultura litoral 1st ed.* Santiago de Compostela : (esp): Xunta de Galicia, Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas.

Bouhier, A. (1979): *La Galice: essai géographique s'analyse e d'interpretation d'un vieux complexe agraire*, 2 vols. La Roche-sur-Yon (Vendée), s.n. (Imp. Yonnaise), 1510 páxs.

Burton, I. y Kates, R. F. (1964). *The flood plain and the seashore*. *Geographical Review*, LIV: 366-385.

Cancer Pomar, L. (1995). *Ecogeografía de los paisajes del Alto Gállego*. Publicaciones del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, Serie Investigación, nº 1, Zaragoza, 319 pp.

Farina, A. (1995). "Introduction to Landscape Ecology as a problem solving oriented transdisciplinary science". En *EQUIP: Ponencias al II Congreso de Ciencia del Paisaje: Paisaje y Medio Ambiente*. pp. 93-98. Monografies de l'EQUIP, nº 6. Equip Universitari d'Investigació del Paisatge, Universitat de Barcelona.

Gómez Zotano, J. y Riesco Chueca. P. (2010): *Marco conceptual y metodológico para los paisajes españoles. Aplicación a tres escalas espaciales*. Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía

Gould, P. (1967). *Structuring information of spacio-temporal preferences*. *Journal of Regional Science*, 7 (2): 259-274.

Kates, R.W. (1962). *Hazard and choice perception in flood plain management*. University of Chicago, Department of Geography Research Paper, N. 78.

Lowenthal, D. y Riel, M. (1972). The nature of perceived and imagined environments. *Environment & Behavior*, 4: 189-207.

Mata Olmo, R. (2006). Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio, en Mata Olmo, R. y Tarroja, A. (2006). *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Barcelona, Diputació de Barcelona-CUIMP, pp.17-40.

Mata Olmo, R.; Gómez Mendoza, R. y Fernández Muñoz, S. (2001). Paisaje, calidad de vida y territorio. *Análisis Local*, nº 37, pp. 27-40.

Mata Olmo, R. y Sanz Herráiz, C. (dirs.) (2003). *Atlas de los paisajes de España*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 788 págs.

Nogué, J, y Sala, P. (2008): El paisaje en la ordenación del territorio. Los catálogos del paisaje de Cataluña. *Cuadernos Geográficos*, 43-2, 69-98

Ormaetxea, O. (1997): Concepto y métodos en paisaje. Una propuesta docente. *Lurralde*, 20, 333-544.

Otero Pedrayo, Ramón (1928): *Paisajes y problemas geográficos de Galicia*, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, Madrid.

Pérez-Chacón Espino, E., 1995. Ciencia del Paisaje y Planes de Ordenación Territorial. In II Congreso de Ciencia del Paisaje "Paisaje y Medio Ambiente" : 12, 13 y 14 de septiembre de 1994. Barcelona, p. 27.

Pérez Alberti, A. (2001): A paisaxe como sistema: o exemplo de Galicia. In Perez Alberti, A. (Ed.): *O feito diferencial galego. As paisaxes de Galicia*. Museo do Pobo Galego. Santiago de Compostela. pp. 57-106.

Pérez Alberti, A. (2001): La ingeniería y la geodinámica del paisaje. *Revista Obras Públicas, Ingeniería y Territorio* nº 54, pp. 62-71.

Pérez Alberti, A. (2008): *As Paisaxes de Galicia*. En Reza, X.B y Cortina, A. *Protección, Xestión e Ordenación da Paisaxe en Galicia*. Xunta de Galicia, Santiago de Compostela. pp. 117-130.

Pérez Alberti, A. et al (2014): *Metodología y Clasificación de tipos de paisaje en Galicia*. CEGOT Centro de Estudios de Geografía e Ordenamento do Territorio. Pendente de publicación

Penning-Rowsell, E.C. (1973). Alternative approaches to landscape appraisal and evaluation. *Middlesex Polytechnic Plann. Res. Group, Middlesex, Rep.*, 11.

Pitt, D.G. y Zube, E.H. (1979). The Q-Sort method: Use in Landscape Assesment Research and Landscape Planning. Pp. 227-234. *Proc. Nat. Conf. Applied techniques for analysis and management of visual resource*. Nevada. USA. USDA.

Rougerie, G. y Beroutchachvili, N. (1991). Géosystèmes et paysages. Bilan et méthodes. Armand Colin, Paris, 302 pp.

Saarinen, T. F. (1969). Perception of the Environment. Whashington, Association of American Geographers, Commission on College Geography, Resource Paper, 5.

Saarinen, T.F. y COOKE, R.V. (1971). Public perception of environmental quality in Tucson, Arizona. Journal of the Arizona Academy of Science, 6: 260-274.

Smardon, R.C. (1979). Prototype Visual Impact Assesment Manual. University of Nwe York.

Swanwick, C., 2004. The assessment of countryside and landscape character in England: an overview. In: Bishop, K. and Phillips, A. eds. Countryside planning: new approaches to management and conservation. Earthscan, London, 109-124.

Tricart, J. y Kilian, J. (1982). La Ecogeografía y la ordenación del medio natural. Anagrama, Barcelona, 288 pp.

Zube, E., Sell, J. y Taylor, J. (1982). Lanscape perception: Research, application and the- ory. Lanscape Planning, 9, 1-33.



GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RESIDUOS EN GIPUZKOA. ALTERNATIVA HACIA UNA ECONOMÍA CIRCULAR

*Iñaki Errazkin Vitoria**

*Diputado de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Diputación Foral de Gipuzkoa

RESUMEN

El actual modelo imperante de gestión de residuos es un modelo lineal: se produce, se consume y se vierte; lo cual se han convertido en un grave problema. Este modelo, además de ser perjudicial para nuestra salud, resulta caro e insostenible para el medio ambiente.

Hay que avanzar hacia una economía circular que respete los límites de la naturaleza, aproveche al máximo los recursos naturales, cree puestos de trabajo en las comunidades locales, y garantice nuestro bienestar y calidad de vida a largo plazo. Gipuzkoa, un territorio con 732.000 habitantes ha conseguido avances y resultados significativos en base a la filosofía "Zero Waste".

Se ha planificado un modelo de gestión sin incineradora, en el que las infraestructuras de gestión de residuos pueden ir adaptándose a la evolución social de la generación de residuos, compostaje y reciclaje. El coste económico de estas infraestructuras es 3 veces menor en comparación con el plan anterior con incineradora, y se están generando nuevos puestos de trabajo. Además de impulsar el compostaje en los municipios y adecuar los sistemas de recogida de residuos para incrementar las tasas porcentuales de reciclado, se han elaborado proyectos concretos con los agentes territoriales, de impulso de la reducción en la generación de residuos, su reutilización y la sensibilización en esta materia. En 5 años, la tasa de reciclaje se ha duplicado en el territorio, ha pasado de un 20 % a un 40 %. 1 de cada 3 municipios recoge ya de forma selectiva más del 70 % de sus residuos, Hay en la actualidad unas 40.000 personas que compostan sus residuos orgánicos y la fórmula del compostaje comunitario, que permite compostar los residuos orgánicos a los vecinos que carecen de tierras, se está consolidando.

Este cambio de modelo requiere de la concienciación, compromiso y responsabilidad de todos, es decir, ciudadanos, agentes, industrias, empresas y administraciones.

1. INTRODUCCIÓN

El actual modelo imperante de gestión de residuos es un modelo lineal: se produce, se consume y se vierte; lo cual se han convertido en un grave problema. Este modelo, además de ser perjudicial para nuestra salud, resulta caro e insostenible para el medio ambiente.

En lugar de este modelo lineal de gestión de residuos, creemos que hay que avanzar hacia una economía circular que respete los límites de la naturaleza, aproveche al máximo los recursos naturales, cree puestos de trabajo en las comunidades locales, y garantice nuestro bienestar y calidad de vida a largo plazo.

Hay que avanzar hacia una economía circular que respete los límites de la naturaleza, aproveche al máximo los recursos naturales, cree puestos de trabajo en las comunidades locales, y garantice nuestro bienestar y calidad de vida a largo plazo. Gipuzkoa, un territorio con 732.000 habitantes ha conseguido avances y resultados significativos en base a la filosofía “Zero Waste”.

Este cambio de modelo requiere de la concienciación, compromiso y responsabilidad de todos, es decir, ciudadanos, agentes, industrias, empresas y administraciones.

2. ANTECEDENTES

El año 2002 se redactó un Plan Integral de Gestión de Residuos para el periodo 2002-2016, un plan que preveía por primera vez la necesidad de una incineradora en Gipuzkoa. Por aquel entonces, no se contemplaba la recogida selectiva de residuos orgánicos. El plan consideraba del todo imposible que la tasa de reciclaje superase un 41 %, al tiempo que pronosticaba un aumento incesante en la generación de residuos.

En 2007, se presentó una actualización del plan inicial, para el periodo 2008-2016. Se contemplaba ya la recogida selectiva de materia orgánica, pero contra toda lógica, este ajuste hizo disminuir sus previsiones de reciclaje y compostaje, al tiempo que aumentaba lo destinado a incineradora.

En el momento de decidir la ubicación de la incineradora, se produjo una gran oposición vecinal, que provocó la organización de la ciudadanía contra este modelo de gestión de residuos.

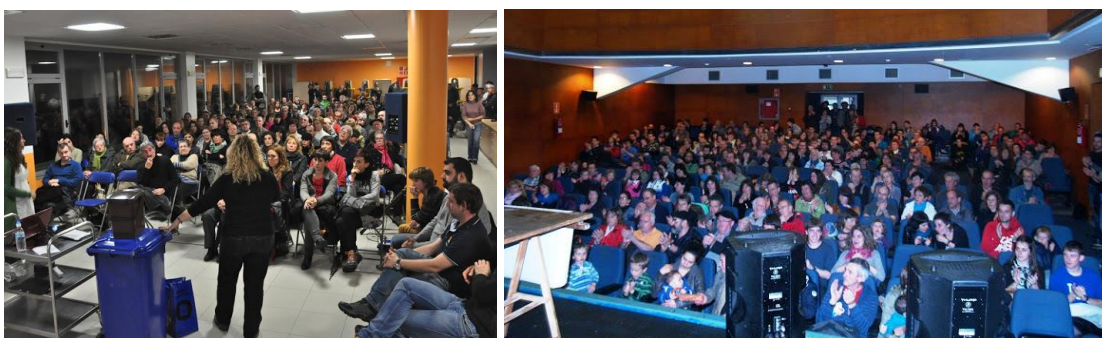
En 2009, un primer municipio guipuzcoano inicia con éxito la recogida selectiva de residuos “puerta a puerta”, basada en experiencias llevadas a cabo en Catalunya e Italia. Tras ello, en 2010 otros dos municipios se sumaron a la experiencia, uno de ellos Hernani, con 20.000 habitantes. El establecimiento del “puerta a puerta” no fue una acción aislada. Estos municipios querían demostrar que, frente a la amenaza de la incineración, los residuos podían ser gestionados de manera sostenible.

En Hernani, hubo dos agentes principales: por un lado, el Ayuntamiento, y, por otro, un amplio sector del vecindario. Ambos deseaban hallar una alternativa sostenible a la incineradora; resultó una alianza fundamental para el establecimiento del “puerta a puerta”. La iniciativa institucional fue decisiva, pero fue también importante la ayuda del apoyo social.

3. IMPLANTACIÓN Y RESULTADOS DE LA RECOGIDA “PUERTA A PUERTA”.

Como su nombre indica, la recogida selectiva “puerta a puerta” es un sistema de recogida de residuos por materias. La principal característica de este sistema reside en recoger de forma separada los residuos que cada hogar genera. Es un sistema de responsabilidad compartida, es decir, tanto el vecindario como la administración asumen su parte de responsabilidad. Es un sistema individualizado. Así, el sistema permite incentivar a quienes actúan con responsabilidad, y ofrece la posibilidad de aprendizaje a quien se pueda equivocar.

En los municipios guipuzcoanos en que se ha implantado el “puerta a puerta” se han llevado adelante procesos participativos desconocidos hasta entonces. Más de 20 asambleas en cada municipio, plenarias, por barrios, por sectores, con varios turnos en cada caso. Además de explicar el sistema, en las reuniones se acuerda con el vecindario los horarios y frecuencias de recogida. En cada día de la semana se recoge una fracción de residuos. Así, en Gipuzkoa se están aplicando las siguientes frecuencias: tres días para recogida de residuos orgánicos; dos, para recogida de envases ligeros; uno, para papel y cartón; y uno, para la fracción resto o residuos no reciclables. En comercios y polígonos industriales se generan residuos similares a los urbanos, generados en los hogares. Éstos también se recogen de forma selectiva.



Reuniones de participación vecinal, para explicar y consensuar la recogida “puerta a puerta”. Con el sistema de recogida “puerta a puerta” se han conseguido tasas de recogida selectiva superiores al 80 %. Los resultados son inmediatos, es decir, el aumento se manifiesta a los pocos meses de la implantación del sistema.

Además, la fracción resto o no reciclable, además de disminuir, cambia radicalmente en su composición. Al carecer de residuos orgánicos, no contiene materias que puedan descomponerse, de manera que no genera malos olores y lixiviados.

Debido a la oposición política y de parte de la sociedad al sistema de recogida “puerta a puerta” en algunos municipios se han implantado nuevos sistemas de recogida selectiva (sistemas mixtos) consiguiendo niveles de reciclaje similares a los obtenidos con el sistema de recogida “puerta a puerta”. Con el sistema voluntario de recogida selectiva vía contenedores no se ha conseguido superar tasas de recogida superiores al 45%.

4. DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONÓMICO

Tomando como ejemplo los datos de un determinado municipio, como resultado de la implantación de la recogida “puerta a puerta”, la tasa de separación en la recogida pública pasó de un 28 % al 82 % en pocos meses, nivel en el que se mantiene durante los siguientes años. Semejante cambio supone importantes consecuencias económicas:

- Por un lado, los ingresos del Ayuntamiento han aumentado por:
 1. Una mayor tasa de separación, que incide en el aumento del importe que Ecoembes paga al ayuntamiento por los envases ligeros recogidos.
 2. La mayor tasa de separación implica también que el ayuntamiento recibe más dinero por la venta del papel y cartón recogidos.
- Por otro lado, disminuye el coste del tratamiento de residuos, al reducirse la cantidad de residuos mezclados que se recogen. Los residuos mezclados, cuyo tratamiento es el más costoso, han pasado de ser el 72 % a un 17 %.
- Por último, al necesitar la recogida “puerta a puerta” de una mano de obra más intensiva, se precisa de más puestos de trabajo para la recogida. Ello ha supuesto:
 1. La creación de puestos de trabajo para los locales (5 puestos directos en una población de 6.000 habitantes).
 2. Ha aumentado el coste de la recogida.
- La recogida “puerta a puerta” ha hecho que se incrementen tanto los ingresos como los gastos. El balance es positivo: aumentan más los ingresos que los gastos.
- En 2012, por ejemplo, el beneficio económico inducido fue de 149.535 euros, en comparación con el anterior sistema de contenedores.
- El déficit generado por la gestión de residuos ha disminuido sin cesar desde la implantación del sistema “puerta a puerta”.

- La bonificación individualizada por autocompostaje, posible gracias a la recogida “puerta a puerta”, ha supuesto que los vecinos paguen una cantidad menor en su tasa de basuras.

5. PERSPECTIVA A NIVEL DE GIPUZKOA (730.000 habitantes)

En 2012, las nuevas autoridades guipuzcoanas presentaron un nuevo plan de gestión de residuos, acorde con las prioridades establecidas por la Unión Europea en materia de prevención, reutilización y reciclado. El plan presentaba por primera vez un modelo de gestión sin incineradora, en el que las infraestructuras de gestión de residuos podían ir adaptándose a la evolución social de la generación de residuos, compostaje y reciclaje. El coste económico de estas infraestructuras es 3 veces menor en comparación con el plan anterior con incineradora, y se generarán 100 puesto de trabajo.

Además de impulsar el compostaje en los municipios y adecuar los sistemas de recogida de residuos para incrementar las tasas porcentuales de reciclado, se han elaborado proyectos concretos son los agentes territoriales, de impulso de la reducción en la generación de residuos, su reutilización y la sensibilización en esta materia.

Además, hay en marcha diversas experiencias sociales de interés en este ámbito, que ayudan a hacer frente a la actual situación de crisis:

En 2013, el Banco de Alimentos de Gipuzkoa distribuyó 741.333,45 kg de alimentos entre personas en riesgo de exclusión social, evitando al mismo tiempo el despilfarro de alimentos. Recogen aquellos alimentos que las grandes superficies se disponen a desechar, sea por su próxima fecha de caducidad, sea por defectos en su envasado, los clasifican, y distribuyen solo aquellos alimentos en buen estado.

Se han establecido Ecocentros, junto con la fundación social Emaús, con el objetivo de impulsar la reutilización, recuperación y venta de materiales de segunda mano, una medida que busca además la creación de puestos de trabajo para personas en situación de exclusión social.

6. SITUACIÓN ACTUAL

En 5 años, la tasa de reciclaje se ha duplicado en el territorio, ha pasado de un 20 % a un 40 %. Es preciso tener presente que las políticas de cero residuos se iniciaron en 2012 en nuestro territorio. La recogida selectiva de materia orgánica se ha incrementado un 70 % en un año, por lo que enviamos cada vez menos residuos a los vertederos, un 31 % menos desde 2007.

Al inicio del año 2013, había solo 5 municipios guipuzcoanos que recogían selectivamente más del 70 % de sus residuos. A finales de 2013 eran ya 27. Teniendo en cuenta que hay 89 municipios en Gipuzkoa, **1 de cada 3 municipios**

recoge ya de forma selectiva más del 70 % de sus residuos, y de entre ellos, muchos superan el 80 % de recogida selectiva.

A finales de 2013, hay 8 municipios guipuzcoanos que convierten en abono todos sus residuos orgánicos, es decir, que han dejado de enviar residuos orgánicos a los vertederos y compostan por completo sus residuos, además de recoger selectivamente el resto de residuos reciclables. Estamos consolidando esta vía barata y sostenible de gestión de residuos en municipios pequeños (1000-2000 habitantes).

Hay en la actualidad unas 40.000 personas que compostan sus residuos orgánicos. La fórmula del **compostaje comunitario**, que permite compostar los residuos orgánicos a los vecinos que carecen de tierras, **se ha extendido de 8 a 39 municipios**.

En Gipuzkoa, a diferencia de tiempos pasados, **prácticamente nadie defiende en público el derecho a contaminar**. Todos los agentes implicados coinciden en la necesidad de recoger separadamente los residuos reciclables.

Junto a ello, en Gipuzkoa hemos acabado con el período de la incineración y la basura, y hemos iniciado un período de cero residuos, en el que los residuos, en lugar de ser problema y fuente de contaminación, se gestionan como recurso.



EXPERIENCIAS Y APORTACIONES DESDE LA INTERRELACIÓN PUERTO-CIUDAD

*Vicent Esteban Chapapría**

**(Dr. ICCyP; Catedrático Puertos y Costas. Director. E.T.S. de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos
UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA)*

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las economías y países ha modificado profundamente la fisonomía y funcionamiento de nuestro entorno. Innovaciones tecnológicas, nuevos modos de gestión, la energía creativa, la perspectiva global..., han inducido en los últimos años cambios cada vez con mayor aceleración. La adaptación y la flexibilidad se enuncian hoy día como cuestiones esenciales para afrontar los cambios. Esto también ocurre en los puertos y en las ciudades.

La evolución habida desde la década de 1940, concluida la guerra mundial, ha supuesto cambios profundos en las décadas recientes. Tras la necesaria reconstrucción de muchos puertos y ciudades tras aquella contienda, hasta 1965 tanto en Asia como en África se producen procesos de descolonización que van a permitir en el futuro la emergencia de numerosas plazas. A la vez grandes puertos industriales registran notables pérdidas de tráfico, tanto en el Reino Unido como en Francia. La mundialización se va fraguando y toma cuerpo en la década de 1980. Las terminales portuarias acentúan su especialización y la revolución del transporte marítimo está ya servida. El contenedor es considerado como el elemento impulsor y a la vez muestra palpable y catalizador del proceso de cambio tecnológico y económico. Los puertos del norte de Europa (Rotterdam, Hamburgo, Amberes...) siguen ligados a áreas de alta concentración económica y demográfica, pero también existen ciudades de gran potencial que presentan una fuerte componente exportadora y se van registrando cada vez más procesos de privatización en el ámbito portuario.

La profundidad del cambio afecta a la situación socioeconómica, induce impactos urbanísticos y tiene una clara incidencia medioambiental y en el patrimonio, generando igualmente cambios en la gobernanza, la gestión y la relación público-privada. Han sido muchos los cambios registrados en las últimas décadas en el ámbito y gestión portuaria, pero la tecnología y logística del transporte marítimo ha exigido en este tiempo nuevas redes de base terrestre y marítima fundamentando la intermodalidad, donde la relación anterior de la ciudad con su puerto se ha reducido considerablemente. El planteamiento más reciente ha pasado por incrementar la productividad y ello se busca con la mejora y especialización de terminales, el desarrollo de la intermodalidad y de puertos secos, aplicando tecnologías de comunicación a la tramitación y administración, planes de gestión de la calidad, de fidelización de clientes...

2. LAS CIUDADES PORTUARIAS. LOS CAMBIOS EN EL S-XX

Tiempo atrás ciudades y puertos se fusionaban en su organización espacial y socioeconómica. La ciudad portuaria empieza a modificar sus relaciones a lo largo del S-XIX. La evolución se percibe bien con el análisis de los espacios intermedios y de conexión. No existe un modelo único de análisis de relaciones entre puertos y ciudades, pero sí se tienen (RETE, 2011) numerosos y valiosos trabajos de análisis de esas interacciones y su evolución. Indudablemente la evolución de los puertos y de la actividad en ellos desarrollada ha cambiado a su vez esas relaciones. Con la modernización del transporte marítimo los puertos y sus instalaciones requieren zonas de mayor calado, extensiones mayores en tierra para ubicar las nuevas terminales, mejor conexión intermodal... En numerosos casos el puerto se aleja, desplaza su epicentro hacia otras áreas costeras adyacentes, distantes del entorno urbano, en ocasiones afectando zonas urbanas no centrales. Esa divergencia entre ciudades y puertos ha llevado en las últimas décadas a acometer acciones para restañar y suturar situaciones. La obsolescencia de áreas portuarias ha permitido la reconversión de esos espacios. Son abundantes los casos desarrollados: Londres, Marsella, Génova, Buenos Aires, Barcelona... a lo largo y ancho de la geografía mundial. El traslado o creación de nuevos equipamientos portuarios y el consecuente abandono de otros anteriormente utilizados, inducidos fundamentalmente por las nuevas condiciones del transporte marítimo y la distribución y logística de las mercancías, ha permitido la reutilización de esos espacios portuarios obsoletos, lo que se ha conocido internacionalmente como los *waterfronts*. Desde las pioneras –Boston, San Francisco y Baltimore- actuaciones que se producen en la década de 1960, se han producido numerosas experiencias muy valiosas: los Docklands, Puerto Madero en Buenos Aires, Port Vell, Valparaíso, Bilbao Ría 2000, Euromediterranéa en Marsella, Victoria & Alfred Waterfront en Ciudad del Cabo y tantos otros ejemplos dan muestra de planes desarrollados con mayor o menor grado de conjunción y colaboración, con diferentes modelos de gestión entre los responsables respectivos. Todas ellas tienen en común casi siempre el objetivo de revitalización de esos espacios, la recuperación de la mirada al mar, cada vez más apetecida, la recuperación del patrimonio marítimo...

Las tendencias y proyectos se han analizado cuidadosamente por estudiosos e investigadores bajo variadas facetas y enfoques. Los objetivos siempre planteados han sido compatibilizar la aspiración de la ciudadanía de recuperación del puerto y la mar en el marco de mejora de la calidad de vida y la recuperación cultural y vital de esos espacios, con la necesidad de mantener e incrementar la competitividad de los puertos. Para la transformación de estos espacios es fundamental considerar que son limitados y tienen restricciones importantes, que son espacios que alojan valores culturales de gran relevancia, tanto históricos como también de la ingeniería y la arquitectura y ponen en contacto dos medios de gran valor ambiental, tierra y mar (AIVP, 2006). Para ello siempre se ha subrayado la necesidad de definir estrategias globales y conjuntas de puerto y ciudad, así como la importancia de que sean los ciudadanos los principales beneficiarios, manteniendo la necesaria actividad portuaria y su adaptación y modernización. Los planteamientos y desarrollos siempre han debido tener lugar sobre la base de la comprensión mutua, la colaboración y transparencia de los participantes, la viabilidad económica y la sostenibilidad ambiental. En los proyectos de frente marítimo o áreas portuarias desarrollados el impulso conjunto de ciudad y puerto ha sido siempre garantía de éxito de los resultados alcanzados, aunque es bien cierto que no todas las reconversiones efectuadas han sido plenamente exitosas. Los modelos de gestión, el grado de implicación y participación pública, las condiciones financieras y de explotación han dado un elevado número de distintas soluciones y la viabilidad futura de muchas

intervenciones no siempre está garantizada. La financiación pública ha asumido ocasionalmente inversiones cuya viabilidad en el tiempo no siempre están garantizadas. En el futuro se plantean nuevas necesidades. Los procesos de convergencia o alejamiento entre puerto y ciudad han permitido las más de las veces un mayor conocimiento y entendimiento. Se habla ahora (RETE, 2011) desde el análisis de conceptos como *fixities* y *flows* -infraestructuras, regulación, prácticas y conocimiento, información, innovación..., respectivamente-, elementos que van apareciendo, desapareciendo, modificándose y transformando aceleradamente la realidad. Los cambios de la ciudad portuaria se siguen analizando bajo perspectivas de comprensión del papel de los puertos, de las demandas ambientales y sociales, de las tensiones que la sociedad genera.

3. CIUDADES PORTUARIAS PARA EL S-XXI

En numerosos ámbitos del conocimiento, especialmente en la historia, la geografía y el urbanismo, se ha analizado profundamente la fundación y desarrollo de las ciudades costeras. Muchas ciudades han ligado su razón de ser al mar y otras, en cambio -por diferentes problemas, sobre todo socioeconómicos y territoriales-, han sido ciudades sin vocación marítima. Alicante es indiscutiblemente una ciudad marítima. Su historia más reciente se entiende ligada ineludiblemente a su puerto. El puerto, cuyas obras modernas se inician a mitad del S-XIX, adquiere una planta y desarrollo muy propia en la concepción de aquel momento en las instalaciones portuarias mediterráneas: muelle, mejora y ampliación hasta llegar a conformar el dique de levante y ejecución del contradique encerrando con aquél una dársena. Más tarde se proyecta y ejecuta un antepuerto mediante el desdoblamiento y recrecimiento del dique de levante y las correspondientes ampliaciones de los muelles tanto en el antepuerto como en poniente, tal y como está perfectamente analizado en otros capítulos de esta obra.

En numerosos territorios la vivencia de las ciudades con la mar y su puerto ha estado presente en su economía y en toda su historia, en la expresión artística de su gente de manera continuada. Los espacios portuarios albergan mercancías, el ir y venir de quienes las acarrearán, las tripulaciones... Así, el puerto sirve de entrada a la ciudad y para que las gentes lleguen al mar. El puerto pasa a ser la unión con el mar, su interfaz. Pero además hay espacios membrana, espacios de tránsito entre la ciudad y su puerto. La ciudad de Alicante -por ejemplo, como muchas de las ciudades portuarias-, ha tenido y cuenta con numerosos elementos de articulación con su puerto. En su origen ciudad amurallada-muelle-castillo es claramente un enclave costero con razón y vocación urbana y comercial con los necesarios elementos defensivos. El contacto con mar y puerto se ha establecido esencialmente a través de tres espacios, que son líneas, zonas, áreas: la playa del Postiguet, la Explanada de España y el Parque de Canalejas. El muelle histórico se ubicó frente a la puerta en la muralla. La zona más al norte se relaciona con el centro histórico y se sitúa al norte del que será más adelante dique y muelle de levante. La zona es ocupada como zona de baños, con balnearios tradicionales, que perduraron hasta 1969. El Postiguet es parte del frente marítimo histórico urbano y la puerta en la muralla se relaciona con la ubicación del muelle, que es el auténtico embrión del puerto. La ciudad tiene extramuros los arrabales de San Francisco y San Antón y se expande más allá de sus murallas que confinan su núcleo histórico. El crecimiento urbano se realiza hacia el interior y el sur por las restricciones físicas existentes. Durante un tiempo se ubica en el Postiguet la estación de clasificación. El ferrocarril, que penetra desde poniente, discurre paralelo a la dársena interior y su espacio propio se delimita por una pequeña verja de madera bien visible en muchas imágenes de la época. Una petición de la Compañía de Ferrocarriles Estratégicos, unido a la resolución adoptada por el

Ayuntamiento supuso que en 1945 se formara una comisión para el estudio de la reubicación de la estación de clasificación y el entonces nuevo acceso a CAMPSA. Un acuerdo municipal requería (SUBIRÁ, 1987) la eliminación de la estación de clasificación del Postiguet para poder crear en ese espacio “...un bello parque que, ... quedará convertido en un espléndido lugar de esparcimiento...” La conocida Explanada es desde décadas uno de los espacios más emblemáticos de Alicante y área central de la membrana con la dársena interior del puerto. En 1867 comenzaron las obras de construcción de un paseo o parque, que inicialmente se denominó Paseo de Olalde y que el año siguiente se rebautizó como Paseo de los Mártires de la Libertad, en homenaje y recuerdo de decenas de militares que fueron fusilados tras protagonizar una revuelta de carácter progresista encabezada por Pantaleón Boné en 1844. En 1941 se acordó retirar el nombre de Paseo de los Mártires y recuperar el de Explanada de España, nombre que llevó durante algunos años el Paseo de Canalejas. La configuración y diseño de la Explanada –con sus cuatro hileras de palmeras y su característico pavimento, compuesto por piezas de mármol de Novelda de colores rojo, blanco y negro, y que se reproduce en otras áreas del entorno portuario cuando se remodelan-, se llevó adelante en 1959 a instancias del alcalde Agatángelo Soler de acuerdo con el proyecto del arquitecto Francisco Muñoz. Ese diseño, se inspiró en los pavimentos portugueses, concretamente en los de la ciudad de Lisboa en la Plaza del Rossio, el entorno de la Torre de Belem..., y más tarde ese diseño también se aplicó por el diseñador Robert Burle Marx en 1970 en el paseo de la playa de Copacabana. Dicho espacio ha albergado en el tiempo un teatro de verano, de carácter temporal, la concha, donde se realizan conciertos, y es, sin duda uno de los espacios ciudadanos de mayor uso, contiguo a la dársena y, por tanto, vivencialmente ligado al puerto. A poniente de este se estructura el Paseo de Canalejas, con otro pulmón para el esparcimiento urbano, que sigue la otra alineación de la dársena interior.

La transformación de la actividad portuaria y el cambio de su ubicación han comportado, como en numerosos puertos, el traslado de las áreas y equipamientos portuarios y el destino de la dársena y su entorno a uso urbano y ciudadano. En los espacios del muelle de levante, entre la dársena interior y la playa del Postiguet, se ubica el Aparthotel Meliá, un ejemplo más de gestión urbanística indebida. En febrero de 1964 la empresa Urbantusa, del grupo Meliá, solicitó al Puerto de Alicante la autorización para construir un hotel-balneario sobre suelo público ganado al mar en terrenos ganados al mar adosados al Dique de Levante. Dichos terrenos se segregan en 1968 y se inscribe su propiedad a nombre de Urbatunsa en 1969, destinándose a la construcción de un hotel-balneario cuya altura no debía ser superior a la del cercano edificio de Aduanas. Siendo la altura construida muy superior a la autorizada se propone y decide en la Comisión de Urbanismo, no obstante, su aprobación al ser informado favorablemente por parte del Ayuntamiento en 1969 tras una petición de informe urgente a los arquitectos municipales fundamentada en el “...interés para la ciudad”. El informe técnico señala, sin embargo, los excesos urbanísticos, mientras la decisión de la referida se fundamente en argumentos de la necesidad de instalaciones hoteleras de gran categoría, encaje con el entorno turístico... Los terrenos más próximos a la dársena y la propia dársena albergan desde finales de la década de 1980 nuevas instalaciones no portuarias, produciéndose el controvertido derribo del edificio de la administración portuaria.

En 1988 la Autoridad Portuaria comenzó la elaboración del Plan Especial del Puerto de Alicante que va incorporar actuaciones de reconversión de la dársena interior. El plan es aprobado en 1992 y seguidamente se desarrolla la intervención en levante, con la dotación de espacios comerciales, de ocio y la construcción de una marina deportiva para más de 800 embarcaciones deportivas y de recreo. En el área de Poniente de la dársena interior se desarrolló a continuación un equipamiento comercial de 42.000 m² -también, como en el caso anterior-, mediante el procedimiento de concesión que quedó

inaugurado en el año 2000. Mientras el área de levante tiene un amplio e intenso uso en sus diferentes zonas, y lo ha tenido desde el primer momento, muy seguramente favorecido por contener una diversidad de áreas y usos (espacios ajardinados, aparcamientos, área de restauración y ocio...) su mejor conexión con la ciudad y su mayor proyección hacia otros espacios portuarios también de uso urbano, el centro comercial de poniente languidece. El traslado de las instalaciones del Real Club de Regatas de Alicante a la zona del antiguo varadero, también en poniente de la dársena interior permitió en su día liberar el frente de la dársena para la ciudad. El uso de la dársena para embarcaciones deportivas -a causa de su mayor compatibilidad con el entorno urbano, la demanda y las restricciones de atender la oferta para ese tipo de uso y por razones financieras y económicas de viabilidad de la intervención-, ha sido solución muy frecuentada en numerosas intervenciones de reconversión de espacios portuarios obsoletos. El uso intensivo de la superficie de la dársena es también a veces controvertido, al igual que la desconexión de las soluciones con la memoria histórica o las pérdidas de los espacios públicos. Pero, en todo caso, es cierto que en Alicante también se han acometido importantes y exitosas recuperaciones patrimoniales, tanto de medios materiales (vehículos, balizas...), como también la adecuación de la antigua Lonja de Pescado como espacio expositivo.

El puerto se sigue transformando de manera continua y los espacios dedicados a la terminal de pasaje se reubica, se crean nuevos espacios portuarios para cruceros turísticos, para la zona de utilización para la Volvo Ocean Race... La ciudad sigue utilizando espacios portuarios adicionales, como es el caso de esa zona del transversal, donde ahora se ubican espacios museísticos. Puerto y ciudad han tenido desde la década de 1980 dinámicas acusadamente diferentes. No es que antes hubieran coincidido plenamente en muchos casos, pero la planificación ha sido sectorial. Más allá de la sostenibilidad económica de las intervenciones registradas, en el futuro de la relación del puerto y la ciudad se plantea una actuación de mejora de la calidad ambiental de ambos sistemas. No resulta posible definir soluciones verdaderas y durables separadamente, las soluciones requieren de enfoque conjugado, conjunto, participado socialmente, que garantice, en todo caso, la atención a las necesidades de competitividad del puerto.

Es este un ejemplo, como existen tantos otros, de evolución y transformaciones recientes en ciudades portuarias. En España casos como Barcelona, Bilbao, Málaga, Valencia..., pero también a nivel internacional, Buenos Aires en Puerto Madero, Baltimore, Ciudad del Cabo, Londres... son ejemplos que pueden analizarse para expresar la potencialidad de transformación del territorio, la gestión diversa y las diferencias entre los distintos desarrollos. A partir de la década de 1960 los cambios en la tecnología marítima indujeron nuevas necesidades, que supusieron el crecimiento de nuevas áreas de desarrollo industrial marítimo, al mismo tiempo que el puerto se retiraba de algunos espacios, sobre todo aquellos cosidos a espacios urbanos. Todo ello hace que los puertos modernos se amplíen -con nuevas terminales, accesos y áreas asociadas-, consumiendo grandes superficies terrestres y de lámina de agua mientras que las ciudades suturaban y renovaban sus espacios de contacto con los puertos, los *waterfronts*, dársenas interiores, *docks*...

Ha habido intereses encontrados, usos, espacios y territorio que se demandan y consumen. En las ciudades marítimas los puertos entran en relación con elementos urbanos, condicionando, contribuyendo y orientando el desarrollo de las propias ciudades. La actividad marítima genera efectos encontrados, pero indudablemente ha producido a lo largo del tiempo bienes patrimoniales de enorme importancia social y económica, con influencia diversa y notable en la cultura, el territorio, los recursos y la tecnología. No cabe duda del enorme potencial de rehabilitación que muchas de estas

intervenciones poseen, pero también hay que señalar fracasos y desaciertos acometidos a lo largo y ancho de los espacios. Las actuaciones celebradas en el entorno del Puerto de Valencia con motivo de la adecuación para celebrar la 32ª y 33ª edición de la Copa del América, son claro ejemplo de ello.

El 2 de marzo de 2003 la embarcación Alinghi ganaba la 31ª Copa América en Auckland (Nueva Zelanda) representando a la Société Nautique de Genève (SNG), una asociación náutica sin espacio marítimo donde poder desarrollar la siguiente edición de la Copa América y toda su actividad. Era, además, la primera vez que la Copa volvía a Europa, tras la celebración de la primera edición en 1851, y la primera ocasión en que las regatas correspondientes a una defensa, la que realiza en una edición el ganador de la anterior, iban a ser organizadas en Europa. A los pocos días de su victoria, la SNG y Alinghi (junto al *Challenger of Record*, el Golden Gate Yacht Club), anunciaba la creación de una empresa, America's Cup Management (ACM), quien se encargaría de organizar y explotar comercialmente la 32ª Copa América. Ello suponía un cambio sustancial en la historia de la Copa América. Hasta entonces la regata Copa América había sido organizada por el club náutico defensor, mientras que el *Challenger of Record*, primer desafío declarado, se encargaba de gestionar las series eliminatorias, la *Louis Vuitton Cup*, con el resto de *challengers*, para determinar quién se enfrentaría al defensor en la copa. Las dos partes eran totalmente independientes, lo que hacía que se duplicasen esfuerzos, tiempo y generaba en ocasiones conflictos de intereses entre patrocinadores, participantes y espectadores.

ACM se encargó de organizar la 32ª Copa América con una gestión plenamente profesional. Su primera misión, ya en marzo de 2003 con su creación, fue iniciar la selección de la ciudad sede de la celebración de la regata ya que en Ginebra, sede de la SNG, no podía ser. Se prepararon protocolos que exigieron a las posibles candidaturas el trabajo de preparación de proyectos bien estructurados. Fueron numerosas, hasta 60, las ciudades que barajaron la posibilidad de presentarse. Durante los meses de mayo, junio y julio se fueron perfilando los candidatos, a la vez que personal de ACM realizaba las visitas pertinentes a los posibles enclaves. A finales de julio y durante agosto, una vez establecida una primera criba, las ciudades candidatas, con los respectivos clubes náuticos que avalaban las propuestas, fueron citadas en Ginebra para presentar las propuestas y la información solicitada, que comprendía numerosas cuestiones: capacidad hotelera, patrocinadores, medios de transporte, especialmente aéreo, características del campo de regatas de posible uso, instalaciones en puerto y zonas y equipamientos que se pretendía poner al servicio de la regata... En agosto eran cinco las ciudades seleccionadas: Lisboa, Nápoles, Marsella, Valencia y Palma de Mallorca. Esta última quedó descartada en los primeros días del mes de septiembre, con el argumento de que no podía haber dos candidaturas del mismo país, con lo que se zanjaba la pugna política entre E. Zaplana y J. Matas. El miércoles 26 de noviembre la comunidad de la Copa América se reunía en el Hotel Presidente Wilson, al borde del Lago Lemán, con motivo de la ceremonia de anuncio de la sede de la Copa América: Valencia era la elegida, una vez había propuesto abonar un canon de 90 millones de euros a ACM, cantidad extremadamente superior a la que el resto de candidaturas ofrecieron. Las ventajas aducidas decían basarse en la bondad y seguridad de los vientos en el campo de regatas. Más de 300 asistentes se concentraban allí para oír el nombre de la ciudad elegida: representantes de las cuatro ciudades candidatas, Lisboa, Marsella, Nápoles y Valencia, numerosos periodistas, así como una quincena de representantes de sindicatos, entre los que se encontraban grandes estrellas de la Copa: Dennis Conner, Chris Dickson, Brad Butterworth o Jochen Schuemann, invitados de excepción para hacer declaraciones sobre la sede de la Copa en Europa.

El protocolo de la 32ª Copa América introdujo desde 2004 una serie de regatas al año a celebrar en las distintas candidaturas no seleccionadas en el camino hacia la Copa América de 2007. Esas preregatas se desarrollarían a lo largo de una serie de actos, parte de una representación, cada uno de ellos basado en el anterior, con una historia que se desarrollaría sucesivamente en cada evento, hasta el nudo final de las series eliminatorias entre *Challengers*, la Louis Vuitton Cup, y la propia Copa América.

En la Valencia de 2003 sobre el espacio portuario transformado se albergaban proyectos municipales, el denominado Balcón al Mar, que comprendía la dársena interior, cuyo uso portuario se había postrado. Esa dársena podía ser utilizada para ubicar en ella muchas de los equipamientos e instalaciones necesarios para la celebración de la regata. Las tres administraciones, central, autonómica y municipal, crearon en Octubre de 2003 el Consorcio Valencia 2007, cuyo objetivo inmediato era conseguir la designación de Valencia como ciudad sede y, de obtenerla, responsabilizarse de los compromisos adquiridos y facilitar con ello el éxito en el desarrollo de la regata. La obtención de la designación implicó la necesidad de asumir una amplia lista de obligaciones en el contrato de Ciudad Sede con la empresa ACM. La ciudad, la comunidad y España, por su parte, tenían derecho a usar el logo de la regata incluyendo en él la leyenda de “Sede” del mismo en sus promociones institucionales.

Uno de los inconvenientes claros existente en el Puerto de Valencia era que las embarcaciones que compitieran, al igual que las de acompañantes y visitantes, debían hacerse a la mar a través del puerto, coincidiendo e interfiriendo con el tráfico comercial y de pasaje. Tras la designación de Valencia como sede se produjo, en cierto modo, un explicable periodo de indefinición, tanto en la exacta concreción de las obligaciones como en sus vías de financiación. La vida estatutaria del Consorcio se preveía que finalizara con la regata y sus administraciones componentes no tenían consignación presupuestaria para las inversiones, con lo que la indefinición aumentaba. Se unió a todo ello el cambio de signo en el gobierno de la nación surgido tras las elecciones en 2004, el periodo de composición del nuevo Gobierno, el de inicio de su rodaje y el de toma de contacto con el Consorcio. La Autoridad Portuaria de Valencia asumió en ese periodo la redacción de los proyectos del nuevo canal y bocana, iniciando los procesos de licitación para su adjudicación cuando la financiación estuvo definida. Todo eso generó meses de paralización en unas actuaciones que tenían fecha perentoria y un creciente nerviosismo interno, que comenzó a trascender hacia afuera. Finalmente, se produjo el acuerdo político del 18 de octubre de 2004 cuyas principales líneas maestras fueron:

- Compromiso del Gobierno de que el ICO hiciera posible la financiación de las infraestructuras necesarias para dar soporte directo a la regata, mediante un crédito de hasta 500 millones de euros con aval del Estado.
- Hacer posible el retorno de este crédito mediante:
 - La prolongación indefinida de la vida del Consorcio, hasta que hubiera reembolsado el crédito.
 - Compromiso de todas las administraciones de poner bajo la gestión del Consorcio, para su posterior explotación y con los títulos de cesión más oportunos, todos los terrenos, instalaciones y espejo de agua que constituían la sede de la regata.
 - Modificar la composición del Consejo Rector, con el 50 % de sus miembros designados por la Administración central y el otro 50 % a partes iguales, por las Administraciones autonómica y municipal.

Las obligaciones derivadas del compromiso como sede de la celebración de la 32ª edición de la Copa América consistían especialmente en la prestación de apoyo logístico en materia de seguridad del recinto, control de accesos, emergencias, suministros, señalética en tierra, balizamiento marítimo, etc., apoyo que se desdoblaba en unas prestaciones directas y otras indirectas de intermediación y gestión ante los órganos administrativos con competencia en el desarrollo de la regata. Por otra parte había también la obligación de colaborar en la difusión de la regata, orientada fundamentalmente a la implicación de los ciudadanos valencianos, y todo ello sin competir con la organización en materia de patrocinios comerciales. En general se planteaban problemas derivados de:

- Disposición de terrenos
- Sujeción estricta a la Ley de Contratos del Estado
- Definición inconcreta de necesidades
- Plazos apretados
- Coordinación entre las administraciones

Por su parte ACM mostraba preocupaciones en relación con:

- Concreción de las obligaciones contractuales
- Secuencias de actuación
- Evaluación presupuestaria de necesidades
- Gestiones ante órganos de la Administración
- Plazos de ejecución de las actuaciones

Tras el acuerdo político, el Consorcio Valencia 2007 inició en Noviembre de 2004 la actividad contra reloj para cumplir los compromisos fechados para las pre-regatas de Junio de 2005. Así, se subrogó las contrataciones del nuevo canal y bocana, realizadas por la Autoridad Portuaria, ya financiables por el Consorcio, se definieron y se proyectaron las obras de adelantamiento de cantiles y las bases para albergar los equipos, el pantalán de megayates y las oficinas de ACM, el centro de voluntarios, la oficina de regatas, y se definió Foredeck y el parque.

El 1 de enero de 2005 no se habían iniciado las obras pero en junio de 2005 se celebraron en Valencia ya las prerregatas correspondientes a los Actos 4 y 5 de la Copa Louis Vuitton a plena satisfacción de la organización y los equipos en cuanto a la disponibilidad de las infraestructuras comprometidas. La situación planteada había requerido llevar adelante las actuaciones para albergar la celebración, especialmente en el propio puerto, en condiciones muy especiales. Una vez concluidas las ediciones de las regatas celebradas quedan la deuda y el desatino de proseguir con actuaciones que llevan adelante nuevos desarrollos como el circuito de Fórmula 1, con gastos innecesarios y la ausencia de una mínima planificación.

4. PUERTOS Y CIUDADES EN EL FUTURO

Con motivo del décimo aniversario de la organización internacional RETE se publicó el libro *“La ciudad portuaria del siglo XXI. Nuevos desafíos en la relación puerto ciudad”*. Se presentó a finales de 2011 y fue el resultado del trabajo de una treintena de expertos de Europa, Estados Unidos, Latinoamérica y Japón. Integra en una mirada plural e interdisciplinar las más recientes transformaciones de las ciudades portuarias, con un interesante análisis de la dinámica registrada en estos entornos.

Tratando el desconocimiento mutuo que suele existir entre puertos y ciudades, en relación con el mundo del mañana se afirma (HOYLE, B. en RETE, 2011) que las ciudades deben revisar y acentuar su percepción sobre los puertos y su rol en las economías regionales y nacionales. La interrelación es compleja, suele no ser fácil y se precisa una respuesta local sensible y adecuada para el declive de las áreas portuarias anacrónicas. En todo caso el mismo autor nos recuerda que no siempre ha habido actuaciones, y que además no siempre las actuaciones han comportado éxito, por lo que por madurez es preciso gestionar conjuntamente, aunando de manera cooperativa y positivamente la complementariedad, con y sobre los grados de interdependencia.

Existe un capítulo específico (“Tendencias futuras de la actividad portuaria”: ESTRADA, J.L. en RETE, 2011) dedicado a analizar la evolución futura de las instalaciones, influidas como están por los motores del desarrollo. Así, se describen las “...principales tendencias con influencia directa y/o indirecta en la actividad y desarrollo de los puertos”, señalando como principales:

- De la economía y el comercio internacional: evolución hacia un mercado único, crecimiento del comercio marítimo y efecto importante en el mercado de los países orientales.
- En logística y transporte: mayor peso de los cargadores y operadores logísticos, visión global de la cadena e integración vertical, descentralización de la distribución e intermodalidad creciente.
- En el transporte marítimo y el buque: aumento de los tráficos, concentración de navieras y estrategias de integración, presencia de estibadores globales y de las estrategias de red, gigantismo continuado en las flotas e incremento de la importancia del transbordo de contenedores.
- En la evolución de las mercancías y su forma de presentación, manteniéndose la contenerización y el incremento del tamaño de las unidades.
- En la mejora decidida de los sistemas de información asociados, que llevan a que los puertos sigan siendo elementos centrales que facilitan la información relacionada con su actividad, sumándose rápida y eficazmente a las innovaciones en TIC.
- Nuevas rutas y mejoras: la ampliación del Canal Panamá, la mejora de la navegabilidad del de Suez, el deshielo ártico..., redundarán, a su vez, en efectos sobre el tráfico y las instalaciones.
- Efectos de las políticas de sostenibilidad y medioambientales: las reducciones de emisiones, la transferencia de cargas entre modos transporte, conectividad del sistema portuario, así como la puesta en marcha de procedimientos simplificadores.

Sin duda uno de los aspectos más llamativos es la innovación tecnológica. En años recientes se han venido configurando ejemplos de desarrollos que van a seguir marcando el futuro. Las redes de comunicaciones corporativas, verdadero cordón neurálgico de toda la cadena logística actual, juegan un papel decisivo en la definición de modelos de gestión portuaria modernos y lo seguirán haciendo en el futuro. De esta manera se han

desarrollado tecnologías basadas en radiofrecuencia (RFID) e innovadores sistemas de información comunitarios (los PCS o Port Community System) a los que se accede en la red.

Los puertos en el futuro (ESTRADA, J.L. en RETE, 2011) se seguirán caracterizando por ser nodos de las cadenas logísticas, ofreciendo servicios de valor añadido de manera eficiente. Añadirán conectividad y serán polos de crecimiento, centros de eficiencia y productividad, así como de especialización, introduciendo mejoras tecnológicas y, a la vez, puntales de la sostenibilidad. Los incrementos de tráfico y sus características llevarán a que determinados puertos concentren tráfico, generándose una competencia importante entre todos para poder captarlos. El reequilibrio entre modos de transporte seguirá potenciando el tráfico de Short Sea Shipping. La conclusión apunta hacia una mayor integración de los puertos con las ciudades al haberse alcanzado una madurez en la relación que han mantenido con las ciudades y que se ha conducido por distintas fases: desconocimiento y separación, conflicto y confrontación, y colaboración.

La ciudad portuaria ha recibido una atención creciente en las últimas décadas. Sin embargo, no existe una metodología de investigación unificada, con coherencia metodológica y conceptual compartida (DUCRUET, C. en RETE, 2011). Las recientes transformaciones en los puertos, que en muchos casos han supuesto el abandono de numerosos espacios cuyo uso se soslayó, han llevado a un buen número de investigaciones en los siguientes aspectos:

- Análisis de los patrones de uso y teorización del *waterfront* como sistema espacial y funcional.
- Documentación y compilación de casos, y análisis de conflictos en diferentes áreas.
- Crítica al “*Docklands syndrome*”.
- Mecanismos y comparativas sobre los procesos de reconversión.

Se han planteado igualmente otros temas de investigación, haciendo hincapié en la permanencia cultural y económica en la interdependencia puerto-ciudad, mientras que está pendiente profundizar en la cuantificación de tráfico y en la determinación de la influencia mutua, así como en la evaluación de efectos de intervenciones de reconversión de espacios portuarios, para ser útiles en el futuro.

5. VECTORES DE CAMBIO EN EL S-XXI

Sin embargo, lo importante es saber atisbar cuál es el futuro, qué tendencias podemos encontrarnos y adelantarnos a ellas para poder adaptarnos. Es este un momento de cambio acelerado, de aparición de novedades tecnológicas que pueden revolucionar la situación, de cambios profundos en la administración de lo público, etc. El contenedor ha revolucionado y modificado completamente el tráfico marítimo: su principio se concibe por Malcom Mac Lean en 1963, el buque *Container Venturer*, se construye en 1958 para navegar entre Inglaterra e Irlanda del Norte y poco más tarde se empiezan a generar movimientos entre puertos norteamericanos. Su eclosión es rápida, a partir de la década de 1980 en Europa y desde entonces los tráfico son continuamente crecientes y ha supuesto declives importantes y cambios profundos en numerosos puertos. La aparición y profusión de las tecnologías de comunicación es otro ejemplo de desencadenante de cambio reciente, como los cambios económicos, políticos y sociales recientes. El futuro señala incertidumbres, pero, sobre todo, cambios de rapidez creciente. No hay duda de que la innovación tecnológica va a seguir produciéndolos, de igual manera que la sostenibilidad va a seguir siendo principio de actuaciones. Algunos de los cambios son,

sin embargo, externos, en los que no cabe influir: seguirá el *aplanamiento* del mundo, el aumento del comercio internacional, las estrategias de asociación, de sistemas portuarios..., pero se darán también procesos de reindustrialización, como los que se inician ya en Europa y EEUU, y la aparición de nuevos países fuertes. Tras la asunción del cambio climático las estrategias pasan por las apuestas por un cambio de lógica, la mitigación de sus efectos. En el transporte se mantendrá tenderá de manera creciente a la integración de las cadenas de valor y los cambios también se anuncian con la ampliación del canal de Panamá o la apertura de nuevas rutas marítimas en el Ártico.

Los comportamientos y patrones sociales se modifican, pero hay aspectos y vectores constantes a lo largo del mundo. La ocupación demográfica intensa en las áreas litorales sigue manteniendo concentraciones relevantes que pueden acarrear problemas de gobernanza y llegan a suponer determinados planteamientos de modelos alternativos, nuevos modelos de consumo y comercio. Parece imparable el traspaso de la gestión de lo público a lo privado, un papel creciente de la iniciativa privada, lo que no debe suponer la pérdida o cambio del concepto de servicio público necesario. Los problemas y cuestiones que se plantean son obviamente diferentes porque son distintas las escalas, pero la actitud de los puertos pasa por ser más proactiva que pasiva, integrando los agentes participantes en una gestión que se requiere transparente. La relevancia global de las ciudades portuarias va a seguir siendo un hecho, pero las tendencias para un futuro inmediato van a establecer nuevas jerarquías portuarias, como ha venido pasando desde siempre con los puertos que pueden y se adaptan a las nuevas situaciones y aquellos otros que finalmente no lo hacen.

Por una parte es indispensable que el puerto mantenga una buena conectividad, con mayor accesibilidad para personas y mercancías. Pero a la vez, esa doble función de los puertos, como nodo de encuentro de flujos y como lugar, tendrá vertientes diferentes: la actualidad y adaptación de los entornos urbanos requiere que se trate como espacio tecnológico, pero a la vez como espacio de conocimiento, de innovación, de consumo, como recurso turístico. El puerto y sus dos componentes, operativa y como lugar, va a requerir soluciones de planificación y gestión conjunta, participada y colaborativa que evite tensiones y trate de establecer soluciones. El puerto en una ciudad marítima es depositario de la identidad marítima lo que exige que entre puerto, ciudad y ciudadanos se establezca en el futuro cómo gestionar la herencia del pasado, priorizar los objetivos presentes y afrontar los retos futuros.

6. EN GENERAL

Es oportuno atisbar algunas ideas y cuestiones de carácter general. Aunque realmente no se puede hablar de una situación estable, los cambios generales en las últimas décadas han transformado muchos de los hábitos, sistemas y el pensamiento. Tras el periodo de estabilización posterior a la segunda gran guerra mundial, en los ochenta del siglo pasado se empieza a gestar un escenario global, una integración planetaria (TAMAMES, 1991). Las amenazas para el planeta que se enuncian son de índole ecológica (el deterioro de la capa de ozono, de la Amazonia, la deforestación por la lluvia ácida y los incendios, la desertificación, la contaminación o la falta de conciencia ambiental), pero también, en la línea malthusiana, la amenaza del reloj demográfico: la población, el subdesarrollo y el dualismo norte-sur. Se ha evolucionado del Homo technologicus al Homo ecologicus, y a la vez la representación política se cuestiona, se aceleran las visiones minimizadoras del Estado moderno y se establecen, en consecuencia, límites a la democracia. Mientras se configuran nuevos poderes políticos y

económicos, la historia, el pensamiento y el futuro parecen tender hacia un nuevo gobierno de la humanidad.

Precisamente para poder entender la globalización y sus consecuencias (FRIEDMAN, 2007) se explican diez fuerzas que aplanaron la Tierra: la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 supuso una inflexión en la historia reciente; la salida de Netscape a bolsa y la rápida y sencilla difusión de internet; las aplicaciones de trabajo y la conectividad para las distintas etapas que configuran el flujo de trabajo; el acceso libre a los códigos fuente y los cambios en las formas de trabajo, especialmente la colaboración auto-organizada; la subcontratación y la deslocalización, el traslado de la producción para reducir sus costes; la nueva organización de la cadena de suministros, asumiendo la diversidad de origen de proveedores; la omnipresencia e importancia de las cadenas de transporte; el acceso libre y sin casi limitaciones a la información; la revolución constante y la ampliación y renovación en las tecnologías. En opinión de FRIEDMAN en estos momentos se da una triple convergencia: nuevos jugadores, nuevo terreno de juego, y nuevos procesos y hábitos de colaboración. La historia reciente ha contrapuesto el 9/11 (la caída del Muro de Berlín) al 11/9 (el atentado contra las Torres Gemelas). La imaginación del ser humano y la innovación han cobrado una extrema importancia, más que nunca.

El reconocimiento de que en las décadas recientes se han producido cambios revolucionarios es unánime. La imprenta permitió en su día la difusión de la cultura. Los beneficios del conocimiento derivados de la concepción del alfabeto solo pudieron masificarse cuando se crearon determinadas tecnologías intelectuales para la transcripción, producción y distribución de obras. Las herramientas de la mente humana (CARR, 2011; FROMMER, 2011) han posibilitado la concepción artificial, los procesos intelectuales de transformación y abstracción, generando técnicas y modos de representación (el reloj, la cartografía...). Existen cuatro categorías de tecnologías, según sus formas de ampliar la capacidad humana: las que aumentan la fuerza y la resistencia físicas, las destrezas y las capacidades de recuperación; las que incrementan el alcance o la sensibilidad de los sentidos; el tercer grupo permite actuar sobre la naturaleza para atender mejor las necesidades; y por último, las intelectuales, que sirven para reforzar o ampliar la capacidad mental. En estos momentos parece estar generándose un rediseño del cerebro humano a raíz de la focalización en la percepción visual y de la evolución en los mensajes, y modificaciones neuronales que se asocian a una mayor simplificación y superficialidad en la actividad, tras haber superado la tradición intelectual de solitaria concentración en una tarea, pasando en la actualidad a la multitarea, al malabarismo.

La situación de crisis actual afecta al pensamiento, los usos, la política y especialmente al ámbito social. Arranca (FONTANA, 2013) en la década de los setenta del S-XX, *“...cuando se rompen las reglas que habían alimentado la ilusión de un mundo que evolucionaba hacia un progreso continuado...”*. Se basa en la depredación y la voracidad, también en la crisis financiera y en las enormes dudas que genera un sistema que genera un mundo con desigualdades crecientes, en el que han aparecido resistencias y protestas con nuevos formatos. La visión y el análisis de esta situación llevan a otras miradas, que ocasionalmente enfocan el ayer, otros entornos (DIAMOND, 2013), apreciando las ventajas del mundo moderno (comodidad, salud, versatilidad, integración, paz...) e intentando conjugarlas con las tradicionales (vínculos sociales, multilingüismo, sentido emocional...). Otras perspectivas (PORATTI, 2013) tienen frecuentemente enfoques apologéticos. Sin duda que se producen constantemente elementos de cambio: en la ingeniería lo fueron los nuevos materiales (acero, carbono, hormigón...), en el transporte aéreo la aparición del *low cost*, el TAC o el antibiótico en la medicina,... En la arquitectura y la ciudad el uso y aplicación de programas aeroespaciales ha marcado una referencia ineludible, como lo fue en su día también el ascensor.

7. PARA CONCLUIR

Desde el punto de vista de planeamiento, lo importante es saber atisbar cuál es el futuro, qué tendencias podemos encontrarnos y adelantarnos a ellas para poder adaptarnos. Es este un momento de cambio acelerado, de aparición de novedades tecnológicas que revolucionan la situación, de cambios profundos en la administración de lo público, etc. El contenedor revolucionó el tráfico marítimo. Su eclosión fue rápida y desde entonces los tráficos son continuamente crecientes y ha supuesto declives importantes y cambios profundos en numerosos puertos. La aparición y profusión de las tecnologías de comunicación es otro ejemplo de desencadenante de cambio último, como los cambios económicos, políticos y sociales recientes. El futuro señala incertidumbres pero, sobre todo, cambios de rapidez creciente. No hay duda de que la innovación tecnológica va a seguir produciéndolos, de igual manera que la sostenibilidad va a seguir siendo principio de actuaciones. Algunos de los cambios son, sin embargo, externos: seguirá el aplanamiento del mundo, el aumento del comercio internacional, las estrategias de asociación de sistemas portuarios..., pero se darán también procesos de reindustrialización, como los que se inician ya en Europa y EEUU, y la aparición de nuevos países fuertes. Tras la asunción del cambio climático las estrategias pasan por las apuestas por un cambio de lógica, la mitigación de sus efectos. En el transporte se tenderá de manera creciente a la integración de las cadenas de valor y los cambios también se anuncian con la ampliación del canal de Panamá o la apertura de nuevas rutas marítimas en el Ártico.

Los comportamientos y patrones sociales se modifican, pero hay aspectos y vectores constantes a lo largo del mundo. La ocupación demográfica intensa en las áreas litorales sigue manteniendo concentraciones relevantes que pueden acarrear problemas de gobernanza y llegan a suponer determinados planteamientos de modelos alternativos, nuevos modelos de consumo y comercio. Parece imparable el traspaso de la gestión de lo público a lo privado, un papel creciente de la iniciativa privada, lo que no debe suponer la pérdida o cambio del concepto de servicio público necesario. Los problemas y cuestiones que se plantean son obviamente diferentes porque son distintas las escalas, pero la actitud de los puertos pasa por ser más proactiva que pasiva, integrando los agentes participantes en una gestión que se requiere transparente. La relevancia global de las ciudades portuarias va a seguir siendo un hecho, pero las tendencias para un futuro inmediato van a establecer nuevas jerarquías portuarias, como ha venido pasando desde siempre con los puertos que pueden y se adaptan a las nuevas situaciones y aquellos otros que finalmente no lo hacen.

Por una parte es indispensable que el puerto mantenga una buena conectividad, con mayor accesibilidad para personas y mercancías. Pero a la vez, esa doble función de los puertos, como nodo de encuentro de flujos y como lugar, tendrá vertientes diferentes: la actualidad y adaptación de los entornos urbanos requiere que se trate como espacio tecnológico, pero a la vez como espacio de conocimiento, de innovación, de consumo, como recurso turístico. El puerto y sus componentes van a requerir soluciones de planificación y gestión conjunta, participada y colaborativa que evite tensiones y trate de establecer soluciones. El puerto en una ciudad marítima es depositario de la identidad marítima lo que exige que, entre puerto, ciudad y ciudadanos, se establezca en el futuro cómo gestionar la herencia del pasado, priorizar los objetivos presentes y afrontar los retos futuros.

BIBLIOGRAFÍA

AIVP (2006): "Guide des bonnes pratiques. Stratégies de transformation des sites portuaires délaissés, interfaces et intermédiaires entre la ville et le port". Programme UrbAI, Réseau n°7. Projet soutenu par la Commission Européenne et piloté par la ville de Marseille (France). Marseille

BRUTTOMESSO, R. (2010): "For a history of the port city. From the origins to the industrial age". Portus n° 19, Port cities: globalisation and sustainable Development, pp 8-13. ISSN 1825-9561.

CARR, N. (2011). "Superficiales". Taurus Pensamiento. Santillana. ISBN 978-84-306-0812-6

DIAMOND, J. (2013). "El mundo hasta ayer". Debate. Barcelona. ISBN 978-84-9992-319-2

FONTANA, J. (2013). "El futuro es un país extraño". Ed. Pasado & Presente. Barcelona. ISBN 978-84-939863-5-3

FRIEDMAN, T. (2007). "La tierra es plana". MR Ediciones. Madrid. ISBN 978-84-270-3222-4

FROMMER, F. (2011). "El pensamiento power point". Ed. Península. Barcelona. ISBN 978-84-9942-109-4

GRAS, P.; SIMONTI, F. (2013): "Storia dei porti. Declino e rinascita delle città portuali". 335 pp. Odoja SRL, Bologna. ISBN 978-88-6288-187-6.

NAVARRO VERA, J.R. (2005): "Alicante. City and port, a shared destiny". Portus n° 10, The waterfront, between urban planning and port planning, pp 48-51. ISSN 1825-9561.

PORATTI, G. G. (2013). "El shock del S-XXI". Ed. Rod Universitaria. Buenos Aires. Internet

RETE (2011): "The port city of the XXIst century. New challenges in the relationship between port and city". Varios autores. 383 pp. Venecia. ISBN 978-88-906509-0-1.

TAMAMES, R. (1991). "Un nuevo orden mundial". Espasa Calpe. Madrid. ISBN 84-239-2459-9



ALIANZAS ENTRE AL AGUA Y LA ENERGÍA

*Josefina Maestu Unturbe**

** Oficina de Naciones Unidas de apoyo al decenio internacional para la acción: el agua fuente de vida 2005-2015*

1.- EL NEXO DEL AGUA Y LA ENERGÍA

El agua y la energía están inextricablemente unidos. Se necesitan cantidades significativas de agua en casi todos los procesos de producción energética. La generación de energía de fuentes convencionales requiere la movilización y la utilización de considerables recursos hídricos, en particular para el enfriamiento de las plantas de energía nuclear y térmica, y el almacenamiento en depósito y posterior conducción de turbinas para la generación hidroeléctrica. La generación de electricidad es particularmente sensible a la disponibilidad de agua y varias centrales se han visto obligadas a cerrar debido a la falta de agua de refrigeración o elevación de temperaturas del agua de refrigeración.

A su vez el sector del agua necesita energía - principalmente en forma de electricidad - para extraer, tratar y transportar el agua. La degradación de las fuentes de agua implica el aumento de la cantidad de energía para bombear la misma cantidad de agua de acuíferos más profundos o fuentes lejanas y para su potabilización. Se requiere energía para el transporte y el bombeo, para el riego localizado a presión y para depurar las aguas residuales.

El agua necesita energía, la energía necesita agua y el desarrollo humano necesita ambos. Si no se abordan esos retos de una manera integrada no podremos entrar en una senda de desarrollo sostenible. Se puede entrar en un círculo vicioso donde a medida que aumenta el estrés hídrico se produce un aumento de la demanda de energía. Transportar agua desde más lejos o bombear agua desde mayores profundidades de los acuíferos requiere de más energía. Las fuentes no convencionales que pueden compensar la falta de agua dulce pueden requerir procesos de transformación intensivos en energía, como la desalinización de agua de mar y la desalación de agua salobre o la regeneración de aguas residuales.

La necesidad de asegurar el acceso a la energía en el mundo podría empeorar la crisis del agua. Hay incertidumbres relacionadas con el crecimiento y la evolución de la producción mundial de energía (por ejemplo, a través de un crecimiento en fuentes convencionales de gas y petróleo, o los biocombustibles), y sobre la

evolución del precio de la energía. Todo ello puede condicionar la demanda de recursos hídricos. Por ejemplo el impulso creciente en la producción de biocombustibles ha generado una demanda creciente sobre los recursos hídricos. Incluso un modesto 5% de participación de los biocombustibles en la demanda de energía para el transporte por carretera (según lo predicho por la Agencia Internacional de la Energía en su horizonte 2030) podría aumentar la demanda doméstica de agua para el riego hasta en un 20% (WWDR, 2012).

La creciente competición por el agua en algunas partes del planeta esta conllevando a que los productores de energía con consumos intensivos en agua busquen fórmulas alternativas, especialmente en áreas donde la energía compite con otros grandes usos del agua (agricultura, industria, servicios de abastecimiento y saneamiento para las ciudades) y allí donde las extracciones de agua se encuentren restringidos para mantener la salud de sus ecosistemas.

Las múltiples interdependencias entre el agua y la energía hacen que cualquier respuesta deba abordar los dos sectores de una manera integrada. La ignorancia de estos hechos básicos puede conducir a respuestas que traten de adoptar alternativas que solucionan un problema a costa de empeorar otro y que pueden no resultar al final.

Las respuestas coordinadas deben aprovechar las sinergias existentes entre el agua y la energía. En lugar de ignorar interdependencias, las respuestas coordinadas pueden tomar ventaja de dichas sinergias. Por ejemplo, ahorrar energía significa ahorrar agua y viceversa. Mejorar la eficiencia en la forma en que el agua se utiliza, no sólo se traduce en una menor presión sobre las fuentes de agua dulce, sino también en una reducción de la demanda de energía para el tratamiento, bombeo y transporte de dicho agua y por tanto en una menor demanda de agua para producir la energía necesaria para dicho tratamiento. Avanzar hacia fuentes de energía menos intensivas en agua y fuentes de agua menos intensivas en energía permite avanzar hacia un desarrollo sostenible. Así desde la perspectiva del agua las fuentes más sostenibles son la solar fotovoltaica y la eólica. El ahorro de agua y energía en cualquier proceso de producción y consumo y la reasignación de agua y energía para sus usos más valiosos, son todas alternativas que aprovechan estas sinergias permitiendo producir más con menos.

2.- AVANZAR A TRAVÉS DE DIFERENTES TIPOS DE ALIANZAS

Las soluciones más sostenibles en el agua y la energía pueden y han sido implementadas mediante la creación de alianzas para permitir el desarrollo de medidas y la actuación conjunta. Las alianzas son el reflejo del reconocimiento de que abordar los desafíos relativos al nexo Agua-Energía se encuentran más allá del alcance de cualquier autoridad pública individual, empresa o parte interesada por si solas.

Las alianzas pueden involucrar a diferentes actores de las comunidades de la energía y del agua, incluyendo empresas, distintos niveles del gobierno, sociedad

civil, mundo académico y todos aquellos que tengan un interés en encontrar el camino hacia una respuesta social sostenible respecto de los retos del agua y de la energía. Sin dejar de reconocer la diversidad de percepciones, intereses y roles, todas las alianzas deben coincidir en cooperar para alcanzar un beneficio mutuo.

La identificación y el reconocimiento explícito de los beneficios mutuos que se pueden producir a través de la colaboración es esencial para lograr que las partes trabajen para lograr soluciones más sostenibles. Por ejemplo, las empresas energéticas están interesadas en apoyar el desarrollo de planes y políticas públicas que mejoren la seguridad del agua a largo plazo porque reduce el riesgo de las inversiones del sector energético. Además, un aumento simultáneo de la seguridad de suministro de agua y la energía puede redundar en importantes ventajas competitivas para toda la economía nacional. Una estrategia de agua y de energía a largo plazo con objetivos claros al respecto de los sectores del agua y la energía, la identificación del rol potencial de las energías renovables y los recursos hídricos no convencionales, podría acelerar la difusión de las mejores tecnologías disponibles y fomentar la innovación. Éstas son sólo algunas de las sinergias que se pueden crear mediante alianzas con el fin de garantizar un desarrollo sostenible.

Las colaboraciones pueden tener múltiples funciones. Pueden servir para integrar políticas y ampliar su alcance, para mejorar la eficacia de la planificación energética y del agua, así como para coordinar las diferentes políticas sectoriales, como la ordenación del territorio, el desarrollo rural, la conservación de la naturaleza, la producción industrial, etc.

Pero para que se produzca la colaboración se requiere de un entorno favorable. La estructura institucional y competencial y la especialización técnica aún favorecen el desconocimiento mutuo y la falta de trabajo conjunto en el agua y la energía, tanto en la actividad empresarial como en el sector público. Los riesgos del agua no son considerados adecuadamente en la evaluación de proyectos y planes de energía y las cuestiones energéticas no condicionan ex ante las decisiones sobre los proyectos hídricos y los planes hidrológicos de cuenca.

3.- MEDIOS PARA FACILITAR LAS ALIANZAS ENTRE EL AGUA Y LA ENERGÍA

Aunque son a menudo los mercados y las empresas lo que hacen posible la innovación, para que estos trabajen en pro del desarrollo sostenible es necesario la coordinación y regulación y esto no se ve garantizado solo por los mercados. No solo para que la utilización del agua y la energía tenga en cuenta las limitaciones de los recursos sino también y más específicamente para que las decisiones sobre nuevas opciones de producción energética, que puede ser intensivas en el uso de agua, tengan en cuenta las limitaciones de agua existentes y así evitar una mayor degradación de los recursos. Los derechos de uso del agua deben estar controlados y los incentivos deben ser adecuados.

En el fomento de las alianzas hay tres aspectos de especial interés que se pueden analizar: los incentivos, los objetivos a largo plazo, y la diferencia entre el peso y la forma de operar de los sectores del agua y la energía.

Tradicionalmente la existencia de infraestructuras de agua y energía se han considerado como vitales para el desarrollo y por eso han sido financiados por el sector público. Estos costes solo se han recuperado parcialmente vía tarifas a los beneficiarios y normalmente no incorporan los costes ambientales de diferentes opciones energéticas o de provisión de servicios de agua. Los bajos precios del agua, por ejemplo, además no incentivan la innovación tecnológica de las empresas energéticas o la búsqueda de soluciones mejores desde el punto de vista de los objetivos ambientales. Además los incentivos actuales en el sector energético actúan favoreciendo opciones intensivas en agua. Las subvenciones a los combustibles fósiles (incluyendo al consumo) ascendieron a 523.000 millones de dólares en 2011 (un aumento de casi un 30% sobre el total del 2010). Sin embargo el apoyo financiero para las energías renovables, en comparación, ascendió a sólo 88.000 millones en 2011, y se incrementó en un 24% en el 2012.

También la planificación integrada a medio y largo plazo del agua y la energía es fundamental. Las decisiones energéticas y de agua para resolver los déficits actuales son a menudo decisiones que condicionan y pueden verse condicionadas por el agua en el largo plazo. Por ejemplo los planes de expansión de las plantas de energía con carbón en China podrían no ser viables debido a la escasez de agua: El 40% de la capacidad térmica del país se encuentra en el norte de China, donde solo hay el 20% de los recursos de agua dulce renovable del país. Más del 50% de las plantas de energía de la India y el sudeste de Asia se encuentran en zonas que probablemente se enfrentarán a la escasez de agua. La capacidad de generar energía de las plantas de carbón y plantas nucleares de Europa se puede reducir entre un 6% a 19% entre 2031-2060, debido al aumento de la temperatura del agua o por falta de refrigeración.

Sin duda hay necesidad de colaborar entre ambos sectores pero desde el reconocimiento de que son sectores muy diferentes. El sector de la energía funciona en mercados integrados y globales sobre la base de precios competitivos. Es un sector que mueve unos 6 billones de dólares anualmente. En contraste el sector del agua es una constelación de pequeños mercados solo relevantes a escala local y cuyos precios están sometidos a regulación.

La cuestión es que es lo que pueden hacer los gobiernos para promover una mejor coordinación del nexo entre el agua y la energía. En este sentido parece fundamental que los gobiernos puedan a) Informar para hacer visibles los riesgos de una acción descoordinada; b) Regular mejorando los organismos reguladores, promoviendo la transparencia, la confianza; c) Incentivar estableciendo incentivos adecuados que eviten decisiones que no consideren la limitación de los recursos a largo plazo; d) Mejorar de la coordinación institucional; y e) apoyar a las empresas y a las partes interesadas a cooperar.

4.- AVANCES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

En Europa en el campo de la investigación hay que destacar que se han creado dos programas que apoyan la investigación integrada en los sectores del agua y la energía. Esto incluye la “iniciativa conjunta de programación: retos del agua para un mundo cambiante” y la “Alianza Europea de Innovación en el Agua”. La primera reúne a organizaciones de financiación pública a la investigación en 19 países de la Unión Europea junto con la Comisión para establecer prioridades conjuntas y promover la coordinación de la financiación en el campo del agua y la energía. La segunda pretende hacer posible remontar los obstáculos que no permiten la implantación de soluciones más favorables desde el punto de vista de la sostenibilidad a largo plazo. Uno de los proyectos que se están desarrollando bajo el liderazgo de “Electricite de France” (EdB) es una alianza entre diferentes organizaciones para generar un marco de evaluación conjunta que permita tener un sistema de indicadores y definiciones comunes para analizar el impacto de la producción energética en el agua.

Con ello la Unión Europea reconoce la importancia de mejorar el conocimiento integrado en ambos sectores. Con ello se pretende no solo encontrar como poner en práctica soluciones más sostenibles y beneficiosas para todos y que las comunidades de investigación del agua y la energía aprendan unas de otras, sino también mejorar la capacidad en Europa de anticipar riesgos y aprender de los fracasos, mejorando las posibilidades de éxito. Desde una perspectiva más amplia, es un reconocimiento de que estas alianzas permiten la construcción de una visión compartida de los desafíos implícitos de la gestión conjunta del agua y la energía y allanan el camino para la aceptación de decisiones difíciles que deben tomarse en el corto plazo para recuperar una tendencia sostenible en el medio y largo plazo.

5.- RESULTADOS

Como se ha puesto de manifiesto hay ejemplos de alianzas entre el agua y la energía y también resultados. Las diferentes iniciativas de UNIDO (Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) como son “Salvar a la fuente – alianza efectiva con el sector privado” (ONUDI); la “iniciativa de la Industria Verde para el Desarrollo Industrial Sostenible”; o la “Alianza para la transferencia de tecnología ambientalmente racional (TEST)” están ayudando a mejorar la eficiencia combinada del agua y la energía en la industria. Por otro lado la Iniciativa Global del Banco Mundial “Agua Sedienta” está avanzando en conseguir que los gobiernos asuman la necesidad de una planificación conjunta, contando con el apoyo del sector empresarial energético, toda vez que mediante esta iniciativa es cada vez más consciente de los riesgos derivados de la escasez de agua para el sector y la necesidad de actuar rápidamente.

Greenpeace ha puesto de manifiesto como en la India el debate nacional sobre la necesidad de coordinar las políticas de agua y energía se produjo después del

estudio de 2011 de IIT Delhi que analizó la demanda actual y futura de los ríos Wardha y Wainganga en Vidarbha, incluyendo los 1700 Millones de m³ de agua necesarios para las plantas térmicas que se estaban proponiendo en la región. Esto hizo que se reformularan las políticas hacia la eficiencia. En otros países como Sudáfrica se está valorando el impacto de las centrales térmicas de carbón en la crisis de agua. Los análisis están permitiendo entender mejor los riesgos a los que se enfrentan los inversores potenciales.

La colaboración entre los sectores en los EE.UU es ya una colaboración de décadas a todos los niveles. Ha tenido como consecuencia que se hayan producido inversiones de más de 600 millones de dólares para desarrollar nuevas tecnologías de refrigeración. Por ejemplo, las empresas energéticas en zonas semiáridas en los EE.UU. han aumentado su preparación para hacer frente a un futuro con fuentes de agua no convencionales (salobre, residuos y agua del mar). Además el agua es ahora uno de los principales objetivos en la investigación energética. Más de 30 laboratorios que participan en la investigación de la energía han pasado gradualmente de criterios simples (minimización de costes) a múltiples (sostenibilidad). El aumento de los precios del agua en áreas con escasez de agua han sido también clave para que sea viable invertir en refrigeración seca y con ello han hecho del agua un motor de innovación en el sector energético.

Referencias

http://www.un.org/waterforlifedecade/water_and_energy_2014/index.shtml

http://www.un.org/waterforlifedecade/water_and_energy_2014/pdf/water_and_energy_2014_final_report.pdf

Descargo de responsabilidad

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad de la autora y no reflejan necesariamente las del Secretariado de Naciones Unidas ni las de la Oficina de Naciones Unidas de apoyo al Decenio Internacional para la Acción (ONU-DIP) "El agua, fuente de vida" 2005-2015.

Las denominaciones empleadas y la presentación del material incluido en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión ni la toma de posición por parte del Secretariado de Naciones Unidas ni de la ONU-DIP "El agua, fuente de vida" 2005-2015 con relación a la situación jurídica de ningún país, territorio, ciudad o área o sus autoridades o acerca de la delimitación de sus fronteras o límites.

ⁱ Este artículo ha sido desarrollado sobre la base de la información y documentación presentada y analizada durante la Conferencia Internacional Anual de ONU-Agua de Zaragoza. La Conferencia de 2015 trató sobre la Eficiencia, Acceso y Sostenibilidad del Agua y la Energía.



CIUDADES Y CIUDADANÍAS ANTE LA CRISIS ECOLÓGICA Y EL CAMBIO DE CICLO HISTÓRICO

*Fernando Prats Palazuelo **

** Arquitecto urbanista, socio fundador de la firma AUIA y asesor del CCEIM de la Fundación General Universidad Complutense de Madrid para el programa Cambio Global España 2020/50.*

Cada día se acepta con mayor naturalidad que, más allá de la crisis económica, la visión de medio plazo nos enfrenta a un auténtico cambio de ciclo histórico y que el futuro ya es y será muy diferente al mundo en el que hemos vivido, especialmente en el último medio siglo. Y muchos análisis de las principales agencias internacionales sobre la evolución del Planeta apuntan a que el tema que podría conferirle ese carácter cualitativo al cambio se relacionaría con la inviabilidad de una serie de procesos confluyentes de corte ecológico: el creciente deterioro global inducido por un desarrollo humano orientado por la acumulación y el consumo ilimitados, los desafíos que representa la amenaza crítica del cambio climático y la correspondiente escasez relativa de ciertos recursos básicos (petróleo, alimentos, agua, etc.).

Más allá de ese carácter global, una de las principales singularidades de este cambio de ciclo tendría que ver con las claves de sus ciclos temporales en los que se articulan ciclos largos y cortos. La profundidad de las transformaciones sociales apuntaría a transiciones de “ciclo largo” (posiblemente siglos) cuyos referentes estratégicos podrían relacionarse con el “espacio social seguro y justo” de K. Raworth¹ delimitado por un suelo de derechos sociales básicos y un techo condicionado por la preservación de los ciclos vitales de la biosfera. Pero, a la vez, en el seno de dichos procesos de largo recorrido habría que articular “ciclos cortos” (entendidos como períodos de excepción y emergencia) con el objetivo de reconducir sin dilaciones retos vitales que, como el binomio energía-cambio climático en la actualidad, han de resolverse de forma inmediata (reducciones de consumo energético y del 50% - 100% de las emisiones de GEI en 2050-2100).

Para finalizar este breve preámbulo al tema de las ciudades, es necesario referirse a que el retraso en la adopción de transformaciones acordes con los retos a afrontar, ha conducido a una situación en la que el cruce de desbordamientos ecológicos, tiempos de reacción críticos y disponibilidad de recursos limitados (muy especialmente energéticos y financieros) no permite más

¹ “Definir un espacio seguro y justo para la humanidad” K. Raworth. Informe Worldwatch Institute 2013. “¿Es aun posible lograr la sostenibilidad?”

dilaciones o errores en las hojas de ruta a implementar por la humanidad desde ahora mismo. Podríamos decir que estamos ante lo que un manifiesto reciente identificó como la “Última Llamada”².

1.- PORQUÉ LAS CIUDADES Y, MUY ESPECIALMENTE, LAS CIUDADANÍAS SON TAN IMPORTANTES

Lo decía M. Strong, Secretario General de la Cumbre de Río en su sesión de clausura: “La batalla de la sostenibilidad global se ganará o perderá en las ciudades”.

Sin duda, las ciudades, muy especialmente las ciudadanías, constituyen hoy un factor clave con relación a los procesos y escenarios futuros; tanto por su potencial influencia en los mismos, como por la necesidad de asimilar las transformaciones que habrían de implementarse a la hora de abordar los correspondientes cambios.

- Todo indica que los sistemas urbanos constituyen los **asentamientos centrales de la humanidad** concentrando hoy el **50% de la población**³, el **80% del potencial económico** medido en términos de PIB, procesando **crecientes desigualdades sociales** y operando como **espacios de acumulación directa de capital** en torno al sector inmobiliario, otras infraestructuras/servicios urbanos y a los procesos generales de producción, mercantilización y consumo masivos.
- Como consecuencia de todo ello, las ciudades también operan como los **principales centros del metabolismo humano global** (energía, materiales, alimentos, agua, residuos, etc.) **crecientemente desbordado con relación a la biocapacidad del Planeta**. Aunque solo ocupan el **1%-2% de la superficie terrestre, consumen el 70% de la energía, generan el 80% de los GEI, extienden sus huellas ecológicas por todo el planeta** multiplicando, además, su propia vulnerabilidad frente a potenciales crisis globales.
- Por todo ello, **las ciudades y las ciudadanías constituyen factores clave para poder avanzar hacia el “espacio social, seguro, justo (y democrático)” en el que compatibilizar las necesidades humanas y la preservación de los sistemas de vida naturales**. Efectivamente, el binomio ciudades/ciudadanías, como sistema complejo y abierto (socialmente resiliente), se configura como elemento central a la hora de configurar poderes, culturas, innovaciones y cambios (reproducciones y, o transformaciones sociales)⁴, con una considerable potencialidad para generar

² Manifiesto emitido en 2014 por 250 científicos, académicos, profesionales y apoyado por más de 6.000 ciudadanos.

³ El 70% – 80% en los países de mayor renta.

⁴ Piénsese en el rol jugado por la ciudadanía y los espacios simbólicos en los procesos de cambio en el norte de África y en movimientos emergentes, tipo 15M, en el mundo.

relaciones de ciudadanía con extraordinaria capacidad de movilización e influencia.

“Unidos por el cambio global”, una consigna que movilizó a muchas ciudades en el mundo en octubre de 2011



Fuente: Diario El País

- Finalmente, en momentos de crisis política (véase el caso de España en la actualidad), las ciudades y las ciudadanías suelen constituirse como **espacios y actores clave para impulsar la reapropiación y regeneración de poderes democráticos, próximos a las necesidades de las sociedades**, con una considerable disponibilidad de recursos de autogobierno y **con potenciales muy importantes a la hora de impulsar procesos de transición y cambio hacia nuevos estadios sociales.**

2.- CRISIS DEMOCRÁTICA Y CIUDADANÍAS EMERGENTES EN ESPAÑA. PRINCIPALES RASGOS Y FRAGILIDADES

Aunque cabe establecer referencias anteriores, puede decirse que han sido las orientaciones neoliberales de las estrategias aplicadas en la UE y en España ante la grave crisis económica iniciada en 2008, unido al desbordamiento de la corrupción del establishment político/económico y la multiplicación de las desigualdades, las que han acabado por provocar una crisis social y política de enorme calado generadora de amplias movilizaciones que han acabado transitando desde la protesta frente a la precarización hasta la emergencia de nuevos y potentes movimientos ciudadanos con claro contenido político.

Probablemente, más allá del largo recorrido de la compleja problemática catalana, la más clara expresión de esa ruptura con el ciclo político inaugurado con la Constitución de 1978 se relacione con la aparición del Movimiento 15M (2011), las posteriores y multitudinarias manifestaciones de las Mareas contra la precarización/privatización de la sanidad y educación, la “Jornada por la dignidad” en 2014 en la que las protestas sociales se extienden, coordinan y politizan desbordando los cauces de las organizaciones sindicales y políticas tradicionales, hasta desembocar en la eclosión que representa la creación y éxito de Podemos y

la multiplicación de las iniciativas políticas y electorales en las ciudades que, con la marca de “Ganemos” o parecidas, han surgido autónomamente a partir de “Guanyem Barcelona”.

Aunque aún es pronto para realizar apreciaciones sobre el significado del despertar a la política local de amplios sectores de la ciudadanía y la diversidad de los procesos es considerable, puede ser interesante tratar de apuntar algunos rasgos comunes de estos procesos:

- Como se ha apuntado, reflejan **una ruptura con el ciclo político e instituciones vigentes** y su emergencia tiene que ver con **la indignación ante la precarización social inducida por la gestión de la crisis socioeconómica, la corrupción, la desigualdad y se desarrollan y nutren a partir del “espíritu del 15M”** y la necesidad de impulsar procesos de empoderamiento ciudadano.
- Parten de una extraordinaria sensibilización frente a la exigencia de **una profunda regeneración política** y consiguiente **reformulación de las políticas locales** para ponerlas al servicio de las necesidades sociales de las mayorías.
- Desconfían de las formas y modos de las estructuras políticas tradicionales y, a pesar de que inicialmente existían fuertes resistencias, han dado el paso a participar en las instituciones **tratando de impulsar complejos procesos de “abajo-arriba” para alumbrar programas electorales basados en las demandas de los movimientos territoriales, sectoriales y de la ciudadanía** en general.
- En muchas ocasiones aspiran a **crear, a la vez, formas de organización estables de movimientos sociales** (que pervivan tras las elecciones) y **las respectivas plataformas electorales** que se presenten en las convocatorias locales de 2015. Tratan con ello de conseguir de que la sociedad no se desempodere ante las instituciones, manteniendo viva la acción ciudadana, comprometiendo la “autonomía” de los elegidos tras las elecciones y propugnando la importancia del programa frente a unos candidatos que habrían de “mandar obedeciendo”.
- Tienen vocación de **confluencia plural con otras alternativas en torno a la organización de plataformas electorales comunes** (renunciando en principio a los pactos de siglas por arriba) **que elegirían sus candidatos en torno a un programa elaborado de forma participativa y a unas primarias abiertas** en términos de candidatos y electores.

Manifiesto Ganemos Madrid

27-09-2014

GANEMOS MADRID es un espacio en el que participan ciudadanas y ciudadanos, personas de movimientos sociales, partidos y colectivos con el objetivo de ganar la ciudad de Madrid. GANEMOS MADRID surge con un deseo: impulsar el protagonismo ciudadano para poner en marcha un gobierno abierto a la participación que permita situar la democracia y los derechos en el centro. Que nos devuelva la soberanía como sociedad.

Gobernar garantizando el bienestar de la sociedad es el compromiso más importante en una democracia.

*En los últimos años se ha hecho evidente que **quienes rigen nuestras instituciones han traicionado este principio**. En su lugar, han dejado una ciudad endeudada y deteriorada en todos sus servicios. Se han rendido al poder de una economía que favorece la especulación y la corrupción en detrimento del patrimonio común, y de nuestros derechos y libertades.*

*Como respuesta a esta realidad, asistimos a la mayor movilización social de las últimas décadas. Desde lo ocurrido en las plazas a partir del 15 de mayo de 2011, mareas ciudadanas, luchas laborales, plataformas contra los desahucios y muchos otros espacios colaborativos resisten y trabajan para transformar la situación. **La ciudadanía ha demostrado ir muy por delante de las instituciones tradicionales**.*

*Madrid es una ciudad imaginativa, rica en saberes y propuestas. Miles de ciudadanas y ciudadanos, junto a numerosos movimientos sociales, formamos parte de una enorme inteligencia colectiva que el actual sistema bipartidista pretende hacer invisible. Calles, plazas y mercados, casas y portales, lugares de reunión y de trabajo, centros educativos y universidades, hospitales, teatros, centros culturales y asociaciones, redes sociales... De cada rincón de Madrid surgen **personas e iniciativas capaces de construir una ciudad más habitable y digna de ser vivida**, y donde el objetivo principal no sea la cuenta de resultados de las élites.*

GANEMOS MADRID fomentando las relaciones de solidaridad y vecindad para enriquecernos con la diversidad, promoviendo espacios de encuentro y actividades en común para articular formas de participación, consultas y decisiones colectivas. Para detener el insultante aumento de la desigualdad. Para luchar contra la pobreza, la exclusión social, el desempleo y contra toda clase de discriminación.

GANEMOS MADRID construyendo espacios sostenibles y justos, transformando la convivencia y las formas de producir y consumir, buscando un bienestar respetuoso con los límites que impone nuestro entorno.

GANEMOS MADRID poniendo a trabajar por el interés común nuestros recursos e instituciones comenzando desde lo más cercano: desde nuestros barrios y sus necesidades, desde nuestros equipamientos y servicios públicos.

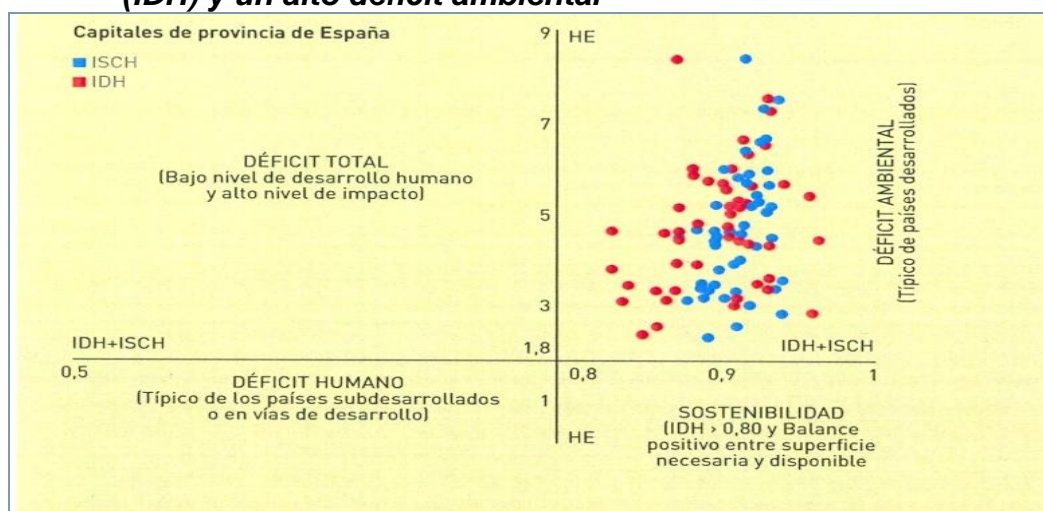
GANEMOS MADRID desde un proceso participativo que promueva candidaturas ciudadanas y asegure políticas orientadas a cumplir escrupulosamente la voluntad popular.

En definitiva, GANEMOS MADRID para recobrar nuestros derechos y seguir construyendo esa ciudad que somos y que imaginamos.

Las características de las nuevas plataformas ciudadanas son tan innovadoras, ambiciosas y complejas que, más allá de las enormes dificultades que tienen para cubrir sus procesos en los pocos meses que quedan para las elecciones locales, ofrecen fragilidades en algunos aspectos clave

- **La confluencia “desde abajo” entre diversas organizaciones políticas similares puede no resultar fácil** para algunos partidos que temen verse diluidos en procesos de participación muy abiertos⁵. Y la ruptura de esa confluencia y la vuelta a la representación partidaria tradicional afectaría a la ilusión unitaria de la ciudadanía, **generaría contradicciones y frustración entre potenciales aliados y amenazaría la viabilidad de los procesos en marcha**.
- Mientras las capacidades de los movimientos sociales son potentes en propuestas de regeneración democrática y reformulación de objetivos sociales, lo son en menor medida en cuestiones relacionadas con la economía y, en general, **resultan más débiles con relación a la preservación de unos sistemas ecológicos locales-globales, ya desbordados, de los que depende la vida**. Se corre así el riesgo de alumbrar programas con amplia base social a los que podrían faltar componentes esenciales para afrontar retos objetivamente imprescindibles en los próximos años. Y esa es una limitación que, dados los imaginarios colectivos dominantes, no tiene una solución fácil a corto plazo.

Las ciudades españolas: un buen índice de desarrollo humano (IDH) y un alto déficit ambiental



Fuente: OSE a partir del Informe Planeta Vivo 2008 (WWF)

⁵ Así, las plataformas de Ganemos estarían interesadas en la participación “desde abajo” de Podemos, Izquierda Unida, EQUO y cuantos movimientos y pequeños partidos lo deseen y se sumen a un programa elaborado participativamente.

- Por último, el antagonismo y la indignación popular con relación al establishment económico y político, es tan grande, que los relatos en “blanco/negro” de lo que ha pasado pueden estar dificultando entender que **la vuelta a los valores y situaciones dominantes antes de la crisis, muy alejados de una sobriedad saludable, justa y suficiente, no solo no es posible sino que tampoco es deseable**. Volver al pasado, más allá del tratamiento dado a las irresponsables y abrumadoras deudas de las haciendas locales, es económica y ecológicamente imposible y, además de las limitaciones del potencial de cambio estructural desde el mundo local, se necesitaría **alumbrar y ejercitar nuevas virtudes cívicas desde las que afrontar un futuro de “vida buena” mucho más incluyente y responsable**. Y, sin embargo, es más que probable que aún no estemos preparados para ello, por lo que la frustración por no poder volver a las abundancias materiales del pasado, podría acabar generando nuevas frustraciones sociales con relación a los procesos que ahora se ponen en marcha.

3.- DIEZ PROPUESTAS TENTATIVAS PARA AFRONTAR LA CRISIS LOCAL EN CLAVE MÁS DEMOCRÁTICA, JUSTA Y SOSTENIBLE

Se apuntan a continuación una decena de posibles propuestas desde las que abordar, desde ahora mismo, la crisis urbana a la luz de nuevos paradigmas urbanos. Lógicamente las diez ideas expuestas son genéricas y solo pretenden estimular la reflexión sobre temáticas que habría que elaborar/concretar en cada caso.

1. **“Carta del Buen Gobierno”** para la regeneración democrática del gobierno local, con un código ético y sostenible, declaración de principios, objetivos, paritario, participativo y transparente. El propio proceso de elaboración y aprobación de la Carta podría constituir un proceso participativo del máximo interés.
2. **Redefinición de objetivos, políticas y presupuestos públicos**. Auditorías de las haciendas y contrataciones públicas, redefinición de prioridades, presupuestos suficientes-participativos y reformulación de la financiación y la fiscalidad locales.
3. **Implementación y recuperación de los derechos-servicios sociales básicos (sanidad, educación, acceso a la vivienda, dependencia, etc.) y programas especiales de solidaridad con los sectores sociales más afectados por la crisis**. Stop a la precarización, reversión de la privatización de los servicios y realización de auditorías, diagnósticos y hojas de ruta con participación de usuarios, trabajadores y expertos para la implementación a corto, medio y largo plazo de programas de mejora (con criterios de suficiencia) de la calidad y eficiencia de los mismos (hay que ser autocríticos y proactivos). Desincentivar las viviendas vacías y puesta en carga del parque residencial en manos de las entidades financieras.

Complementariamente a todo ello, puesta en práctica de programas extraordinarios de cooperación de redes público-sociales con los sectores ciudadanos más afectados por la crisis: parados, desahucios, juventud, etc.

- 4. Mejora de la habitabilidad urbana a través de Planes de Barrios Integrales realizados con participación de la ciudadanía.** Se trataría de plasmar programas de trabajo por barrios, redefiniendo las prioridades a diversos plazos para la mejora de vida urbana de sus poblaciones. Como en el caso de los servicios sociales, estos programas deberían contar con la participación de vecinos, comerciantes, PYMES, profesionales y personal municipal. Existe antecedentes interesantes en los PAI de los años 80.
- 5. Por unas ciudades más ecológicas, con mejor salud ambiental y mejor relación “campo-ciudad”.** Este es uno de los temas que conviene aflorar por su importancia estratégica y por constituir un reto vital para la humanidad. Habría que apuntar al objetivo de avanzar hacia “ciudades bajas en carbono” con su huella ecológica mucho más equilibrada a mediados de siglo (en línea con la hoja de ruta de la UE) y con un aire mucho más sano. En este campo habría que contemplar, al menos, tres tipos de temáticas: 1) recursos básicos (agua, calidad del aire (muy grave), residuos, etc) en “economías circulares”; 2) el binomio clave energía-emisiones de gases de efecto invernadero, con impulso estratégico a la energía renovable distribuida y acción en sectores de la demanda clave como la edificación y la movilidad; y 3) protección-biomímesis con los sistemas rurales-naturales del hinterland regional.
- 6. Reformular las políticas de movilidad y de edificación.** Ambas cuestiones son claves para la calidad de vida urbana, la economía/empleo local y la sostenibilidad ambiental. En el caso del transporte se trataría de estimular la movilidad no motorizada (para lo cual es clave generar proximidades en los barrios/distritos), el transporte colectivo/público, el tráfico lento (áreas 30), los modos más eficientes y limpios y desincentivar el uso (especialmente individual) del automóvil privado. Con relación a la edificación habría que apostar a fondo por la rehabilitación “profunda” con planteamientos muy ambiciosos en sus resultados energéticos y climáticos finales. El problema es financiero aunque se esperan fondos europeos de importancia.
- 7. Impulso a la economía y al empleo, especialmente a la economía verde y, o, social.** Elaboración de una estrategia local/regional para reformular el modelo productivo. Ello conllevaría la transformación de los sectores tradicionales “marrones” (por ejemplo el impulso a la rehabilitación urbana y de la edificación con incorporación de la cuestión energética-climática), la apuesta por los nuevos “sectores verdes” (muy especialmente en ahorro, eficiencia y energías renovables así como la agricultura ecológica urbana y periurbana), y el apoyo a las redes de PYMES y de economía social especialmente vinculadas al bienestar social y la sostenibilidad.

- 8. Revisión del urbanismo regional/municipal para corregir las herencias y prácticas especulativas y corruptas del pasado.** La herencia del período 2000-2008 ha sido y es extremadamente costosa. Revisión de los planes de urbanismo para evitar la especulación-ocupación indiscriminada de suelos comprometidos en dicha etapa y reformulación de planes municipales-regionales de reorientación del urbanismo en clave de transparencia, bienestar social y sostenibilidad.
- 9. Impulso a la formación, la cultura y la I+D.** Apoyo a la formación y la cultura que impulsen la independencia de los medios de opinión, la preservación de redes y cauces de expresión en Internet, los valores de responsabilidad y autolimitación ante el consumismo, una más justa distribución de las rentas y los trabajos, el espíritu crítico, solidario y el empoderamiento ciudadano, etc. así como un mundo del conocimiento, muy especialmente las universidades (y los profesionales,..... e I+D) comprometidos con el renacimiento democrático, el bienestar social y la sostenibilidad ecológica.
- 10. Pensar la ciudad a medio plazo: un Plan Ciudad a 10 años articulado en visiones de medio y largo plazo.** Todo apunta a que vivimos un cambio de época y que las sociedades (la ciudadanía va a jugar un papel fundamental en dicho cambio) necesitan actuar a corto con visiones de medio y largo plazo. Y hay que tratar que nuestras ciudades y ciudadanías se constituyan como actores inteligentes, activos y constituyentes en dichos procesos. Todo un reto fascinante y un enorme potencial de experimentación y conocimiento social.



USOS DEL SUELO Y SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL: ENTRE EL CAMBIO GLOBAL Y LA GOBERNANZA LOCAL

*Luis M. Jiménez Herrero **

** Profesor honorífico de la UCM. Presidente de la Asociación Para la Sostenibilidad y el Progreso de las Sociedades (ASYPS). Exdirector ejecutivo del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE. 2005-2013),*

1. INTRODUCCIÓN / RESUMEN

Cada vez se pone un mayor énfasis en la importancia de la ocupación y uso del suelo ante el fenómeno del cambio global, siendo además una de las variables clave para evaluar las tendencias en los procesos de sostenibilidad territorial que, precisamente, en el caso de España, ha tenido una especial incidencia en el modelo de desarrollo de la etapa expansiva anterior que siguió un patrón de consumo abusivo del capital territorial para usos artificiales; un fenómeno típico de fases desarrollistas, todavía no superadas, aunque hoy, sin duda, se ha ralentizado con el cambio de ciclo económico y la recesión económica. Las cuestiones de la cohesión y la sostenibilidad en un contexto territorial están adquiriendo mayor relevancia estratégica y operativa, como se constata en los enfoques de la UE. Pero, en todo caso, se hacen cada vez más necesario nuevos sistemas de indicadores y modelos prospectivos, bien insertados en marcos de referencia apropiados, con la ayuda de nuevas tecnologías, que puedan reflejar las complejas interacciones socioeconómicas y ambientales en el territorio para aspirar a una gobernanza local que asuma los valores patrimoniales, las culturas locales y el equilibrio estratégico entre campo y ciudad.

2. LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO ANTE EL CAMBIO GLOBAL. EFECTOS EN ESPAÑA.

Como ya hemos indicado en ocasiones anteriores, el conjunto de los impactos de los procesos humanos sobre el planeta, con una velocidad, magnitud que no tienen precedentes, finalmente, dan lugar a la modificación de los sistemas biofísicos que afectan a la sostenibilidad local, regional y mundial. Se configuran, así, las dimensiones humanas del Cambio Global, dando paso a la nueva era del *Antropoceno*. El denominado cambio global es un fenómeno complejo que presenta una dimensión ambiental y otra social claramente interrelacionadas. En tanto que la dimensión ambiental se relaciona con alteraciones acumulativas en los sistemas naturales que afectan al conjunto del Sistema Tierra, la dimensión social se vincula al reciente proceso expansivo del sistema socioeconómico y los avances técnicos, impulsado por el crecimiento poblacional y la urbanización en un contexto de globalización económica y tecnológica (Jiménez Herrero, 2008, et al, 2009).

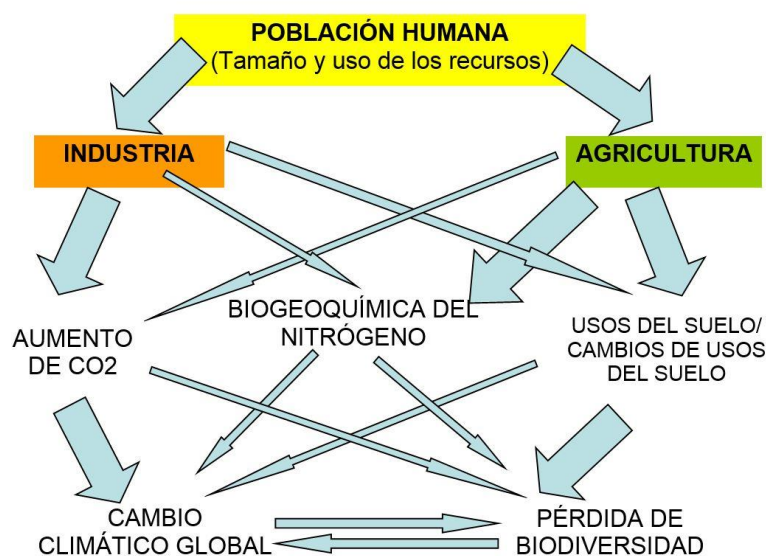
Los cambios de usos del suelo forman parte de los llamados cambios acumulativos que adquieren alcance global por la adición e interacción de fenómenos semejantes en diferentes partes del mundo. Como señala Vitousek, *“El cambio de usos del suelo no es la única fuerza motriz del cambio en la biodiversidad, pero si es el más importante e interacciona con la gran mayoría de los demás elementos del cambio global”* (Vitousek, et al, 1997).

Aunque el mayor protagonismo se centra en el calentamiento global, lo cierto es que también se pone ahora un mayor énfasis en la imprescindible integridad y funcionalidad de los ecosistemas para que puedan seguir prestando los bienes y servicios intrínsecos al capital natural-territorial. De esta manera, la alteración y transformación de los ecosistemas (que ha supuesto históricamente cerca del 50% de la cubierta terrestre), (Vitousek, et al, 1994; 1997), ha sido un factor decisivo para configurar una nueva etapa en el complejo entramado de relaciones entre los sistemas humanos y naturales.

Pero también se ha aumentado la conciencia de que las transformaciones de los paisajes naturales tienen importantes repercusiones en el cambio global. Ciertamente, la actividad que más contribuye a las emisiones de gases de efecto invernadero, GEI's es el uso de combustibles fósiles. Sin embargo, las actividades relacionadas con los cambios de usos y cobertura del suelo contribuyen a las emisiones e GEI's en más de un 20%, aunque su importancia es cualitativamente mayor porque son esenciales en la regulación del impacto neto del cambio climático a escala local y global.

El origen humano de esta transformación planetaria se debe al rápido crecimiento de la población y a las altas y aceleradas tasas de uso de los sistemas naturales que alteran la estructura y funcionamiento del sistema Tierra. Las relaciones causales que más directamente inciden en el calentamiento global y en la pérdida de biodiversidad se pueden resumir en el aumento de la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera, la alteración del ciclo global del nitrógeno y en los cambios de cobertura y uso del suelo (Vitousek, et al, 1994), como se refleja en la Figura 2.

Figura 2. Componentes del cambio ambiental global relacionados con el tamaño de la población y la actividad humana



Fuente: Vitousek, et al, 1994

Las grandes fuerzas motrices que provocan este cambio planetario se identifican más concretamente con la dinámica sociodemográfica, la expansión económica y tecnológica, que se aúnan como una “macrofuerza” globalizadora del actual “turbocapitalismo”. Más concretamente, el impacto derivado de las transformaciones territoriales en la cobertura y usos del suelo se relaciona con la creación de infraestructuras, los desarrollos urbanos, la modificación de los ciclos hidrológicos, la deforestación, la fragmentación del territorio, la desertización, la pérdida de la diversidad biológica y de los servicios ecosistémicos, que son acordes al aumento de los sistemas de movilidad y de los modernos estilos de vida. (Jiménez Herrero, 2000-2008).

Las causas y consecuencias humanas de los cambios de uso y cubierta del suelo se concretan en una serie de actividades que afectan a las características ecológicas de los territorios Turner (1995). La transformación de usos de suelo por la acción humana estaría generando una pérdida de riqueza ecológica, medida en términos de servicios del capital natural, que repercute y amplifica los demás procesos que componen la dinámica del cambio global. Un esquema típico de este tipo de planteamientos se presenta en la Tabla 1.

TABLA 1. Causas y consecuencias humanas de los cambios de uso del suelo

Causas	Cambios de uso y cobertura del suelo	Actividades	Características ecológicas afectadas
<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento de la población - Consumo/hab - Tecnología - Economía Política - Estructura política - Actitudes /valores 	<ul style="list-style-type: none"> - Explotación forestal - Expansión agrícola - Urbanización - Desarrollo segundas residencias - Inundaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Irrigación - Fertilización - Degradación forestal - Introducción de especies invasoras - Fragmentación del paisaje 	<ul style="list-style-type: none"> - Biodiversidad - Habitat - Calidad del suelo - Productividad - Extracción de recursos - Calidad del agua - Efectos globales/regionales sobre el clima

Fuente: Turner, 1995

En el caso de España, el cambio ambiental global cobra una especial relevancia. Nuestro país es uno de los más vulnerables al cambio climático en el contexto europeo y mediterráneo, lo que conlleva importantes repercusiones negativas en sectores básicos de la economía española como la silvicultura, la agricultura y el turismo. Por otro lado, somos el país que tiene la mayor riqueza biológica del continente europeo, pero la pérdida de biodiversidad es creciente con lo que se amenaza uno de los principales activos de nuestro valioso capital natural-territorial. Al mismo tiempo, la desertificación afecta seriamente a la península y a las islas, de tal manera que un 37% de la superficie del país sufre riesgo de desertificación alto o muy alto, lo cual tiene una incidencia ambiental y económica significativa (EEA 2006; OSE, 2006).

Con todo ello, aumentan los riesgos de insostenibilidad de nuestro modelo de desarrollo, en el contexto del último ciclo expansivo del capitalismo globalizador, porque no sólo se pierde potencial productivo de los ecosistemas afectando a los sistemas socioeconómicos dependientes, sino que muchos de los procesos interrelacionados con la artificialización acelerada del territorio, la litoralización y el urbanismo descontrolado (EEA, 2006), con extensión de las ciudades difusas, están produciendo importantes pérdidas de las capacidades del suelo, los recursos endógenos y los valores patrimoniales del territorio con efectos altamente irreversibles.

Sin embargo, hay que destacar que, además de las vinculaciones del uso del suelo con el cambio global, se producen una serie de procesos socioeconómicos y ambientales en el ámbito regional-local que condicionan las posibilidades de un desarrollo territorial sostenible y cohesionado. Por ello, es necesario seguir insistiendo en el análisis de las

cuestiones relacionadas con las potencialidades urbanas y rurales, los esquemas de gobernanza con mejores sistemas de indicadores de sostenibilidad territorial, donde los aspectos culturales y patrimoniales reclaman un reconocimiento, que frecuentemente les ha sido negado.

3. SOSTENIBILIDAD Y COHESIÓN EN UN CONTEXTO TERRITORIAL

Si bien es cierto que la sostenibilidad es dimensionalmente poliédrica, no todas las dimensiones tienen un peso equivalente, sino que existen claras jerarquías, siendo la dimensión ambiental la base fundamental donde se asientan el sistema social en el cual se enmarca el sistema económico. Es así, que los indicadores de la dimensión ambiental deben tener una mayor ponderación en la evaluación de los procesos de sostenibilidad a largo plazo.

La dimensión ambiental-territorial de la sostenibilidad es más estratégica, si cabe, porque la consecución del equilibrio del territorio es prioritaria para hacer un uso sostenible del capital natural, del patrimonio integral (de sus recursos y valores culturales) con cohesión social y eficiencia económica.

La propia dinámica territorial induce cambios estructurales en las actividades socioeconómicas como soporte de actividades productivas y sociales, así como también en los procesos ecológicos a lo largo del tiempo. Un fenómeno complejo de procesos de producción, consumo y transformación del espacio con evidentes implicaciones para la sostenibilidad del desarrollo local y la conservación de las culturas locales.

A su vez, la prioridad estratégica para la sostenibilidad territorial, es incorporar las relaciones de interdependencia urbana y rural. La capacidad limitada del territorio para proporcionar recursos y espacio a fin de satisfacer unas necesidades sociales acordes con los nuevos estilos de vida y, al tiempo, absorber los impactos generados, plantean una serie de tensiones entre los entramados urbanos y rurales que requieren nuevas políticas territoriales incorporando la cohesión con una visión sostenible del futuro.

En efecto, la dualidad urbana-rural y las interrelaciones campo-ciudad están marcando las potencialidades de los procesos de desarrollo territorial. La reorganización del entramado urbano debe ser coherente con modelos de uso del territorio que faciliten la potenciación de interacciones positivas con el medio rural y que eviten la ocupación abusiva de suelo y las disfuncionalidades socioeconómicas. Para ello, habría que asumir una nueva cultura de las ciudades y del territorio que reafirme sus valores patrimoniales con nuevos sistemas de gobernanza participativos e inteligentes, donde las nuevas tecnologías juegan un papel catalizador.

Para poder optar por un desarrollo territorial integrado, urbano y rural, y sostenible, se requiere controlar de forma efectiva los cambios de cobertura y uso del suelo mediante una coordinación e integración activa de políticas, planificación territorial y de participación social democrática con mejor información, gestión del conocimiento, fomento de capacidades endógenas, nuevas tecnologías, y nuevos sistemas de gobernanza, máxime en un caso como España donde las competencias repartidas en las comunidades autónomas y los municipios necesitan un enfoque de integración de orden superior.

Las cuestiones de la cohesión territorial relacionadas con la sostenibilidad local adquieren una mayor relevancia estratégica y operativa desde la perspectiva europea. De hecho, en el ámbito de la UE, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, la cohesión territorial, junto con la cohesión económica social, se ha convertido en un nuevo objetivo de la Unión Europea, aunque persiste el debate en torno a su concepto y significado. Algunas precisiones se aportan en el Libro Verde sobre la cohesión territorial que plantea una relación armónica entre la eficiencia económica, la cohesión social y el equilibrio ecológico, poniendo el desarrollo sostenible en el centro de diseño de políticas.

Si la cohesión territorial puede ser vista como una “representación espacial de la sostenibilidad”, significaría que la evaluación de las políticas en términos de cohesión territorial conllevarían un enfoque integrado de gestión sostenible del territorio.

De hecho, las dimensiones ambientales del territorio necesitan una profunda cohesión para integrarse con más fuerza como parte de las estrategias de desarrollo sostenible y de las políticas clave a escala local/regional (y también de la UE), donde la agricultura, la energía, el transporte y, especialmente las políticas para la mitigación y la adaptación al cambio climático, cobran un creciente protagonismo.

Se vienen constatando una serie de sinergias frente a potenciales conflictos (por ejemplo, con las políticas agrarias productivistas y las políticas de conservación del capital natural) entre los enfoques convencionales de las políticas de cohesión y los enfoques que plantean la integración de las dimensiones ambientales de la cohesión territorial. De aquí la necesidad, claramente manifestada de identificar y caracterizar los territorios, así como de disponer de indicadores adecuados a sus singularidades y capacidades de transitar por sendas sostenibles.

4. MARCOS DE REFERENCIA Y SISTEMAS DE INDICADORES PARA LA SOSTENIBILIDAD Y LA COHESIÓN TERRITORIAL

En relación con todo lo anterior, no cabe duda de que la utilización de indicadores para medir los avances hacia la sostenibilidad y la cohesión en un contexto territorial tiene una importancia creciente para la toma de decisiones racionales. Se viene produciendo indudables avances, pero son necesarias mayores investigaciones en los sistemas de medición y evaluación de los procesos de sostenibilidad.

En este sentido, se puede señalar la necesidad de centrar la atención tanto en las magnitudes físicas ligadas a los flujos de materia, energía e información que afectan a la funcionalidad de los ecosistemas, como en las opciones de estilos de vida sostenibles, el progreso económico y el bienestar social. Y es por ello, que resulta de especial importancia que los análisis y las comparaciones se basen principalmente en medidas centradas en la magnitud de los cambios a lo largo del tiempo y en la determinación de tendencias y direcciones, en lugar de concentrarse en medidas absolutas de un conjunto de variables, por significativas que estas sean.

Por otra parte, siendo conscientes de que tampoco existen “verdades absolutas” en materia de sostenibilidad. Seguramente, sólo se puede hablar de *sostenibilidades relativas*, ya que cada entorno tiene sus propias condiciones de partida y características estructurales. Incluso, es sabido que existen distintas visiones, que van desde posiciones de “sostenibilidad débil”, que asume la sustituibilidad del capital natural, hasta posturas de “sostenibilidad fuerte”, que no asume dicha sustituibilidad por otro tipo de capital, lo

cual implica distintos enfoques metodológicos y planteamientos operativos diferenciados en el uso de sistemas de medición y en el diseño de los propios indicadores (Jiménez Herrero, 1996-2001; 2002).

Pero los sistemas de medición, sobre todo, deben proporcionar señales adecuadas para indicar los reajustes de un proceso dinámico en permanente sucesión de equilibrios y desequilibrios temporales y en la medición del *valor real añadido* (Jiménez Herrero, 2000-08). Además para evaluar los progresos hacia la sostenibilidad, hay que considerar que los mejores indicadores “disponibles” necesariamente son asumibles frente a los indicadores “ideales”, pero que permiten una aproximación a los “mejores indicadores necesarios”.

La caracterización ambiental de los territorios y del paisaje requiere una visión geográfica que profundice en su identidad y que permita aportar una importante información de referencia acerca de los activos ambientales y valores patrimoniales y culturales de una región específica.

En el desarrollo de nuevos enfoques que pretenden abordar la identificación de los factores esenciales de la sostenibilidad ambiental para la cohesión territorial, parece acertado plantear "estratificaciones", de tal manera que el análisis debe llevarse a cabo más allá del nivel de las unidades administrativas, incorporando otras unidades geográficas, como las demarcaciones hidrográficas, y subcuencas, o regiones biogeográficas o por carácter y tipos de paisaje, que se utilizan como *marcos espaciales* de referencia para entender mejor las interacciones socioeconómicas y ambientales en un contexto territorial. Estos marcos espaciales son útiles en la evaluación de los impactos de las políticas, pero también son relevantes para facilitar la definición de sistemas de indicadores en el ámbito territorial-local.

En el caso de la UE, los sistemas de indicadores aplicados para evaluar los procesos de desarrollo sostenible tienen que integrarse un marco de referencia apropiado como el del Modelo de Fuerzas Motrices, Presión, Estado, Impacto y Respuesta (F-P-E-I-R), acuñado desde hace tiempo por la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA).

Esos sistemas de indicadores usados para implementar las estrategias de desarrollo sostenible a nivel nacional, tal como los indicadores de Eurostat para el seguimiento estratégico de la sostenibilidad (como la Estrategia de desarrollo sostenible de la UE, y la de Europa 2020), suelen estar estratificados en tres niveles¹ y cubriendo las básicas dimensiones ambientales, económicas y sociales de la sostenibilidad. Sin embargo, es bien sabido que esa metodología proporciona una base de evaluación coherente en el ámbito estatal, pero no está suficientemente ajustada a la realidad local y regional, y, menos aún, a las dinámicas territoriales.

En todo caso, los indicadores territoriales deben vincularse a un marco de referencia ajustado al modelo (F-P-E-I-R), pero, además, la evaluación de la cohesión territorial exige un análisis de las relaciones estructurales y funcionales entre los elementos clave. En este sentido la AEMA (EEA, 2010), señala cinco elementos:

¹ Nivel 1: que deben de cubrir el análisis de los problemas más importantes para los “objetivos generales” del Desarrollo Sostenible. Nivel 2: indicadores relacionados con los objetivos operativos y con alguna actuación de la política general dando información más detallada sobre el cumplimiento de políticas. Nivel 3: indicadores que permitan supervisar la efectividad de las medidas para la consecución de objetivos específicos y el nivel de desarrollo sostenible alcanzado teniendo en cuenta las interacciones. A ello hay que añadir los denominados “indicadores de contexto” que no necesariamente controlan determinados objetivos estratégicos o medidas políticas pero proporcionan valiosa información para comprender mejor los procesos de sostenibilidad. Este planteamiento ha sido adoptado por Eurostat y la UE, así como en los Informes Sostenibilidad en España (2005- 2011) del Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE): <http://www.sostenibilidad-es.org/es/informes/informes-anauales>

- *Desarrollo armonioso y sostenible.* Poner el desarrollo sostenible en el centro de diseño de políticas.
- *Características inherentes de los territorios.* Haciendo el mejor uso de los activos territoriales, protegerlos para las generaciones futuras, y mantener y mejorar el capital natural.
- *Concentración.* Abordar las diferencias en la densidad y otras características naturales para garantizar un desarrollo territorial sostenible y la cohesión social, con el reconocimiento de los servicios ambientales de ecosistemas.
- *Conectividad de los territorios.* Fortalecimiento de conexiones naturales e interacciones positivas entre territorios.
- *Cooperación.* Abordar los problemas ambientales transfronterizos y requieren esquemas de gobernanza para garantizar la cohesión territorial.

Sin duda, los datos espaciales son una fuente de información muy útil para la formulación de políticas en el ámbito local y regional. Pero, para que los datos sean relevantes, la información tiene que ser comparable con base en las normas acordadas dentro de un marco coherente. En el Caso de la UE hay iniciativas destinadas para abordar las cuestiones de normalización de datos, interoperabilidad y disponibilidad espaciales, tal como GMES, SEIS y la Directiva INSPIRE² que tiene como objetivo la construcción de una infraestructura para la información espacial georreferenciada. Los recientes avances tecnológicos, especialmente en cartografía digital, teledetección e imágenes, teléfonos móviles y aplicaciones, están proporcionando elementos de cambio para que los mejores datos espaciales aporten herramientas operativas a las políticas de sostenibilidad y cohesión territorial.

Los modernos sistemas de indicadores en base a las nuevas tecnologías de la información y comunicación parecen destinados a tener un protagonismo creciente también en la gestión inteligente de las ciudades y del territorio.

Aunque se puede hablar de Ciudades Inteligentes (*Smart Cities*) en base a una mayor eficiencia energética de materiales y de suelo, con gestión inteligente de los flujos metabólicos, las ciudades para ser “sostenibles” y “resilientes” deben ser algo más que “inteligentes”, toda vez que la sostenibilidad urbana depende una serie de valores, principios éticos, modos de comportamiento y nuevos hábitos de “ciudadanos inteligentes”.

En todo caso, son necesarios *indicadores urbanos avanzados* que vayan mucho más allá de los clásicos indicadores de la AGENDA 21 LOCAL, y que traten de reflejar su complejidad ecosistémica y las exigencias de una gobernanza multinivel (OSE, 2008)

Por lo que respecta a los análisis de los procesos de sostenibilidad territorial, a la baterías convencionales de indicadores ambientales, socioeconómicos e institucionales, se van incorporando nuevas generaciones de indicadores *georreferenciados* que se desarrollan por medio de las TIC, las Tecnologías de Información Geográfica (TIG), la teledetección y

² En la UE se han adoptado medidas importantes para emplear esta tecnología. A este respecto se pueden señalar dos nuevas iniciativas comunitarias, en las que la AEMA desempeña un papel destacado. Una de ellas es la iniciativa Seguimiento Global del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES), mediante satélites y sensores ubicados en tierra, flotando en el agua o volantes para vigilar nuestro medio natural. La información suministrada a través de la iniciativa GMES permitirá comprender mejor cómo y de qué manera puede estar cambiando nuestro planeta, por qué está sucediendo y cómo esto puede influir en nuestra vida cotidiana. Por otra parte el Sistema Compartido de Información Medioambiental (SEIS), es una iniciativa para aprovechará la abundancia de datos recopilados a escala local y nacional mediante la interconexión de sistemas para crear una red de alcance europeo que permita al público interactuar a través de Internet y que ilustra cómo combinar fuentes de datos tradicionales y nuevas en línea y hacer que estén disponibles al público a la mayor brevedad posible. Asimismo a través de la Directiva INSPIRE para la creación de una potente infraestructura de datos espaciales en la UE se espera conseguir una información sistematizada y coordinada en el ámbito europeo.

las Infraestructuras de Datos Espaciales (IDE), que tienen una especial relevancia para gestionar sosteniblemente el capital territorial y los recursos naturales. También es evidente que necesitamos contar con “territorio inteligentes” (Vegara, 2009).

Son destacables otras iniciativas relevantes, en curso, como la de EURECA, orientada a proporcionar información sobre los stocks, flujos y valor de los bienes y servicios de los ecosistemas, lo que se ha identificado como un elemento clave para evaluar el bienestar humano y el análisis de la cohesión territorial.

El reconocimiento de la importante vinculación entre las estrategias nacionales y regionales de desarrollo sostenible y cohesión territorial, atendiendo también a la interdependencia urbana-rural, están marcando una pauta de investigación en el campo del análisis de sistemas de indicadores. En esta línea desde la AEMA, se recomienda una revisión crítica de los indicadores utilizados actualmente para la política cohesión territorial y social, incluyendo una revisión indicadores de ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*), que hasta ahora se ha centrado más en la dimensión social de la cohesión territorial. Se impone, asimismo, la revisión de las caracterizaciones ambientales y del paisaje de los territorios, así como la revisión de un marco potencial de indicadores de cohesión ambiental del territorio (AEMA, 2010).

Asimismo, se recomienda que el desarrollo de indicadores territoriales, pueda ofrecer modelos prospectivos para atisbar escenarios de futuro con capacidad a fin de proporcionar proyecciones en las próximas décadas, lo que será especialmente valioso en las estrategias de adaptación al cambio climático.

Es necesario insistir en la importancia de la modelización en el campo de la sostenibilidad territorial, en tanto que supone interpretar las distintas interacciones socioeconómicas y ambientales aportando información adicional a la suministrada por los sistemas de indicadores en términos relevantes para la adopción de políticas, a fin de valorar los avances o retrocesos hacia los objetivos establecidos en los marcos estratégicos de aplicación. En esta línea, destaca, por ejemplo, un informe de la AEMA que analiza los cambios posibles en el uso del territorio en Europa través de varios escenarios, incluyendo análisis cualitativos y cuantitativos con variables ambientales, económicas y sociales diferentes (EEA, 2007).

5. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

El análisis y evaluación de las interrelaciones e interdependencias sistémicas urbano-rurales se convierte en un campo prioritario para la sostenibilidad y la cohesión territorial. Por ello, hay que contemplar otros enfoques complementarios o alternativos de gestión de los sistemas territoriales y fomentar el uso de mecanismos integradores, que estén bien reflejados mediante sistemas de indicadores y modelos dinámicos, con capacidad de contemplar la prestación de los bienes y servicios que proveen los ecosistemas y los sistemas humanos que habitan en el mundo rural, indispensables para el bienestar humano, en general, y para los sistemas urbanos, en particular. Esto, en definitiva, sería la base para aspirar a una gobernanza local que asuma el compromiso de mantener un diálogo estratégico entre campo y ciudad.

Este planteamiento supone aportaciones importantes para tratar de avanzar en el conocimiento de las relaciones intrínsecas entre el capital natural y el capital cultural en un contexto territorial. Ambos capitales son “críticos” para mantener de forma perdurable

la co-existencia entre las comunidades locales y los sistemas naturales, en base a una simbiosis entre los métodos de uso del territorio y el mantenimiento de la diversidad de los ecosistemas, que favorece la co-evolución positiva entre sociedad-naturaleza (Jiménez Herrero 1996, 2001; 2002).

Por otro lado, unas relaciones más equilibradas y cohesionadas entre los territorios, exige establecer un nuevo *diálogo estratégico entre el campo y la ciudad*, poniendo en evidencia la enorme deuda ambiental de los “urbanitas” frente a los “ruralitas”. De aquí que sea preciso establecer mecanismos de compensación para mejorar la cohesión territorial como, por ejemplo, el “pago por servicios ambientales”, para compensar a los conservadores del patrimonio natural y propietarios del capital cultural, o las recientes iniciativas orientadas a la “custodia del territorio”.

Todo ello, resulta básico para abordar un planteamiento estratégico de la sostenibilidad territorial, manteniendo la reserva de capital cultural como base para la gestión sostenible del conocimiento local.

Los conceptos de la sostenibilidad territorial y cohesión territorial se perfilan como un planteamiento avanzado para gestionar racionalmente el capital natural y social, conjuntamente con el acervo de las culturas locales. Y ello debe ser un sólido cimiento para permitir que cada comunidad y cada lugar, puedan aprovechar los recursos y capacidades endógenas, preservar su identidad y seguir beneficiándose de los bienes y servicios que les proporciona su riqueza patrimonial de forma perdurable.

Porque se trata de abrir otras posibilidades de progresar hacia una mayor sostenibilidad urbana y territorial para los ciudadanos de ciudades y pueblos que aspiran a una vida buena y una “convivialidad perdurable”.

BIBLIOGRAFÍA

- European Environment Agency, EEA, (2006b). *Urban Sprawl in Europe: the ignored Challenge*. EEA Report No 10/2006.
- European Environment Agency, EEA, (2007) *Land use scenarios for Europe: qualitative and quantitative analysis on a European scale*. EEA Report No 11/2007.
- European Environment Agency, EEA, (2010), *The territorial dimension of environmental sustainability, Potential territorial indicators to support the environmental, dimension of territorial cohesion*. Technical report No 9/2010
- Jiménez Herrero, L. (2008). "Ocupación del suelo en España y cambio global: artificialización, urbanización y litoralización" en *Cambio global en España 20020. Programa ciudades*. FGUCM, CONAMA, OSE. . Madrid.
- Jiménez Herrero Luis M, Noelia Guaita, Isidro López y Alexandra Delgado Jiménez (2009). *Procesos de sostenibilidad en España. Implicaciones territoriales y urbanas*. Anales de Mecánica y Electricidad. Por la Asociación Nacional de Ingenieros del ICAI.
- Jiménez Herrero, L, (2000-2008). *Desarrollo Sostenible: Transición hacia la coevolución global*, Ed. Pirámide, Madrid.
- Jiménez Herrero, L (1996-2001). *Desarrollo sostenible y economía ecológica*, Editorial Síntesis, Madrid.
- Jiménez Herrero, L, (2002), "La sostenibilidad como proceso de equilibrio dinámico y adaptación al cambio", *Información Comercial Española, ICE, NÚM 800 JUNIO-JULIO 2002*.
- Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), (2006), *Cambios de Ocupación del Suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. Mundiprensa.
- Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), (2008). *Sostenibilidad Local: una aproximación urbana y rural*. Mundi Prensa.
- Turner II, B.L. Gómez, A. Gonzalez Bernáldez, F. di Castri, F. (1995): *Global Land Use Change. A perspective from the Columbian Encounter*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Vegara, A (2009); *Territorios inteligentes*, AMBIENTA, N° 89, MARM, diciembre, 2009; pp. 34-58.
- Vitousek Peter M (1994) *Beyond Global Warming: Ecology and Global Change*. Ecology, Vol. 75, No. 7 (Oct., 1994), pp. 1862-1876
- Vitousek, P. M., H. A. Money, J. Lubchenco and J. M. Melillo (1997), "Human domination of earth's ecosystems", *Science*, 277, pp. 494-499.

Área Temática A

Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

VII CIOT

RELATORIA



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial





ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

RELATORIA ÁREA A

Antonio Serrano Rodríguez*

**Presidente de FUNDICOT. Catedrático de urbanística y ordenación del territorio (prejubilado). Dr. ingeniero de caminos, canales y puertos. Licenciado en ciencias económicas. Diplomado en ordenación del territorio. ExSecretario General para el Territorio y Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente.*

1. PRESENTACIÓN.

Como el Comité Científico estableció en la convocatoria del 7º Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (7ºCIOT), el contenido de este Primer Área Temática venía asociado a la reflexión de que, desde la década de los años noventa, se había producido un desarrollo importante en materia de promoción de documentos de ordenación territorial y urbana, así como se habían multiplicado los ejemplos de “buenas prácticas” en la Planificación y Gestión en estas materias. Se citaba que se habían promovido figuras, tanto de ordenación integral de escala regional, subregional, metropolitana o urbana, como de escala sectorial, centrándose estas últimas en el desarrollo de políticas muy variadas: políticas de suelo (promoción de suelo residencial o de suelo para actividades económicas), de desarrollo de infraestructuras (comunicaciones, energía, agua, residuos sólidos), o de protección territorial (litoral, zonas húmedas, ríos, materia agroforestal, Red de Espacios Protegidos o Red Natura 2000, etc.).

Se pretendía que las ponencias y comunicaciones presentadas nos llevaran a conocer “buenas prácticas”, que permitan aprender y reproducirlas; o a comprender los errores cometidos, en su caso, evitando su reproducción, en el amplio abanico de figuras de alcance municipal o supramunicipal, de carácter integral o sectorial disponible.

Se consideraban incluibles dentro de esta Área Temática las ponencias y comunicaciones sobre:

- Planes, Directrices y Estrategias de Ordenación Territorial y Urbana.
- Planes, Programas y Proyectos Infraestructurales (transportes, comunicaciones, etc.), Sectoriales (turísticos, desarrollo rural, energéticos, vivienda, etc.) Urbanísticos, o Ambientales para la Sostenibilidad.
- Gestión Integrada de Zonas Costeras.
- Evaluaciones de impacto, evaluaciones ambientales estratégicas, evaluaciones de impacto territorial, huella ecológica y huella de carbono.

El resultado de las 23 ponencias (15) y comunicaciones (8) recogidas en esta Área, bien por deseo de los autores, por consideraciones coyunturales (fecha de remisión o disposición de las ponencias) o por decisión del propio Comité Científico, se han incorporado dentro de una estructura que pretende integrar los contenidos y aportaciones más significativas de las mismas.

El contenido recogido en las subáreas definidas en el próximo apartado destaca los aspectos y conclusiones más significativas. Y, en los sucesivos apartados se sintetizan las principales aportaciones de cada Ponencia o Comunicación desde la perspectiva de los objetivos del presente 7º CIOT.

2. PRINCIPALES REFLEXIONES Y CONCLUSIONES ASOCIADAS A LAS APORTACIONES REALIZADAS.

Atendiendo a la naturaleza y contenidos de las aportaciones realizadas, éstas se han estructurado en las siguientes subáreas, sobre cada una de las cuales se incorporan las reflexiones y conclusiones que cabe establecer, a partir de la síntesis de contenidos y conclusiones que se realiza en los epígrafes siguientes de esta Relatoría para cada aportación.

2.1. ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

En este apartado se han incluido 3 aportaciones destacadas que plantean la actual evolución presente en la sociedad del Cambio Global.

La primera señala que el Plan, como documento formal centralizado, es cada vez más sustituido –o complementado– por mecanismos que promueven la auto-organización de la sociedad civil, dando paso a una sociedad que se supone más creativa y con mayor capacidad de auto-organizarse. El ejemplo de la organización energética a nivel local es uno de los más destacados al respecto. Se destaca que esta tendencia requiere de una administración pública mucho más abierta y facilitadora.

La segunda aportación hace referencia a que, desde la concepción de la ciudad como sistema, la evolucionabilidad urbana, definida como la capacidad de una ciudad de generar variación y diferencia es fundamental para aumentar su complejidad, aumenta la resiliencia urbana y favorecer que se produzca un proceso de desarrollo más sostenible. Se destaca que el zonning ha debilitado la complejidad urbana y de relación. Se propone una ciudad con una estructura que favorezca las conexiones de ciudadanos, más que de mercados; con preferencia

por los canales de proximidad; con espacios públicos complejos; con profusión de lo pequeño, aunque con límites a la diversidad y densidad; con amplios grados de libertad que aumenten la autonomía de las decisiones; con diferenciación horizontal y no vertical; con memoria urbana; con espacios vacantes, o sin uso; y necesariamente imperfecta (sin responder a modelos utópicos).

La tercera hace referencia a la existencia de regulaciones y normativas territoriales muy discutibles y, en concreto, se analiza lo que el autor denomina “Las leyes de (des)ordenación del territorio y de movilidad urbana (in)sostenible en el País Valencià”. Aduce la incapacidad de estas normas para permitir definir cuál ha de ser la estrategia territorial a desarrollar durante los próximos años; su inadecuación para garantizar que tanto las diferentes leyes, como los planes adscritos a éstas, se lleven a cabo, y el hecho de que en su aplicación práctica no se cumplen, ni en el fondo ni en las formas.

Hay que destacar que otras aportaciones, incorporadas en otros epígrafes por su temática más específica, reiteran esta crítica, insuficiencias o retroceso en los objetivos de la sostenibilidad del desarrollo, de las nuevas leyes, normas, planes o actuaciones con incidencia en la ordenación territorial, medioambiental o urbana, aunque también hay que precisar que en varios casos se muestran excepciones asociadas al comportamiento de algunas Comunidades Autónomas. Tal sucede, por ejemplo, en la Gestión Integrada de Zonas Costeras y Marítimas, en la contaminación difusa de las aguas por el regadío, en la protección contra inundaciones, en el logro de una movilidad sostenible, en la protección de las funciones de interés general de los espacios agrarios (que disponen de instrumentos legales para su protección, pero no se utilizan por falta de valoración política), en lo inadecuado de un marco jurídico, económico y fiscal que permite expulsar a los ciudadanos de sus viviendas, para que éstas pasen a engrosar un parque sin uso ya sobredimensionado, y sin que existan mecanismos que permitan realojar a dichas familias de una forma ágil; o en la actual regulación energética (nueva LSE 2013), en la que la Planificación energética sufre un importante paso atrás respecto a los objetivos de la UE, ya que abandona la planificación energética integral, dirigida a incrementar la participación de las renovables y la reducción de energías con mayores emisiones, abandona el reforzamiento de la presencia autonómica, cuya “participación” en la planificación eléctrica queda recogida (LSE 2013, artículo 4, apdo. 2) sin mayores precisiones, la coordinación urbanística queda reducida a que el urbanismo debe incorporar las instalaciones precisas, o la coordinación de abajo-arriba, asociada a la nueva Gobernanza Energética Europea, que desaparece, de facto, en la nueva Ley de 2013. Tampoco la planificación territorial que enmarca la dinámica turística y la transformación territorial y socioeconómica de Lanzarote ha sido efectiva en el logro de sus objetivos de mejorar el bienestar de los residentes o la sostenibilidad en la Isla. E igual sucede, por último, con la nueva regulación de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (vigente Ley estatal, 21/2013 de 9 de diciembre de evaluación ambiental, de la que, por otra parte, no se ha realizado su transposición a la normativa de prácticamente ninguna CCAA) con su aplicación práctica en el campo del transporte urbano, donde se señalan deficiencias metodológicas, administrativas, de realización y de seguimiento de efectos,

2.2. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ÁMBITOS PARCIALES O SECTORIALES.

En este apartado se han incluido el mayor número de aportaciones (15) que se distribuyen entre las relacionadas con la Gestión Integrada de Zonas Marítimas y Costeras (3), las relacionadas con el Agua (3), las relacionadas con el Transporte (3), las relacionadas con los sectores Agrícolas y Forestales (3), las relacionadas con la Vivienda (2) y una en cada caso, respectivamente, cuya temática principal se centra en Energía y Turismo. Con este orden, las principales reflexiones finales serían:

Con respecto a las **costas y el mar limítrofe**, las tres aportaciones dejan clara su propuesta de que es imprescindible una GIZC -que los ponentes prefieren denominar Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL)- destacándose la necesidad de que la misma se complemente y coordine con una Planificación territorial de las Áreas Marinas o que, conjuntamente, se proceda a una Gestión Integrada del Sistema Costero-Marino (GISCM). Plantean las dificultades de la delimitación de los ámbitos geográficos de análisis y planificación y los criterios y soluciones existentes al respecto a nivel internacional. Las dificultades para la conciliación entre los límites administrativos y aquellos que utilizan criterios ecosistémicos, destacando la actual imposición de criterios del gobierno predominante; así como la inadecuación de la normativa vigente al respecto, y la necesidad de una norma general que regule el proceso.

En concreto, se analiza la evolución y problemática del litoral en Murcia y Cartagena, para concluir, tras varias afirmaciones discutibles, en opinión de este relator, sobre, por ejemplo, la función de la adquisición pública de terrenos, que las herramientas urbanísticas y territoriales, partiendo de un modelo pactado, hubieran permitido una solución definitiva y más barata para su protección.

Con respecto al **Agua y a la regulación del Sistema Hídrico**, una interesante ponencia se centra en la **contaminación difusa de las aguas continentales** asociada, fundamentalmente, a los riegos con exceso de fertilizantes, que generan eutrofización en aguas superficiales y altas concentraciones de nitratos en las subterráneas. Se destaca la inadecuada aplicación de las normas preventivas contenidas en la PAC, particularmente en España, que nos sitúan muy lejos de haber resuelto el problema, ya que las autoridades no desarrollan estos instrumentos en su integridad. La competencia de las CCAA en el tema lleva a que sean éstas las que deben asegurar la solución del problema, tema no fácil de cumplir sin afectar a la productividad agrícola.

Las otras dos ponencias, también de muy alto interés, se centran en los **riesgos de inundación** y en los mecanismos para su reducción, considerando, específicamente, la situación internacional y los casos de Murcia y Comunidad Valenciana, respectivamente. Para Murcia se cuestiona el papel desempeñado por las estrategias preventivas de ordenación, subordinadas, de hecho, al desarrollismo urbanizador, con lo que la exposición al peligro de las inundaciones ha aumentado muy significativamente desde 1994 a 2014, tanto por el aumento del número de episodios de inundación (por una mala adaptación, ordenación y

ocupación del suelo, más que por unos cambios en la dinámica atmosférica) como porque el espacio urbanizado y el número de inmuebles construidos en la zona inundable ha ido experimentando un crecimiento acumulado continuo (crecimiento medio anual del 5,9%) en el litoral de la Región de Murcia. Y se siguen registrando nuevas parcelas catastrales en zonas inundables después de 2004.

Similar situación se muestra para la Comunidad Valenciana, para la que, en paralelo, se señala la utilidad de la Infraestructura Verde (también propuesta a nivel Europeo e Internacional) como una forma de proporcionar servicios no sólo relacionados con el bienestar ciudadano, sino también con la mitigación del riesgo por inundación, habiéndose integrado, en este sentido en el nuevo PATRICOVA, que recia el aprobado en 2003, actualmente pendiente de aprobación. En este sentido, y como en el caso costero, se destaca el papel de los municipios en esta materia, señalando que son los que mejor pueden planificar la Infraestructura Verde urbana.

Con respecto al **transporte** en su relación con el territorio, existen dos aportaciones que hacen referencia al **transporte urbano**, destacando la primera por su análisis de la calidad de la integración de los objetivos de una movilidad sostenible en la planificación territorial supramunicipal andaluza. Sus conclusiones divergentes en cada caso analizado, realizándose propuestas sobre cómo generalizar las “buenas prácticas” detectadas al conjunto de este tipo de planificación/integración. Las principales propuestas de este interesante análisis inciden en resolver las dificultades de coordinación y concertación, tanto en la definición del ámbito de planificación, como en los objetivos, visión integrada no sectorial, o en la gestión y seguimiento, con Consorcios o Autoridades Metropolitanas de Transporte que deben asumir plenamente las propuestas y determinaciones finales de los planes territoriales, incluidos los municipales.

La segunda aportación al transporte urbano se centra en la importancia de incorporar las opciones de **estilo de vida** en el análisis de cómo los viajes diarios, hacia y desde la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), en el AM de Barcelona, ya que se demostró que éstas eran tan relevantes como el entorno construido para la comprensión de las fuentes emisoras y el volumen de CO₂ emitido. Como conclusión destacan que el diseño de paquetes de políticas de transporte eficiente debe integrar y combinar los factores de estilo de vida y los del entorno edificado, como puntos centrales de las políticas a desarrollar.

La tercera aportación es cualitativamente diferente y se centra más en los **potenciales territoriales, económicos, urbanísticos y logísticos, que significan el viario y del Dominio público viario provincial**, aplicando el cálculo de estos potenciales a la red de la Diputación de Granada.

Con respecto a la **Ordenación Agrícola y Forestal**, dos Comunicaciones se centran en el espacio agrario catalán, destacando cómo la **pérdida de espacio agrario**, asociada al crecimiento urbanístico y su logística, pone en peligro la estabilidad de su sistema agroalimentario básico para su economía y su internacionalización. Y ello en un marco en el que la planificación territorial prioriza el modelo urbano y contribuye a desproteger los espacios agrarios que, sin

definición ni cuerpo normativo, van en retroceso. Existen, no obstante, instrumentos legales para esta protección, que no se utilizan por falta de valoración política. Son muy pocos los municipios que han aprobado instrumentos de protección de los espacios agrarios. Olvidando las funciones de interés general que corresponden a los mismos. En la misma línea, la segunda Comunicación pone en valor las aportaciones al empleo y a la cohesión territorial del sector lechero periurbano de Girona, recalcando las amenazas que existen sobre el mismo por las últimas medidas de la PAC y su aplicación en España.

La tercera aportación se centra en el papel de los **Planes de Manejo Forestal** en áreas naturales protegidas, exponiendo la situación y problemática en el caso del Nevado de Toluca (México). Las conclusiones destacan cómo la deforestación y tala clandestina presente en este caso, han provocado el cambio del uso del suelo para el desarrollo de la agricultura (maíz principalmente), actividad que ha venido ganándole terreno a los bosques en lugares con pendiente pronunciada muy susceptibles a la erosión. Las dificultades para diseñar un Plan de Manejo Forestal como consecuencia de la ausencia de un diálogo constructivo entre ambos actores (agricultura y bosques), sobre la base de mutua confianza, y la falta de reconocimiento de las ventajas, a largo plazo, de adoptar buenas prácticas de manejo de los bosques. Detallan los procedimientos a desarrollar, y los buenos resultados ambientales que se derivarían de los mismos.

Con respecto a la **vivienda**, la primera ponencia analiza los Patrones de infrautilización del parque residencial en las ciudades españolas. Trata, en particular, el impacto de las viviendas no principales en el ámbito urbano y la evolución en la **infrautilización del parque de viviendas**, entre los periodos intercensales 1991-2011, para terminar en una clasificación de las ciudades según el modelo inmobiliario asociado a esta infrautilización. Por último, analiza las previsiones del planeamiento urbanístico, proponiendo medidas correctoras, y señalando que es preciso plantear lo inadecuado de un marco jurídico, económico y fiscal que permite expulsar a los ciudadanos de sus viviendas, para que éstas pasen a engrosar un parque sin uso ya sobredimensionado, y sin que existan mecanismos que permitan realojar a dichas familias de una forma ágil. Precisamente, la segunda aportación hace referencia a las regulaciones y sentencias internacionales que establecen **la tenencia de la vivienda (en propiedad o alquiler) como Derecho Humano**, destacando cómo la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, de la Junta de Andalucía, busca un equilibrio entre las viviendas deshabitadas y la necesidad social de vivienda.

Respecto a la **energía**, destaca la interesante aportación sobre las interrelaciones entre la planificación energética y territorial, en el marco de la Hoja de Ruta Europea para una Economía descarbonizada en el horizonte del 2050. Refiriéndose al papel que otorga la UE a la gestión ambiental integrada, y a la contribución de los Fondos Estructurales a un ambiente urbano sostenible, destaca cómo la planificación territorial –ya no meramente urbanística– será en un futuro próximo el primer elemento que condicionará uno de los instrumentos esenciales de las políticas de cambio climático, por imperativo de la Unión Europea, que también modifica profundamente, con la Estrategia de Gobernanza Energética, el actual enfoque

descendente de arriba-abajo, en un enfoque ascendente (el potencial energético local y las tecnologías económicamente eficientes determinan los objetivos de reducción GEI y de alimentación de la red) para la definición de objetivos. Señala que la regulación española de la Planificación energética en la nueva LSE 2013 es un importante paso atrás hacia los objetivos de la UE, ya que abandona la planificación energética integral, dirigida a incrementar la participación de las renovables y la reducción de energías con mayores emisiones; y abandona el reforzamiento de la presencia autonómica, cuya “participación” en la planificación eléctrica queda recogida (LSE 2013, artículo 4, apdo. 2) sin mayores precisiones; y la coordinación urbanística, que queda reducida a que el urbanismo debe incorporar las instalaciones precisas.

Por último en este bloque, respecto al **turismo**, la ponencia presentada analiza los efectos sobre el bienestar social que ha tenido la implantación y el crecimiento de la actividad turística en la isla de Lanzarote, desde 1970 a 2006, destacando que los efectos beneficiosos para la población autóctona desaparecen cuando el turismo pasa a ser un “turismo de masas”, y que la planificación territorial que enmarca la transformación territorial y socioeconómica de la Isla ha tenido una escasa efectividad en sus objetivos de transformación socio-económica y sobre el bienestar de los residentes. La gestión que se ha hecho de los planes de ordenación del territorio habidos, hace que sus objetivos reales queden puestos en entredicho. La ordenación territorial, tras estas investigaciones, no se muestra como la vía garante de alcanzar mejoras en el bienestar de la población residente ni en la sostenibilidad en territorios de economía turística, al menos en Lanzarote

2.3. INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

Dentro de este ámbito se han recogido dos grupos de aportaciones, las primeras se refieren a la utilización de bases de datos, sistemas de información territorial, o modelos de distinto tipo, en la que también cabría incluir algunas de las consideradas sectoriales por el tipo de análisis efectuado. El criterio seguido ha sido el considerar dentro de este epígrafe las que más claramente dan un papel relevante a los instrumentos sobre los resultados. Y así destaca por su interés la primera ponencia considerada sobre **“La utilización de bases de datos de detalle en el análisis de la estructura y los recursos comerciales de un territorio, como medida de calidad de vida de la ciudad actual”**, con su aplicación al estudio del municipio madrileño de Alcorcón, cuyo objetivo es ofrecer una metodología para medir la estructura comercial de la ciudad y los posibles desequilibrios de la función comercial respecto a la vivienda. Evalúa cómo las bases geográficas de datos de detalle (Catastro de Urbana y SIOSE) en un entorno SIG, permiten definir “unidades funcionales básicas” de las que derivar uno de los aspectos que inciden claramente de la calidad de vida de sus habitantes, precisar los patrones de avance del nuevo modelo de ciudad dispersa, y establecer conclusiones relevantes sobre la morfología territorial y urbana del municipio.

En la misma línea, la segunda ponencia recogida en este apartado hace referencia a la utilización de **modelos econométricos de regresión múltiple lineal para**

analizar la repercusión del modelo de ordenación territorial disperso sobre la hacienda local. Aplicado a la Comunidad Valenciana, sus conclusiones muestran que las variables de ciudad dispersa están relacionadas positivamente con el incremento del gasto en servicios públicos, y con una mayor carga fiscal.

El segundo grupo de ponencias en este apartado se centran sobre la **evaluación ambiental de planes y proyectos**, con una primera ponencia de ámbito general, que plantea una **perspectiva crítica sobre los Informes de Sostenibilidad Ambiental y las Memorias Ambientales en la EAE del planeamiento urbanístico**, destacando el fracaso de la articulación de estos Informes de Sostenibilidad Ambiental y de la Memorias Ambientales en los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica, y proponiendo su replanteamiento en los Estudios Ambientales Estratégicos y en los Análisis Técnicos de los Expedientes Ambientales. Concluye que la clarificación metodológica de la evaluación ambiental de planes debe articularse mediante la redacción de tres conjuntos de documentos claramente diferenciados, que han de integrarse adecuadamente con los correspondientes documentos de planificación (Avance, Diagnóstico y Plan), dando mucha más relevancia a aspectos como la Capacidad de Acogida de los Territorios; al control efectivo de las medidas ambientales; y al cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad del plan, articulando un programa de supervisión ambiental del planeamiento, capaz de detectar las posibles desviaciones en los efectos previstos a la aplicación de las acciones propuestas, así como las variaciones que sufren los indicadores de control ambiental a lo largo del tiempo.

Conclusiones muy similares se señalan en la segunda ponencia, sobre **aplicación de la EIA a la planificación del transporte urbano**, donde se señala que está cada vez más cuestionada, no por problemas metodológicos o de contenido de la EIA, sino por los vinculados a su proceso de implementación y a su papel en la toma de decisiones. Son variados y diversos el número de actores que participan en el proceso, que actúan, de hecho, de forma separada, sin interconexión y con generación, frecuentemente, de frustración y desconfianza entre ellos. Además es cada vez más generalizada la idea de que la EIA no es tomada en consideración adecuadamente en los procesos de decisión y que el seguimiento de efectos (monitoring) escasamente se realiza, y mucho menos se tiene en cuenta adecuadamente. Las interesantes conclusiones que se plantean, responden a los resultados de una encuesta entre los implicados en el proceso de EIA en el sector. En concreto se destaca que estructurar adecuadamente la participación pública sigue siendo una de las necesidades claras de la EIA.

La última comunicación en el área describe el proceso realizado para un caso concreto (variante de los Santos de Maimona en el estudio informativo de la A-66 Mérida-Zafra) donde la solución final del reestudio modifica el resultado inicial, y adopta una solución intermedia para satisfacer los deseos de desarrollo urbanístico del municipio.

3. SÍNTESIS DE APORTACIONES SOBRE ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

3.1. DEL PLAN A LA AUTO-ORGANIZACIÓN.

3.1.1. Del plan a la auto-organización: hacia una sociedad creativa y energética.

Comunicación. Aldert de Vries

Las sociedades europeas se encuentran en un momento de inflexión. El fin del crecimiento demográfico, la crisis económica y la incertidumbre sobre la recuperación, el agotamiento de los recursos fósiles, y la progresiva automatización de tareas en los sistemas productivos son algunos índices de una sociedad en transición. Elementos alternativos para el desarrollo territorial y el bienestar de los ciudadanos, como son la emergencia de una tecnología distributiva a pequeña escala (como el 3D printing), de la economía circular, la economía compartida, un uso más intenso del tejido urbano existente, y el regreso de industria a pequeña escala a las ciudades.

La crisis ha sido catalizador de un fenómeno que tiene un impacto decisivo en el desarrollo de las regiones y ciudades: la auto-organización. Cada vez más, ciudadanos emprendedores toman la iniciativa de organizar servicios o iniciar proyectos que en muchos casos son una respuesta innovadora a las transiciones que enfrenta la sociedad. Un ejemplo: el explosivo crecimiento de las cooperativas energéticas, en las cuales grupos de ciudadanos se organizan para generar y ahorrar energía en su propio entorno, al margen de las antiguas empresas energéticas.

Esta tendencia requiere de una administración pública mucho más abierta y facilitadora.

3.2. RESILENCIA URBANA.

3.2.1. Complejidad, Evolucionabilidad y Resiliencia urbana.

Ponencia. Javier Ruiz Sánchez; Berta Risueño Muzás; Alvaro Ardura Urquiaga

Desde la concepción de la ciudad como sistema, definen la evolucionabilidad urbana como la capacidad de una ciudad de generar variación y diferencia para que el proceso de desarrollo continúe. La evolucionabilidad urbana es importante si queremos dar una respuesta resiliente y avanzar hacia un desarrollo sostenible. La resiliencia es “la capacidad de un sistema de absorber perturbaciones y reorganizarse mientras experimentan cambios para mantener esencialmente la misma función, estructura, identidad y feedbacks [Walker, Holling, et al, 2004]. Son las comunidades o ecosistemas más complejos los que suelen poseer resiliencias mayores, ya que existe una mayor cantidad de mecanismos autorreguladores. La complejidad es la herramienta que tienen las ciudades para afrontar un amplio

rango de futuros posibles y evolucionar hasta acercarse al deseado. El zonning ha debilitado la complejidad urbana y de relación. Una ciudad evolucionable debe ser una estructura de conexiones de masas, más que de mercados, con preferencia por los canales de proximidad, con espacios públicos complejos, con profusión de lo pequeño, con límites a la diversidad y densidad, con amplios grados de libertad que aumenten la autonomía de las decisiones, con diferenciación horizontal y no vertical, con memoria urbana, con espacios vacantes, o sin uso, y necesariamente imperfecta (sin responder a modelos utópicos).

3.3. REGULACIONES Y NORMATIVAS DISCUTIBLES.

3.3.1. Las leyes de (des)ordenación del territorio y de movilidad urbana (in)sostenible en el País Valencià.

Ponencia. Daniel Ibáñez Campos.

Se critica la Ley de Ordenación del Territorio vigente en el País Valencià, por dos motivos principales. El primero, por su incapacidad para permitir la elaboración de diferentes planes que marquen cual ha de ser la estrategia territorial a desarrollar durante los próximos años. El segundo motivo que se cita, es su inadecuación para garantizar que tanto las diferentes leyes, como los planes adscritos a éstas, se lleven a cabo.

Se afirma que no es válida para establecer las directrices generales sobre qué modelo de País y Estado se quiere llegar a alcanzar durante los años venideros. Se afirma que sería necesario, primero, llevar a cabo una ley de comarcalización adecuada, tal y como figura en el estatuto de Autonomía, para posteriormente desarrollar un Plan Territorial General a nivel de País Valencià, que permita establecer los diferentes ámbitos o áreas funcionales del territorio valenciano con el fin de establecer políticas territoriales específicas para el desarrollo y el tan ansiado equilibrio territorial. Por debajo del Plan Territorial General, estima que sería necesaria la elaboración de unos Planes Territoriales Parciales, para todos y cada uno de los ámbitos funcionales, que marcaran los escenarios territoriales futuros en su ámbito de actuación, englobando en su seno los planes territoriales urbanísticos de todas y cada una de las comarcas establecidas en el Plan Territorial General del País Valencià.

Analiza en concreto la situación de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) y su insatisfactoria adecuación a la Ley de MUS de 2011, afirmando que ésta no se cumple ni en el fondo ni en las formas (municipios de más de 20.000 habitantes sin Plan: 46%).

4. SÍNTESIS DE APORTACIONES SOBRE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ÁMBITOS PARCIALES O SECTORIALES.

4.1. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA MARÍTIMO-COSTERA.

4.1.1. El papel de la ordenación territorial y urbanística en la gestión integrada de las zonas costeras.

Comunicación. Raquel Rodríguez Alonso.

Analiza, en particular, la evolución y problemática del litoral en Murcia y Cartagena, para concluir, tras varias afirmaciones discutibles, que durante los años de la burbuja, entra en carga el complejo sistema administrativo y competencial en vigor, y formas de gestión divergentes afectan al litoral. La desconfianza entre administraciones está en el origen de la adquisición de fincas rústicas desde la administración estatal para incorporarlas al DPMT. Las herramientas urbanísticas y territoriales, partiendo de un modelo pactado, hubieran permitido una solución definitiva y más barata para su protección. Teniendo en cuenta que la gran mayoría de los problemas de la costa derivan de la existencia de los asentamientos urbanos e infraestructuras, y que gran parte de las inversiones se dedican a salvaguardar dichos elementos, la técnica urbanística podría ser una buena alternativa a medio y largo plazo. El objetivo de la comunicación será poner de manifiesto el papel de la ordenación territorial y urbanística en la gestión integrada de las zonas costeras, señalando aquellos instrumentos y herramientas cuya utilización, en coordinación con la administración estatal, puedan llegar a suponer cambios sustanciales en los criterios actuales de intervención.

4.1.2. Interpretación del sistema litoral como ámbito geográfico para la gestión integrada de áreas litorales (GIAL).

Ponencia. Pérez-Cayeiro, M.L., Barragán, J. M. y Chica, J. A.

Hasta la fecha la determinación del ámbito geográfico de planificación, costera o litoral, ha sido definida de una forma imprecisa. Se constata una evolución en la definición y consideración de las áreas litorales, ampliándose en superficie el espacio considerado litoral e incorporando progresivamente el medio marino. Se repasan tanto las expresiones referidas a GIZC, como las definiciones utilizadas para la definición del ámbito geográfico (zona costera, litoral, área costera, etc.) o los criterios utilizados para la delimitación de este ámbito geográfico (científicos/universales versus funcionales/prácticos), así como los nuevos aportes que se van produciendo a la temática. Se concluye que uno de los retos que en el futuro será preciso abordar, trata de la conciliación entre los límites administrativos y aquellos que utilizan criterios ecosistémicos.

Propone que las definiciones y los límites se establezcan a través de una norma general que facilite criterios de deslinde justificados y adaptados a las realidades geográficas y político administrativas de cada caso, frente a la actual imposición de criterios del sistema de gobierno predominante.

4.1.3. La planificación espacial marina: una herramienta útil para diferentes ámbitos de aplicación.

Ponencia. Javier García Sanabria, J. Adolfo Chica Ruiz, Alfredo Fernández Enriquez.

Se trata de definir el ámbito espacial en el que debe aplicarse la planificación marina, y cuál podría ser su relación con los planes de ordenación costera. Para ello se estudian las singularidades del medio marino y sus repercusiones sobre la gestión del interfaz costero-marítimo, llegando a la conclusión de que es preciso pasar a una Gestión Integrada del Sistema Costero-Marino (GISCM) o, como alternativa, a una Gestión Integral de áreas Litorales (GIAL)+Planificación Espacial Marina (MSP).

La Planificación Espacial Marina (PEM), en el caso de las aguas costeras, se concibe como una herramienta de características similares a los planes de gestión costera, pero en el ámbito marino. En este sentido, ambos deben ser orientados y desarrollados bajo el enfoque de la Gestión Integrada de Áreas Litorales. En el caso de las aguas marinas, la PEM se emplearía bajo un enfoque más marítimo que la Gestión Integrada de las Áreas Marinas.

La Ordenación del Territorio y la PEM, siendo desarrolladas bajo el enfoque común de la Gestión Integrada de Áreas Litorales, alcanzarían una mejor coordinación e integración en la gestión de las áreas costero-marinas, entendidas como suma de ambas áreas.

4.2. PLANIFICACIÓN DEL AGUA.

4.2.1. La contaminación difusa de las aguas continentales.

Ponencia. Andrés Molina Giménez.

Se analiza el régimen legal de la contaminación difusa del agua, que no es considerada vertido por el Derecho Comunitario Europeo. Pero los riegos con exceso de fertilizantes generan eutrofización en aguas superficiales y altas concentraciones de nitratos en subterráneas.

La política agraria común (PAC) es una de las áreas más relevantes en las políticas europeas, ya que una parte importante del presupuesto comunitario está dirigido precisamente a financiar la agricultura en Europa. Aunque la PAC tradicional ha venido exigiendo a los agricultores el cumplimiento de fines ambientales básicos como condición para obtener financiación, el éxito ha sido reducido. Ahora existen los “acuerdos ambientales” para recompensar, de manera complementaria, a aquellos agricultores que voluntariamente aseguren servicios ambientales adicionales.

Tres directivas comunitarias abordan el tema de la contaminación difusa con instrumentos como la planificación hidrológica, programas de medidas y de actuación, y la designación de zonas vulnerables, entre otros; todo ello desde la perspectiva del buen estado ecológico de las masas de agua (DMA). Sin embargo,

existen problemas de aplicación, particularmente en España, que sitúan muy lejos el haber resuelto el problema de la contaminación difusa de las aguas continentales, ya que las autoridades no desarrollan estos instrumentos en su integridad. La competencia de las CCAA en el tema lleva a que sean éstas las que deben asegurar la solución del problema, tema no fácil de cumplir sin afectar a la productividad agrícola.

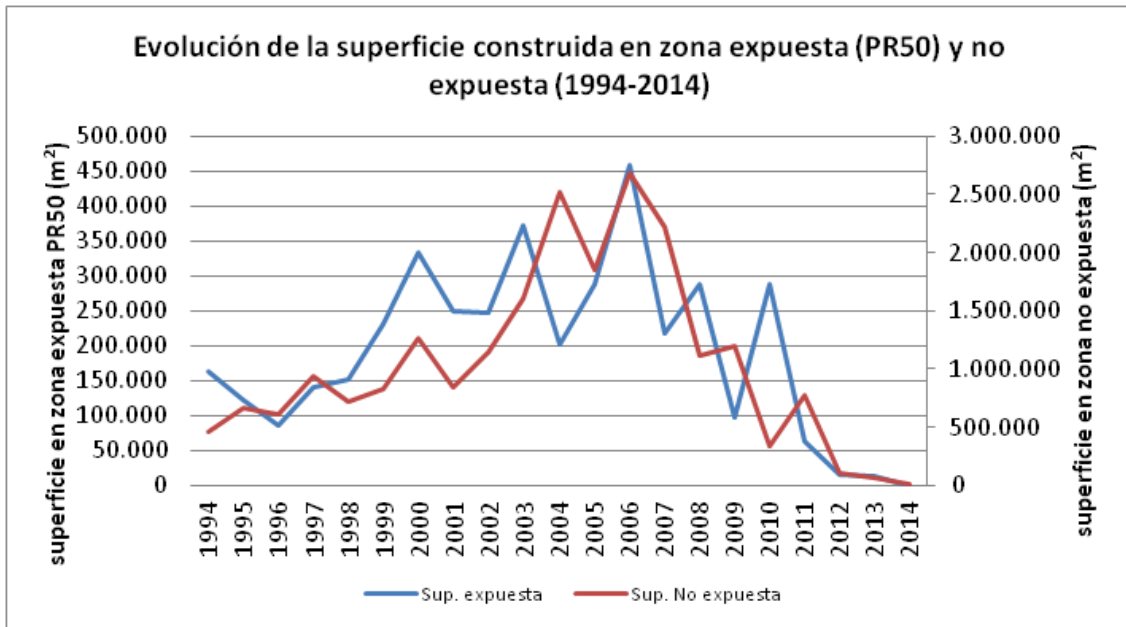
4.2.2. Protección de cauces.

Ponencia. Alfredo Pérez Morales; Salvador Gil Guirado; Fernando M. García Martín

En las últimas décadas se ha producido un incremento significativo de los episodios de inundación en el litoral de la Región de Murcia que hace cuestionar el papel desempeñado por las estrategias preventivas de ordenación. Se evalúa la eficiencia de las medidas de protección de cauces incluidas en las Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia (2004), desde un enfoque propiciador del desarrollismo urbanizador propio de la época. Se excluyen 100 metros, a cada lado del cauce, de la nueva clasificación, pero revisables con un estudio de inundabilidad.

Los resultados demuestran que la exposición al peligro ha aumentado muy significativamente desde 1994 a 2014. El número de episodios de inundación de mayor o menor intensidad han ido acentuándose con el paso del tiempo en el área de estudio, lo que viene explicado por una mala adaptación, ordenación y ocupación del suelo, más que por unos cambios en la dinámica atmosférica. Desde 1994 el espacio urbanizado y el número de inmuebles construidos en la zona inundable delimitada por el periodo de retorno 50 años ha ido experimentando un crecimiento acumulado continuo (crecimiento medio anual del 5,9%) en el litoral de la Región de Murcia que supera las 15.993 edificaciones y un total de 10.520.474,83 m².

Se puede afirmar que las medidas de limitación incluidas en las DPOTL y en otras legislaciones con competencia en la materia (ver Ley Suelo 1998, 2008, Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones y las específicas de los PGMOU) podrían estar ejerciendo un papel efectivo, pero sin llegar a ser completo, dado que se siguen registrando nuevas parcelas catastrales en zonas inundables después de 2004.



4.2.3. La infraestructura verde como marco de gestión del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana.

Ponencia. José Sergio Palencia Jiménez; Rebecca Wade

El territorio, especialmente en entornos urbanos, ha estado sometido a fuertes presiones de transformación que han generado un crecimiento desmedido del suelo urbanizado, dando lugar a grandes superficies impermeables, con espacios verdes inconexos entre sí o con el entorno rural. Esta situación ha generado un incremento en los daños producidos por las inundaciones por desbordamiento de cauces, y en particular por inundaciones de origen urbano.

La Infraestructura Verde emerge en este contexto como una forma de proporcionar servicios relacionados con la mitigación del riesgo por inundación. En Valencia, la incorporación de la Infraestructura Verde en las normativas de planificación territorial y urbana es avanzada, pero presenta debilidades en cuanto a su aplicación práctica. Existe una confluencia entre la Infraestructura Verde, como posible sistema regulador de un determinado riesgo de inundaciones, y la regulación de usos en zonas inundables recogida en el PATRICOVA, desde el año 2003 y actualmente revisado, encontrándose pendiente de aprobación.

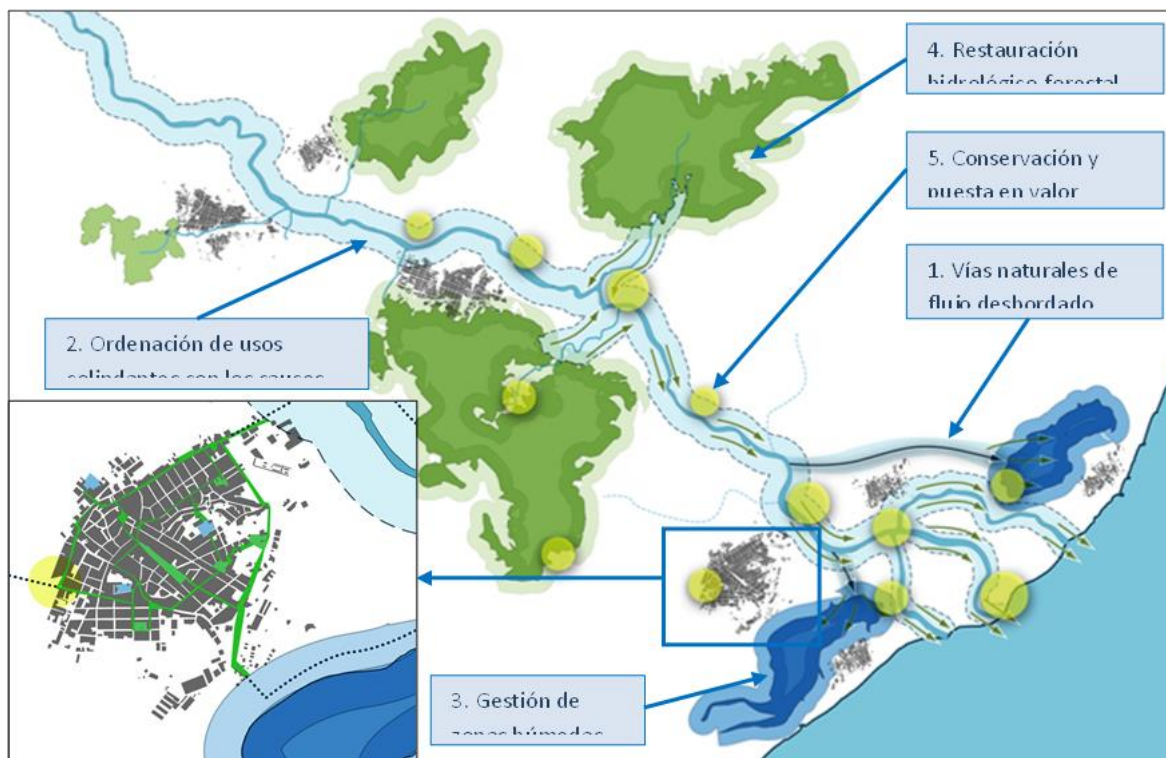


Figura 3. Gestión de la inundabilidad en la Infraestructura Verde y conexión de la Infraestructura Verde urbana con el ámbito supramunicipal según la revisión del PATRICOVA. Fuente: Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana.

Se incorporan ejemplos aplicados en ámbitos territoriales fuera de la Comunitat Valenciana y los últimos avances que se están dando en Europa en materia de Infraestructura Verde y sus beneficios frente a los riesgos de inundación. Por último, destacan el papel tan importante que los municipios tienen en esta materia, siendo los que mejor pueden planificar la Infraestructura Verde urbana aprovechando los beneficios que genera, tal y como lo están demostrando diversos estudios y proyectos de investigación.

4.3. PLANIFICACIÓN DEL TRANSPORTE.

4.3.1. La integración de modelos de transporte urbano sostenible en la planificación territorial.

Ponencia. José M^a Fera Toribio.

Se realiza una reflexión sobre la experiencia acumulada en la comunidad autónoma andaluza en materia de planes territoriales metropolitanos, en lo que respecta al tratamiento del transporte urbano, tema que ofrece un balance con claroscuros. Se analizan:

1. La propuesta de transporte público en el área metropolitana de Granada.
2. Las propuestas sobre el transporte público en el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz.
3. El transporte público en el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla.

4. La propuesta de transporte público en el área metropolitana Málaga-Costa del Sol.

A partir de estos análisis se plantean algunos criterios básicos que pretenden servir de guía para la puesta en ejecución de “buenas prácticas” en planificación territorial y urbana, respecto al transporte urbano, como un elemento clave no solo para una movilidad sostenible, sino para lograr ciudades y territorios más equilibrados y eficientes. Para ello propone:

-Integración con la escala real, metropolitana, de los actuales procesos urbanos. Correcto ejemplo del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, que pasa de los 22 municipios que lo integraban inicialmente, a los 46 de la versión definitiva, adecuando el modelo territorial a las propuestas de sistemas de transporte. No sucede lo mismo en otros ámbitos en lo que se refiere a la extensión de los consorcios metropolitanos de transporte.

-Integración entre administraciones concurrentes en los espacios metropolitanos, especialmente las locales, reconsiderando las condiciones de gobernanza territorial en dichos ámbitos, que deben pasar por el aumento de la cooperación y la coordinación.

-Integración del modelo territorial (estructura física, organización, dinámicas, etc.) con las propuestas de sistemas de transporte en los instrumentos de ordenación del territorio, superando posiciones meramente “reactivas”, que han sido las dominantes en la mayoría de los planes analizados, y asumiendo apuestas tanto “preactivas” como, en la medida de lo posible, “proactivas”.

-Integración entre políticas sectoriales (medioambiente, desarrollo económico, vivienda, infraestructuras, incluidas lógicamente las de transporte, etc.), dentro del modelo territorial propuesto. El Plan territorial no es un mero repositorio de planes sectoriales.

-Integración entre recursos necesarios y disponibles, favoreciendo el aprovechamiento de los recursos e infraestructuras ya existentes. La utilización del sistema ferroviario convencional en Bahía de Cádiz-Jerez como elemento central del sistema de transporte colectivo metropolitano es un ejemplo de buena práctica en ese sentido. Por el contrario, la propuesta de un tren de altas prestaciones, con trazado subterráneo, para resolver la movilidad metropolitana en la Costa del Sol resulta ya inasumible en las circunstancias presentes.

-Integración entre formulación e implementación del Plan, generando un proceso continuado de implementación, con desarrollo de los instrumentos de seguimiento, y promoviendo la implicación de todos los agentes públicos y privados con responsabilidad en la ejecución de los planes. En ninguno de los planes analizados se ha producido un cumplimiento de los mecanismos y procedimientos de seguimiento y control planteados en los mismos.

-Integración entre la planificación física y la gestión del transporte metropolitano. La gestión del transporte metropolitano, a través de instancias como los consorcios o las Autoridades Metropolitanas de Transporte, han de integrarse plenamente con las propuestas y determinaciones de los planes territoriales, incluidos los municipales, estando atentos a su proceso de implementación y a las modificaciones que se introduzcan en los mismos.

4.3.2. Exploring the influence of lifestyle and built environment factors on transport carbon dioxide emissions.

Comunicación. Carme Miralles-Guasch; Julio A. Soria-Lara; Oriol Marquet

Destacan que el transporte es un sector fundamental para cumplir los objetivos de reducción de emisiones de CO₂. En este sentido, la literatura académica tradicionalmente relaciona factores del entorno ambiental edificado (densidad urbana, la distancia del viaje, etc.) con la producción de CO₂ en el sector del transporte, se presta poca atención a la influencia de los estilos de vida en dichas emisiones. La comunicación examina los efectos del estilo de vida y los factores ligados a la edificación sobre las emisiones de CO₂ generadas por el transporte, en los viajes diarios hacia y desde la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) en el AM de Barcelona. El análisis reveló que las opciones de estilo de vida eran tan relevantes como el entorno construido para la comprensión de las fuentes emisoras y el volumen de CO₂ emitido. Se demuestra la existencia de diferencias estadísticamente significativas en las emisiones de CO₂ entre “el acceso en coche” y “sin acceso en coche”, así como entre los que asisten a la UAB 3 días a la semana, o menos, y los que asisten 4 días o más: variables que afectan fuertemente la elección del modo de transporte y, en consecuencia, la producción de CO₂.

Los niveles más altos de renta se correlacionan con emisiones del transporte de CO₂ más altas, distinguiéndose en este sentido, específicamente, entre los estudiantes y el personal de la UAB permanente. Aunque también se encontraron fuertes correlaciones entre los factores de entorno construido (distancia de viaje, dotación de transporte público, de tamaño y densidad de asentamiento urbano) y las emisiones de CO₂ pero tales correlaciones explican sólo una parte de la producción de CO₂ del sector del transporte.

El estudio también proporciona información detallada sobre cómo el diseño de paquetes de políticas de transporte eficiente puede integrar y combinar los factores de estilo de vida y entorno edificado, como puntos centrales de las políticas a desarrollar.

4.3.3. Aprovechamiento patrimonial del viario y del Dominio público viario provincial.

Ponencia. Alejandro Luis Grindlay Moreno, Fco. Emilio Molero Melgarejo, Miguel Huertas Fernández.

Se presenta una síntesis de la valoración económica y patrimonial del dominio público viario de la red provincial de carreteras de Granada, para su rentabilización y mejora de su gestión. La valoración de la red provincial determina el valor general del espacio viario por los suelos que ocupa, y el valor general de la red construida, que incluye los puentes además de las carreteras, y que son catalogados y valorados patrimonial y económicamente. El trabajo ha incorporado el estudio del uso del Dominio Público Viario, según licencias y concesiones de uso. Además, se identifican las oportunidades urbanísticas, logísticas y patrimoniales en su entorno,

para su puesta en valor y su rentabilización futura. Respecto a las primeras, se cuantifica el aprovechamiento urbanístico que correspondería a la Diputación en tres horizontes de desarrollo. Respecto a las oportunidades logísticas, se identifican en la provincia áreas con potencial logístico y de oportunidad -derivado de su situación en la proximidad de encrucijadas viarias y de áreas de alta accesibilidad, y en el entorno de áreas de relevante actividad económica. Respecto a las oportunidades patrimoniales, se procede a su reconocimiento derivado del valor patrimonial intrínseco de las carreteras y sus puentes, tanto como elementos construidos, como por el valor patrimonial de las rutas y los itinerarios que desarrollan, como espacio de tránsito a través del cual se han materializado las relaciones entre los pueblos, y como espacio privilegiado para la percepción del paisaje y para acceder al conocimiento de los territorios. Finalmente, a partir del catálogo y la valoración patrimonial de los puentes, se realiza una selección de los de mayor interés para proponer actuaciones en su entorno, desde los que poner en valor esas obras, como objetos de contemplación y para que pueda ser reconocido su alto valor patrimonial.

Se valoran las mejoras de accesibilidad provincial, la seguridad y el confort que ha supuesto la red. La valoración del suelo ocupado por la red se realiza por los índices de valoración del suelo de MFomento según tamaño municipal. Y a partir de ellos, el urbanizable y “no urbanizable” con distintas hipótesis de coste.

Importancia de las áreas con potencial logístico y de oportunidad definidas.

4.4. ORDENACIÓN AGRÍCOLA Y FORESTAL.

4.4.1. Los espacios agrarios en la encrucijada de la ordenación territorial y urbanística. Análisis de la realidad catalana.

Comunicación. Anna Roca Torrent, Josep Montasell Dorda

La pérdida de espacio agrario en Catalunya como resultado del crecimiento urbanístico y su logística pone en peligro la estabilidad de su sistema agroalimentario básico para su economía y su internacionalización. Paralelamente, el despliegue de la planificación territorial que prioriza el modelo urbano, contribuye, por omisión, a desproteger a los espacios agrarios que sin definición, ni cuerpo normativo van a la deriva. Son muy pocos los municipios que han aprobado instrumentos de protección de los espacios agrarios. Existen, no obstante, instrumentos legales para esta protección, que no se utilizan por falta de valoración política. Solamente los espacios naturales y forestales, y los de interés especial y paisajístico quedan, normalmente incluidos en la protección especial, pero no los agrícolas. La planificación territorial catalana prioriza el modelo urbano y de los espacios protegidos y deja a la deriva los espacios agrarios, lo cual se considera un tremendo error por la multitud de funciones de interés general que corresponden a los mismos.

4.4.2. Ocupación Real en el periurbano lechero de Girona, Catalunya.

Comunicación. Anna Roca Torrent, Cristina Tous de Sousa

Los procesos de producción en torno a la leche, generan múltiples servicios (sanidad, asesoramiento, transporte). Sus activos organizados colectivamente gestionan estructuras grupales de comercialización y servicios. Los cambios sufridos más remarcables son: la pérdida de trabajo familiar, sustituido por asalariados cualificados; el aumento de la base territorial y de la cabaña ganadera; y la concentración de la producción en grandes unidades de producción organizadas en cooperativas lecheras para obtener mejores beneficios (con la diversificación de sus productos) y prestar más servicios, así como para poder establecer alianzas vinculadas a la innovación tecnológica.

La zona periurbana lechera del sur de la ciudad de Girona, tecnificada y especializada, teje un complejo flujo de mano de obra a lo largo de su cadena agroalimentaria ejerciendo un papel clave en la cohesión social del territorio. Las cifras finales de la ocupación real que requiere el periurbano lechero de Girona incluye, por un lado, a los trabajadores directos, que aumentan en la medida que crecen el volumen de tierras, animales y cuota de producción. Por el contrario el trabajo directo de las granjas de gran tamaño invierte el perfil entre personas y UTAs ya que deben hacer frente a la diversificación de sus actividades para sufragar los mayores costes. Curiosamente, el trabajo indirecto, personas y UTAs, se presenta desvinculado de los parámetros físicos de la explotación y precisa de entre 43 y 62 personas para realizar el volumen de tareas de acompañamiento y gestión. En resumen, la mano de obra de las explotaciones agroganaderas del periurbano es de 440 activos directos y de 3.940 activos indirectos, lo que explica la importancia de este complejo lechero para la agroeconomía de la región en términos de ocupación.

La comunicación recalca que la nueva reforma de la PAC 2014-2020, la supresión de las cuotas de producción la próxima campaña, su profunda reordenación para con los requerimientos ambientales y sus vínculos socio-territoriales obligan a una reflexión y debate profundo sobre sus consecuencias en territorios como el citado periurbano de Girona.

4.4.3. Lineamientos básicos para el diseño de planes de manejo forestal en áreas naturales protegidas (ANP) del Estado de México. El caso del Nevado de Toluca, México.

Ponencia. Dr. Juan Roberto Calderón Maya; Dr. Pedro Leobardo Jiménez Sánchez; Mtra. Ana María Marmolejo Uribe.

Las Áreas Naturales Protegidas enfrentan diversos retos económicos, políticos, socioculturales y físicos que ponen en riesgo su continuidad. Para evitarlo, es preciso identificar los impactos socio-territoriales que se registran, que son contradictorios con la conservación ambiental y el mejoramiento en las condiciones de vida de los actores locales. Estudian el caso del Área de Protección de Flora y Fauna Nevado de Toluca (APFF), del Estado de México, donde se ha usado el turismo rural como estrategia adaptativa, lo que les ha permitido obtener recursos

económicos; pero esa actividad también está generando implicaciones que pueden frenar las pretensiones del bienestar colectivo.

Realizan un diagnóstico preliminar del área natural protegida con algunas reflexiones alrededor de la gestión de los bosques naturales y sus planes de gestión.

Las conclusiones destacan cómo la deforestación y tala clandestina presente en el Área, han provocado el cambio del uso del suelo para el desarrollo de la agricultura (maíz principalmente), actividad que ha venido ganándole terreno a los bosques en lugares con pendiente pronunciada muy susceptibles a la erosión.

Destacan las dificultades para diseñar un Plan de Manejo Forestal en la zona de estudio, como consecuencia de un diálogo constructivo entre ambos actores (agricultura y bosques), sobre la base de mutua confianza, y la falta de reconocimiento de las ventajas a largo plazo de adoptar buenas prácticas de manejo de los bosques. El poco interés que, en general, muestran sobre los planes de manejo forestal, los propietarios o concesionarios de los bosques y ANP de la entidad, además de la de los propios gobiernos encargados de su administración. Estos han sido vistos no como instrumentos que faciliten la gestión forestal, sino más bien como requisitos legales con un alto costo y de poco valor para el usuario, y no como lo que debieran ser: como una herramienta útil para la planificación y el control de la gestión forestal.

Proponen un instrumento de planeación, como lo es un Plan de Gestión o Manejo de los Recursos Forestales, como mecanismo para preservar y conservar los recursos forestales (y que podrían ser de utilidad para hacerlo con el resto de los recursos que integran la biodiversidad), cuya instrumentación proponen, atendiendo a sus fases de aplicación, en base a:

- Lineamiento de Protección. Preventivo y correctivo.
- Lineamiento de Manejo. Aprovechamiento sustentable de los recursos de forma congruente con los objetivos de conservación.
- Lineamiento de Restauración. Recuperar y restablecer las condiciones ecológicas previas a las modificaciones causadas por las actividades humanas o fenómenos naturales, permitiendo la continuidad de los procesos naturales en los ecosistemas del Área de Protección de Flora y Fauna
- Lineamiento de Conocimiento. Recopilación de la información ya existente, su actualización y la generación de nuevos conocimientos a partir de la investigación básica, aplicada y sistematizada.
- Lineamiento de Cultura Territorial. Cambio profundo en los valores que definen el comportamiento de los agentes económicos y sociales que interactúan con el área natural protegida.
- Lineamiento de Gestión. Participación de la sociedad y de las instituciones de manera coordinada para lograr la organización y operatividad al interior del Área de Protección de Flora y Fauna

4.5. VIVIENDA.

4.5.1. Patrones de infrautilización del parque residencial en las ciudades españolas.

Ponencia de Raquel Rodríguez Alonso, Iván Rodríguez Suárez, Agustín Hernández Aja.

La infrautilización del parque de viviendas en España se ha convertido en un problema que puede agravarse con las situaciones sobrevenidas tras el estallido de la burbuja inmobiliaria. En este contexto, el artículo aborda el análisis detallado de la dimensión y localización de dicho parque en el ámbito urbano, la evolución de la población y de las viviendas, así como de su estructura y función, en el ámbito urbano, aportando información. Sobre todo para los periodos inter-censales 1991 a 2011, que permita mejorar la gestión del existente y ajustar las previsiones del planeamiento a corto y medio plazo. Trata, en particular, el impacto de las viviendas no principales en el ámbito urbano y la evolución en la infrautilización del parque de viviendas, para terminar en una clasificación de las ciudades según modelo inmobiliario: Sobredimensionadas (A. De infrautilización creciente; B. En estabilización; B*. Estabilizadas). Moderadas –con infrautilización inferior a la media nacional: (C. Con tendencia a la infrautilización; D. Estabilizadas; D*. Optimización del parque).

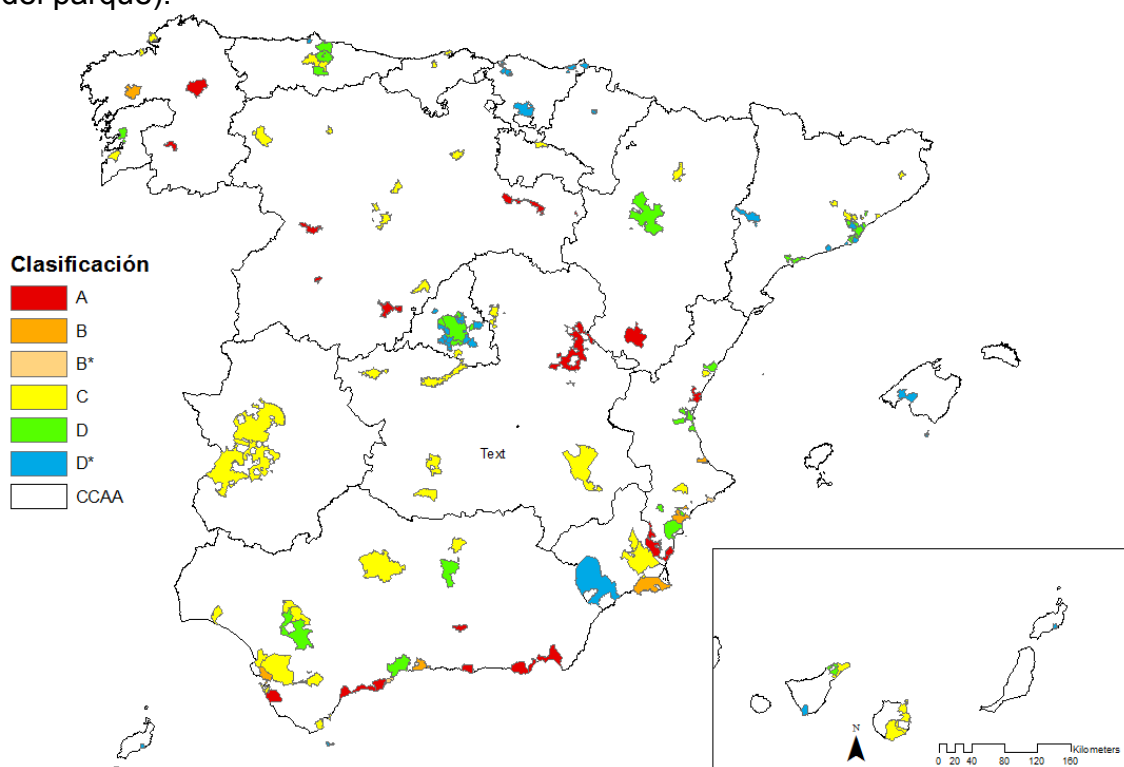


Figura 1. Clasificación de los municipios mayores de 50.000 habitantes según el sobredimensionamiento del parque. Elaboración propia a partir de los Censos de población y viviendas de 1991, 2001 y 2011, INE

Por último analiza las previsiones del planeamiento urbanístico, para llegar a las siguientes principales conclusiones:

Es preciso plantear lo inadecuado de un marco jurídico, económico y fiscal que permite expulsar a los ciudadanos de sus viviendas para que éstas pasen a engrosar un parque sin uso ya sobredimensionado, y sin que existan mecanismos que permitan realojar a dichas familias de una forma ágil. La infrautilización del parque de viviendas se ha convertido en un problema que, a día de hoy, sigue sin solución. Las propuestas derivadas de los últimos textos legislativos a nivel nacional no incluyen medidas que incidan sobre este aspecto, mientras que las expectativas de futuro invitan a pensar que la situación empeorará a corto y medio plazo: las proyecciones negativas sobre la evolución de la población, los desequilibrios en los precios de la vivienda y la falta de financiación en una estructura proyectada sobre la propiedad y las ayudas a la piedra, o las regulaciones urbanísticas, desvinculadas de la política de vivienda, entre las que destacan las previsiones del planeamiento vigente son algunos de los principales retos que habrá que abordar. Del análisis y clasificación de la infrautilización del parque en las ciudades, ámbito en el que mayor relación existe con las necesidades de la población, cabe deducir las siguientes conclusiones que deberían abordarse en el marco de una política urbana integral:

- El desarrollo residencial, y urbano, no siempre responde a dinámicas demográficas, siendo imprescindible recuperar la garantía del acceso a la vivienda como objetivo principal.
- La infrautilización del parque es un problema que no se reproduce con la misma intensidad en todas las ciudades, por lo que es imprescindible ahondar en el análisis territorial del proceso, y abordar la política de vivienda dentro de la ordenación territorial y urbana.
- Es necesario revisar el modelo previsto en el planeamiento urbano desde una perspectiva integral que vincule las necesidades de vivienda con las deficiencias del parque, el grado de infrautilización, sus causas y las necesidades de la población.

4.5.2. La tenencia de la vivienda como Derecho Humano: Una breve reflexión sobre la proyección de los textos Internacionales en nuestro ordenamiento interno.

Comunicación. M^a Luisa Gómez Jiménez.

Las políticas públicas al uso han puesto su énfasis, especialmente en el ámbito edificatorio y constructivo, en aspectos más económicos que humanos. El art. 25 de la Declaración de Derechos Humanos, de Naciones Unidas, no olvidó expresamente recordar el mínimo asistencial que la vivienda proporciona, en tanto en cuanto permite el bienestar individual y familiar. Pero este hecho ha sido con frecuencia ignorado. El Consejo de Derechos Humanos, en el 25^o período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 14 de abril de 2014, aprobó que “la vivienda adecuada es un elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado”.

El Tribunal de Estrasburgo se ha unido a los pronunciamientos jurisprudenciales que, desde que la crisis inmobiliaria estalló en todo el mundo, han tenido lugar en el ámbito de la defensa del derecho humano a una vivienda digna y adecuada, por

los Tribunales Internacionales. Así se han tratado la cláusula suelo, las inversiones inmobiliarias transfronterizas, los derechos de los consumidores. o los embargos de vivienda. Uno de los pronunciamientos más significativos es el del Tribunal de Estrasburgo, en fechas recientes, y que exige la obligación de realojo a las administraciones Públicas, para hacer efectivo el derecho humano a la vivienda digna y adecuada, y paliar la realidad de una sociedad afectada por numerosos procesos de embargo que hacen insostenible la convivencia y afectan de manera creciente dinámicas de desarrollo y cohesión social.

La Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, de la Junta de Andalucía, busca un equilibrio entre las viviendas deshabitadas y la necesidad social de vivienda, abriendo la puerta a otras respuestas normativas que en el mismo perfil puedan suponer un avance respecto del tratamiento del régimen de alquiler de vivienda., y no sólo respecto de la propiedad de la misma. El fomento del régimen de tenencia en alquiler y los programas en defensa pública del alquiler, demandan además la orientación del alquiler al cumplimiento, en tanto que forma de tenencia, también de una función social.

4.6. PLANIFICACIÓN ENERGÉTICA.

4.6.1. Planificación energética y territorial. Un binomio indisoluble en la Estrategia Energética 2050.

Ponencia. Susana Galera Rodrigo

La Unión Europea no puede adoptar regulaciones directas sobre la utilización o la planificación territorial, toda vez que los Estados miembros no han aceptado conferirle competencias al respecto. Sin embargo, varias políticas comunitarias condicionan, de hecho, las planificaciones territoriales que se adoptan en el interior de los Estados miembros.

La Comisión Europea ha venido adoptando Comunicaciones y definiendo posiciones, como con “Desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea: marco de actuación” (1999), con posterior influencia sobre la Estrategia temática para el medio ambiente urbano (Comunicación COM(2005) 718 de 11 de enero de 2006.) o sobre el documento “Cities of Tomorrow” (october, 2011), que no cita la autora, o el Programa 2020, aplicado a los Fondos de Cohesión 2014-2020, de clara repercusión territorial.

La ponente señala que la UE promueve, fundamentalmente, dos tipos de enfoques: la gestión ambiental integrada y la contribución de los Fondos Estructurales a un ambiente urbano sostenible. Para el desarrollo de la gestión ambiental integrada se adoptaron: la Directiva 2000/60, Directiva Marco del Agua (DMA) y la Directiva 2001/42/EC sobre la evaluación ambiental de planes y programas. Desde entonces, sucesivas medidas (eficiencia energética, transporte y movilidad, residuos, contratación verde,...) han incidido de manera creciente en la definición de un modelo preciso de transformación territorial. Porque la planificación para la consecución de objetivos energéticos, condiciona, cada vez más, la utilización del

territorio y la del espacio marino. Y basan cada vez más la consecución de los objetivos pretendidos –como el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero– en un nuevo modelo de gobernanza que adopta ahora un sentido ascendente.

De esta forma, la planificación territorial –ya no meramente urbanística – será en un futuro próximo el primer elemento que condicionará uno de los instrumentos esenciales de las políticas de cambio climático, por imperativo de la Unión Europea. Los objetivos de política energética europea para el horizonte del 2050 Comunicación de la Comisión Hoja de Ruta de la Energía para 2050 ¹ (HR2050 en adelante) implican una transformación del modelo de desarrollo mismo. Pretenden la reducción de emisiones, la mejora de la eficiencia energética y en el incremento de las fuentes de energía renovables en el porcentaje de consumo energético final, pero tales objetivos quieren ahora alcanzarse sobre la base de un mercado con una transformación radical de las fuentes de producción, distribución y consumo de energía de los ciudadanos europeos, con dos bases estructurales:

1. Reducción progresiva de las fuentes de energía convencionales, hasta conseguir el abastecimiento completo y seguro de la red a partir de fuentes de energía renovables (RES) y otras fuentes no convencionales (en esta progresión se ha concretado ya el objetivo del 30% de renovables en el consumo final para 2030, y del 50% para 2050) ;
2. Cambio estructural del sistema de gestión, que abandona ahora la secuencia vertical de producción – transporte – distribución – consumo, gestionado por los operadores del sistema, para implantar un sistema de abastecimiento energético basado en una gigantesca red inteligente e interconectada, alimentada por millones de actores –productores/consumidores– que interaccionan con la red (Smart Grids)

Este nuevo marco parte de un sistema de decisión y gestión pública que también se modifica profundamente: la Estrategia de Gobernanza Energética que acompaña al nuevo planteamiento sustituye el actual enfoque descendente (objetivos de reducción de Gases de Efecto Invernadero, GEI y subsiguientes medidas) en un enfoque ascendente (el potencial energético local y las tecnologías económicamente eficientes determinan los objetivos de reducción GEI y de alimentación de la red) para la definición de objetivos. Lo que exige la colaboración de todos los agentes públicos implicados que provienen de todos los ámbitos territoriales, con la obligación estatal de adoptar una estrategia única que habrá de integrar los objetivos e instrumentos formulados para los niveles territorialmente inferiores.

La Planificación de las renovables en España ha sido caótica, ineficiente y al margen de la planificación territorial. La regulación de la Planificación energética en la nueva LSE 2013 abandona el enfoque planificador adoptado por la Ley de Economía Sostenible, no sólo en relación al contenido de los planes, sino también en cuanto a su tramitación. Más bien confirma la técnica y el modelo de la LSE 1997, incorporando las determinaciones competencias que se han ido concretando en los años previos por la jurisprudencia.

¹ Comunicación de la Comisión de COM/2011//0885

La LSE 2013 distingue tres tipos de planes:

1. Los planes eléctricos, orientados a los clásicos objetivos de seguridad y calidad del suministro, de carácter indicativo y que deben reflejar distintos escenarios de evolución de la demanda, la capacidad mínima instalada para satisfacerla y las infraestructuras necesarias (artículo 4, apdo. 3);
2. Los planes de desarrollo de la red de transporte, que forman parte de la anterior, de carácter vinculante ;
3. Los planes de energía renovable y de eficiencia energética que, con carácter indicativo, se puedan aprobar para favorecer el cumplimiento de obligaciones europeas (artículo 4, apdo. 5).

Se abandona la planificación energética integral dirigida a incrementar la participación de las renovables y la reducción de energías con mayores emisiones. Y abandono también del reforzamiento de la presencia autonómica, cuya “participación” en la planificación eléctrica queda recogida (LSE 2013, artículo 4, apdo. 2) sin precisiones adicionales. Desaparecen las referencias a la Conferencia Sectorial de la Energía, en la planificación, indicativa y vinculante, que estableció la Ley de Economía Sostenible y que no hay sido expresamente derogada.

Resulta asimismo equívoca la invocación de “coordinación con planes urbanísticos”, que recoge el artículo 5, y que concreta en el mandato de que en la planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía “deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio y urbanístico, el cual deberá precisar las posibles instalaciones... y las reservas de suelo necesarias para (su) ubicación”. Como resultado, establece un modelo de planificación y gestión opuesto al sistema de Gobernanza Energética propugnado por la UE, de abajo a arriba. La implantación de una nueva cultura política y administrativa, basada en la coordinación, constituye en nuestro país un reto considerable, ya no sólo para la preservación de la estructura y calidad territorial y paisajística, sino por la propia eficacia de objetivos políticos que, como los climáticos, trascienden la dimensión nacional e incluso europea y en los que estamos, se supone, comprometidos.

Existen ejemplos de buenas prácticas planificadoras en la UE, Cataluña o País Vasco, que integran en las planificaciones energéticas su proyección territorial.

4.7. TURISMO.

4.7.1. El crecimiento turístico en su repercusión sobre el bienestar social bajo el marco de la ordenación del territorio en la isla de Lanzarote.

Ponencia. Asenet Sosa Espinosa.

La ponencia aborda los efectos sobre el bienestar social que ha tenido la implantación y el crecimiento de la actividad turística en la isla de Lanzarote, desde 1970 a 2006, con tres sub-períodos que atienden a la evolución de la política

territorial aplicada, a la dinámica socio-territorial que da pie a un nuevo plan, y al desarrollo de la actividad turística insular:

- a) la primera marcada por el Plan Insular de 1973, que constituye la etapa desarrollista;
- b) en la segunda se reformula el modelo territorial a través del Plan de Ordenación de 1991, que establece, por primera vez, límites y ritmos de crecimiento de la oferta turística;
- c) la tercera fase la define la Moratoria del año 2000, que propone un nuevo techo de crecimiento, reduciendo el límite del PIOT de 1991.

Los resultados muestran la escasa efectividad que han tenido los instrumentos de ordenación en los procesos de transformación socio-económica y sobre el bienestar de los residentes. Las dinámicas de crecimiento de la oferta turística no han ido paralelas a las regulaciones que se realizan en los planes de ordenación del territorio que se van sucediendo. La gestión que se ha hecho de dichos planes hace que sus objetivos queden puestos en entredicho.

Finalmente, la actual propuesta de ordenación, en proceso de aprobación, y los criterios que establece en relación a las posibilidades y límites de crecimiento de la oferta turística en la isla, en el futuro próximo, le llevan a una última reflexión que concluye, pesimistamente, acerca de la posibilidad de contención de los crecimientos turísticos que han ocasionado y ocasionan el desbordamiento de Lanzarote.

La ordenación territorial, tras estas investigaciones, no se muestra como la vía garante de alcanzar mejoras en el bienestar de la población residente y la sostenibilidad en territorios de economía turística, al menos en Lanzarote.

5. SÍNTESIS DE APORTACIONES SOBRE INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS, EVALUACIÓN AMBIENTAL Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

5.1. BASES DE DATOS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN TERRITORIAL.

5.1.1. La utilización de bases de datos de detalle en el análisis de la estructura y los recursos comerciales de un territorio, como medida de calidad de vida de la ciudad actual. Aplicación al estudio del municipio madrileño de Alcorcón

Ponencia. Santos Preciado, José Miguel; Cocero Matesanz, David, y Santa Cecilia Mateos, Fernando Javier.

El objetivo de este estudio es ofrecer una metodología para medir la estructura comercial de la ciudad y los posibles desequilibrios de la función comercial respecto a la vivienda, como una forma de evaluar uno de los aspectos de la calidad de vida de sus habitantes, y el avance del nuevo modelo de ciudad dispersa. Para ello, se utilizan bases geográficas de datos de detalle (Catastro de Urbana y SIOSE) en un entorno SIG. Se definen “unidades funcionales básicas” con la información

georreferenciada de la base de datos catastral, seleccionando, previamente, de forma exclusiva, las parcelas residenciales y comerciales.

El análisis de la estructura comercial y residencial del municipio de Alcorcón lo hemos realizado exponiendo, para las cinco categorías de referencia (vivienda unifamiliar, vivienda unifamiliar con comercios, comercio aislado, vivienda multifamiliar y vivienda multifamiliar con comercios) el número de unidades residenciales según tipología (unifamiliares y multifamiliares), así como el de comercios, y la superficie construida de los mismos, calculada por la suma de las superficies parciales, en altura, de las viviendas y comercios contenidos en cada uno de los espacios de referencia definidos por SIOSE (casco urbano, ensanche urbano, tejido urbano discontinuo y enclave comercial).

La aplicación del procedimiento descrito, a la valoración de la estructura comercial del municipio de Alcorcón, ha permitido describir los rasgos básicos de esta importante función urbana, así como la existencia, dentro de la ciudad actual, de zonas altamente contrastadas, respecto al equilibrio vivienda/comercio, lo que resulta ser un índice interesante para evaluar uno de los aspectos de la calidad de vida de sus habitantes. Los principales resultados serían:

1. La asociación residencia/comercio es clásica de los cascos antiguos y ensanches residenciales, mientras que el uso destinado a la vivienda unifamiliar posee un carácter más puro, ya que apenas se asocia con otros usos del suelo y, en particular, con el uso comercial.
2. Los cascos urbanos concentran la actividad comercial en determinadas zonas céntricas, que se van difundiendo por el resto de la trama urbana hacia las calles circundantes, en una red de itinerarios, básicamente peatonales, de mayor o menor complejidad.
3. en los ensanches urbanos, el comercio constituye el escalón más bajo de la estructura comercial tradicional, el menos especializado y el más volcado en las necesidades cotidianas de las poblaciones residentes inmediatas (alimentación, limpieza-droguería, bares, servicios comunes, etc.). Este comercio trata de concentrarse en áreas muy concretas, en contraste con la existencia de un amplio déficit comercial de extensas barriadas de viviendas.
4. Junto al modelo comercial tradicional han surgido, en el marco del modelo de la ciudad dispersa, y como pieza clave de los nuevos desarrollos periféricos de las áreas metropolitanas, grandes centros comerciales de la periferia, desligados de la calle y localizados en la proximidad a las autopistas urbanas, con un hinterland supramunicipal.
5. Carácter fragmentado de los nuevos desarrollos residenciales en el modelo de ciudad disperso es el.

5.2. MODELOS CUANTITATIVOS.

5.2.1. El modelo de ordenación territorial disperso y su repercusión sobre la hacienda local.

Ponencia de Patricia Fernández Aracil y Armando Ortuño Padilla.

Partiendo de una síntesis de las causas que la literatura especializada asocian al desarrollo de la ciudad dispersa, y de los efectos medioambientales y socioeconómicos asociados a la misma, se asumen las hipótesis de trabajo de que: 1) la ciudad dispersa está relacionada positivamente con el incremento del gasto en servicios públicos, y 2) da lugar a una mayor carga fiscal.

Cuantifican en qué medida afecta un modelo de ciudad dispersa a la Hacienda Local, frente a un modelo compacto, tanto desde la óptica del gasto en servicios como de la presión fiscal, utilizando un modelo econométrico lineal para la Comunidad Valenciana, durante el período 2006-2012.

Las conclusiones muestran que, efectivamente, las variables de ciudad dispersa están relacionadas positivamente con el incremento del gasto en servicios públicos y con una mayor carga fiscal.

5.3. EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PLANES Y PROYECTOS.

5.3.1. Perspectiva crítica sobre los Informes de Sostenibilidad Ambiental y las Memorias Ambientales en la EAE del planeamiento urbanístico y su replanteamiento en los Estudios Ambientales Estratégicos y los Análisis Técnicos de los Expedientes Ambientales.

Ponencia Raoul Servert Martín.

Destaca el fracaso de la articulación de los Informes de Sostenibilidad Ambiental y de las Memorias Ambientales en los procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante EAE) del planeamiento urbanístico. Parte de la consideración del marco normativo, hasta la vigente Ley estatal, 21/2013 de 9 de diciembre de evaluación ambiental, de la que no se ha realizado su transposición a la normativa de prácticamente ninguna CCAA.

En ella, el procedimiento de evaluación descansa, en su fase inicial, en los Estudios Ambientales Estratégicos, antiguos ISA de la Ley 9/2006, definidos en el artículo 20 como un documento de alcance, elaborado por el promotor, en el que se identificarán, describirán y evaluarán los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa.

Señala la importancia de la búsqueda de un consenso técnico, que corrija la evidente carga de subjetividad del procedimiento actual y asegure los principios de

las Directivas Europeas (Directiva 2001/42/CE): Continua, a lo largo de la tramitación del Plan; Estratégica; Integrada y En cascada, evitando duplicidades.

En la práctica señala las numerosas deficiencias existentes en los distintos aspectos que caracterizan al ISA o, ahora, a los Estudios Ambientales Estratégicos (EsAE): inventario ambiental, diagnóstico ambiental, objetivos y criterios ambientales, evaluación, medidas ambientales y seguimiento ambiental. Y presume la reiteración de los problemas e las antiguas Memorias Ambientales en los ahora denominados Análisis Técnicos de los Expedientes, como documento previo a la Declaración de Evaluación Ambiental (DEA).

Concluye que la clarificación metodológica de la evaluación ambiental de planes debe articularse mediante la redacción de tres conjuntos de documentos claramente diferenciados:

Con carácter previo a la redacción del Documento de Avance del Plan, bien formando parte del proceso de redacción del Planeamiento General o como documento independiente, es evidente la necesidad de un documento que determine la Capacidad de Acogida del Territorio objeto del mismo en la redacción del documento de Avance del Plan, comienza con el establecimiento de una síntesis del diagnóstico territorial municipal, que permita la generación de objetivos y criterios para la redacción del Documento de Avance y posteriormente para las alternativas de Modelo Territorial.

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

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

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

Para la evaluación de los impactos será necesaria la identificación diferenciada entre aquéllos previos a la Propuesta de Modelo Territorial y, aquellos otros, derivados de las determinaciones de la alternativa final. En lo que respecta a los

potenciales impactos derivados de las determinaciones del Plan, si el proceso preventivo de elección de alternativas de modelo territorial ha sido realizado correctamente y la propuesta final es coherente con los objetivos de sostenibilidad, los efectos ambientales negativos no deben ser motivo de una posible inaceptación del modelo final.

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

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

5.4. APLICACIONES SECTORIALES DE LA EIA.

5.4.1. Identifying process-related barriers of EIA in Spanish transport planning.

Ponencia. Julio A. Soria-Lara, Luca Bertolini, Marco te Brommelstroet

La efectividad de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en la planificación del transporte urbano está cada vez más cuestionada, no por problemas metodológicos o de contenido de la EIA, sino por los vinculados a su proceso de implementación y a su papel en la toma de decisiones. En la implementación, son variados y diversos el número de actores que participan, analizándose en el artículo los posibles problemas de implementación existentes entre los dos grupos profesionales dominantes en España: consultores ambientales y planificadores del transporte, que actúan, de hecho, de forma separada, sin interconexión y con generación, frecuentemente, de frustración y desconfianza entre ambos grupos. Además es cada vez más generalizada la idea de que la EIA no es tomada en consideración adecuadamente en los procesos de decisión y que el seguimiento de efectos (monitoring) escasamente se realiza, y menos se tiene en cuenta adecuadamente.

Los resultados más relevantes de la encuesta realizada a 700 profesionales, de los que respondieron 181, 13 de ellos excluidos por no tener experiencia en planificación del transporte urbano, parecen conducir a que:

- 1) La calidad de las EIA es insuficiente y estas son demasiado genéricas para las necesidades de la planificación del transporte. Los especialistas en EIA deberían tener más conocimiento sobre la planificación del transporte y los planificadores más conocimiento sobre impactos.
- 2) La división de opiniones sobre que la EIA juega un papel marginal en la toma de decisiones; los especialistas en EIA y en planificación del transporte piensan que la EIA es la guía principal para la toma de decisiones.
- 3) Son barreras para un buen funcionamiento de la EIA la limitada participación público-privada, que dificulta la obtención de información, y el bajo nivel de incorporación de la participación pública en el proceso (stakeholders) ya desde la fase de Scoping. Estructurar adecuadamente la participación pública sigue siendo una de las necesidades claras de la EIA.

5.4.2. La problemática ambiental de la variante de los Santos de Maimona en el estudio informativo de la A-66 Mérida-Zafra.
Comunicación. Emilio Francisco Sancha Navarro.

Debido en gran parte a discrepancias del municipio, tuvo que someterse a nuevo estudio sobre el del Ministerio. La elegida se alejaba del municipio y perjudicaba, según éste a su desarrollo urbanístico. Se buscaba encontrar una alternativa que, al mismo tiempo que protegiera las formaciones vegetales de los montes, su afección al desarrollo urbanístico fuera menor. El resultado final fue una alternativa intermedia físicamente con la elegida en primer lugar, con menor impacto sobre la vegetación calcícola, pero transcurriendo más cerca del casco urbano.

Área Temática A

Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

VII CIOT

Ponencias y Comunicaciones



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial





ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

Del plan a la auto-organización: hacia una sociedad creativa y energética

*Aldert de Vries**

**Geógrafo, Asesor Agenda Urbana, Ministerio del Interior y de Relaciones del Reino, Países Bajos*

RESUMEN

La crisis ha sido catalizador de un fenómeno que tiene un impacto decisivo en el desarrollo de las regiones y ciudades: la *auto-organización*. Cada vez más, ciudadanos emprendedores toman la iniciativa de organizar servicios o iniciar proyectos que en muchos casos son una respuesta innovadora a las transiciones que enfrenta la sociedad. Esta tendencia requiere de una administración pública mucho más abierta y facilitadora.

1. EL CRECIENTE VALOR DE LA AUTO-ORGANIZACIÓN

Las sociedades europeas se encuentran en un momento de inflexión. El fin del crecimiento demográfico, la crisis económica y la incertidumbre sobre la recuperación, el agotamiento de los recursos fósiles, y la progresiva automatización de tareas en los sistemas productivos son algunos índices de una sociedad en transición. Esas tendencias indudablemente generan una gran inseguridad, pero a la vez son un empuje hacia nuevas soluciones que tienen el potencial de ofrecer elementos alternativos para el desarrollo territorial y el bienestar de los ciudadanos, como son la emergencia de una tecnología distributiva a pequeña escala (como el *3D printing*), de la economía circular, la economía compartida, un uso más intenso del tejido urbano existente, y el regreso de industria a pequeña escala a las ciudades.

La transición de trasfondo que influye o incluso empuja la mayoría de estos cambios es el surgimiento de una sociedad de *auto-organización* en la cual ciudadanos y emprendedores están iniciando y gestionando proyectos propios que en muchos casos son más eficaces y contestan mejor a los retos que nos pone la sociedad que los propios esferas públicos o las grandes empresas. Claro

está que las iniciativas nacen en parte por la erosión de los servicios públicos y el retiro de las grandes inversiones privadas. Sin embargo, sería demasiado limitado solamente mirar al fenómeno de la auto-organización como un discurso político para justificar las consecuencias de los recortes, sin apreciar la energía y el grado de emprendimiento que se está destapando.¹

A modo de ilustrar el impacto y la novedad del fenómeno de la auto-organización mencionamos el ejemplo del explosivo crecimiento de las cooperativas energéticas, en las cuales grupos de ciudadanos se organizan para generar y ahorrar energía en su propio entorno, al margen de las antiguas empresas energéticas. Sólo en Holanda se han generado 110 en pocos años. Son estas cooperativas que tocan la puerta del obsoleto sistema energético exigiendo otros modelos de suministro y distribución, pero también mecanismos de financiación e fiscalización más estables y justas hacia los recursos renovables.²

Otro ejemplo es la rehabilitación de un área portuaria fuertemente contaminada en Amsterdam, que se encontraba estancada por el retiro de un gran proyecto después de caer la crisis. En su lugar ha llegado un grupo de arquitectos, artistas, artesanos y profesionales en medios de comunicación que han construido un pequeño pueblo de casas flotantes autosuficientes, con innovadoras e accesibles tecnologías que a su vez limpian el suelo contaminado. El sitio se ha convertido en el punto de arranque para planes mucho más ambiciosos de llegar a una *ciudad circular* donde se reciclan todos los recursos básicos, creando empleo por la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías, y generando valor en el barrio, no sólo económico sino también social y ecológico.³

2. LA RESPUESTA DE LOS GOBIERNOS

El hecho de que la sociedad es cada vez más generador de ideas y emprendedor de nuevas iniciativas significa que los gobiernos tienen que relacionarse al fenómeno y responder a ello. La auto-organización requiere que el gobierno municipal cambie de rol: ya no solo elabora una visión, un plan, o ejecuta proyectos, sino además tendrá que invitar a la sociedad para que presente sus propias ideas, y facilitar las iniciativas que surgen. Es decir, requiere de una ampliación del repertorio de instrumentos de gobernanza.⁴

En el ejemplo de Amsterdam el papel del municipio ha sido fundamental al invitar a la sociedad que presente ideas para el desarrollo de un sitio donde el proyecto inicial, basado en un tradicional proyecto de urbanización, había fallado. Además, el municipio cooperó con la fundación que se hizo cargo del sitio en flexibilizar ciertas normas que hicieron posible que se implementara el plan. Ahora es el

¹ **HAJER**, Maarten (2011) *The energetic society. In search of a governance philosophy for a clean economy*

² **PBL** (2014): *Energiecoöperaties: ambities, handelingsperspectief en interactie met gemeenten. Beleidsstudie De energieke samenleving in praktijk.*

³ **DE CEUVEL** (2014) *Overnight transformation of a polluted brownfield. Press release*

⁴ **RLI** (2014): *De toekomst van de stad.*

municipio quien recibe los frutos al haberse generado una plataforma que está ampliando sus ambiciones hacia otras partes del barrio y de la ciudad.

Una manera para el gobierno municipal de invitar a la generación de ideas es la organización de un *challenge*, o la adjudicación reversa. Un ejemplo exitoso es el Barcelona Open Challenge, donde la sociedad ha sido invitada a presentar soluciones a seis retos definidos de una manera muy abierta. Uno de ellos incluso ha sido ganador de un *challenge* europeo organizado por la fundación Bloomberg. En aquello challenge, la sociedad de Barcelona ha diseñado estrategias de tecnología digital y de mecanismos sencillos para generar una “red de confianza” alrededor el creciente grupo de residentes de edad avanzada.

Lo que demuestra un challenge es que un gobierno puede tener los fondos, pero no saber la respuesta a un reto que se presenta. Al invitar a la sociedad a generar ideas, poner los fondos a disposición del ganador, y ejecutar la idea, se destapa creatividad, involucramiento, y soluciones eficaces. En algunos países se está adaptando el marco jurídico para que la sociedad tiene el derecho de una adjudicación abierta a grupos de ciudadanos que se organizan, referido como el *right to challenge*.

3. LOS RETOS DEL NUEVO MODELO

No es nada obvio para un gobierno municipal sostenerse en mayor medida en iniciativas propias de la sociedad. Requiere de un balance entre una visión hacia el futuro desarrollo, y flexibilidad de abrazar nuevas iniciativas que puedan contribuir a esa visión, aunque muchas veces de otras maneras de que se podría haber imaginado. También es inevitable que surgen diferencias entre barrios o grupos de gente con mayor y menor capacidad de auto-organización. Es por ello que siempre debe haber un balance entre la provisión de servicios públicos y la auto-organización.

Es la inteligencia con la cual se sabe aplicarlas diferentes estrategias para captar y fortalecer la creatividad existente que determinará el futuro de las regiones y ciudades, como pone en evidencia los debates sobre innovación y desarrollo urbano en el último congreso de la red de desarrollo urbano de la Comisión Europea⁵. Esa inteligencia se requiere a todas escalas, desde la Agenda Urbana de Europa, a la Agenda Urbana nacional en Holanda⁶, hasta el desarrollo de estrategias municipales como demuestran ciudades como Amsterdam y Barcelona.

⁵ **URBAN DEVELOPMENT NETWORK**. *Inspire, Innovate and Exchange*. Bruselas, 9 de octubre de 2014

⁶ **MINISTERIE VAN BZK, EZ, IenM** (2014) *Celebrate the city*.



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

Complejidad, evolucionabilidad y resiliencia urbana

Javier Ruiz Sánchez; Berta Risueño Muzás; Alvaro Ardura Urquiaga

Javier Ruiz Sánchez

Dr. Arquitecto

Subdirector del

Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Avda. Juan de Herrera, 4, 28040 Madrid

- 1- **Algunas consideraciones previas en la naturaleza evolutiva de las ciudades. Evolucionabilidad urbana.**
- 2- **Cómo se construye una respuesta resiliente en términos de evolucionabilidad y complejidad urbana**
- 3- **Por qué es importante la evolucionabilidad urbana si queremos dar una respuesta resiliente y avanzar hacia un desarrollo sostenible. Implicaciones en el planeamiento y diseño urbano.**
- 4- **Implicaciones en el diseño y planeamiento urbanos: Cómo debe ser una ciudad evolucionable.**

RESUMEN

La evolucionabilidad urbana se puede definir como la capacidad de una ciudad de generar variación y diferencia para que el proceso de desarrollo continúe. La complejidad es la herramienta que tienen las ciudades para afrontar un amplio rango de futuros posibles y evolucionar hasta acercarse al deseado. Se pueden aprender muchas lecciones de propiedades de ciudades versátiles de los ecosistemas y sistemas complejos. Los desafíos urbanos (en particular consumo energético y justicia social, pueden únicamente ser logrados por ciudades más evolucionables, complejas y resilientes

Palabras clave: *complejidad urbana; evolución; evolucionabilidad; planeamiento urbano; diseño urbano*

ABSTRACT

Urban evolvability can be defined as city's capacity to generate variation and difference, so that developmental processes keep continuous. Complexity is the tool cities have to face a wide range of possible futures and evolve to approximately reach the desired one. Many lessons about the properties of versatile cities can be learnt from ecosystems and complex systems. Urban challenges, in particular energy and social justice, can be achieved by more evolvable, complex and resilient cities.

Keywords: *urban complexity; evolution; urban evolvability; city planning; urban design.*

25 años después del informe Brundtland, con numerosos informes de Naciones Unidas y de distintos miembros de la comunidad científica que señalan los pocos resultados en el avance hacia un desarrollo sostenible, en el marco de una crisis económica-financiera global, de los efectos de los modelos insostenibles de producción y consumo, y de las consecuencias del calentamiento global entre otros muchos procesos, la componente espacial y urbana cobra una importancia fundamental en la definición de respuestas ante estos retos.

Nuestra hipótesis plantea que la ciudad puede ser una solución en la medida en que esta sea capaz de responder de forma resiliente ante cualquier cambio elemental o estructural al que se vea sometida, neutralizando o equilibrando sus efectos con el menor esfuerzo energético, social y material posible. Algunos de estos cambios son fruto de decisiones de más o menos envergadura con unas consecuencias más o menos previsibles y observables; otros son solicitaciones fruto de crisis económicas y sociales, conflictos bélicos o catástrofes medioambientales con un alto componente de incertidumbre. Cada uno de ellos pone a prueba el modelo con el que construimos nuestras ciudades desde hace más de cinco décadas, protagonizado por grandes extensiones y procesos de renovación radical amparados inicialmente bajo el relato de un proyecto colectivo, optimizados y eficientes hasta el extremo para el corto plazo, pero incapaces de absorber los nuevos retos a los que nos enfrentamos hoy y de hacer frente a la incertidumbre de los que llegarán mañana.

La idea de resiliencia va más allá de una mera *adaptación*. Nuestro diseño urbano, planificación territorial y tratamiento de patrimonio urbano existente será más o menos sostenible en la medida que los tejidos sean más o menos evolucionables y capaces mantener su identidad más allá de cualquier cambio o solicitud que ahora mismo no podamos anticipar. Muchas lecciones sobre esta versatilidad de las ciudades puedes aprenderse de los ecosistemas y seres vivos, lecciones de la ecología y biología evolutiva. La presente ponencia por tanto tiene como objeto reivindicar el concepto de evolucionabilidad urbana como condición inexorable para desarrollar la capacidad resiliente y por tanto sostenible de nuestras ciudades y territorios.

1 ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS EN LA NATURALEZA EVOLUTIVA DE LAS CIUDADES. EVOLUCIONABILIDAD URBANA.

La evolucionabilidad urbana, transponiendo el concepto de evolucionabilidad (*evolvability*) acuñado por la biología evolutiva, puede definirse como la capacidad de una ciudad para generar variación y diferencia de modo que exista una continuidad de los procesos evolutivos. Esta progresiva (y necesaria) diferenciación y diversificación se encuentra en el origen de cualquier proceso urbano y constituye la base para que la ciudad pueda hacer o no frente a un amplio abanico de futuros posibles, o dicho con otras palabras, es la base para que la ciudad se comporte como un sistema más o menos complejo.

El historiador económico Paul Bairoch [1985] recoge entre varias definiciones cinco criterios recurrentes en todas las definiciones de ciudad, que de manera simplificada se pueden resumir en:

- División del trabajo.
- Fortificación o en cualquier caso una separación material entre la ciudad y el campo.
- Superación de un umbral mínimo de población y densidad.
- Hábitat específicamente urbano, edificios y calles con cierta vocación de estabilidad espacial.
- Asentamiento permanente.

Estos cinco criterios pueden leerse en términos de diferenciación, de forma que podamos abordar el análisis de cualquier hecho urbano, que es nuestra intención:

- Diferenciación entre espacio construido y espacio no construido.
- Un proceso de diferenciación funcional en términos espaciales.
- Diferenciación en términos de poder, dominio o propiedad: subdivisión virtual, fáctica y legal en unidades de propiedad o parcelas.
- Establecimiento de límites y bordes: una diferenciación respecto del entorno.

Este último criterio es significativo por, al menos, dos razones: porque significa la construcción de una idea de *singularidad y unicidad*, la ciudad es lo que sucede dentro de sus límites, de forma que la ciudad sigue siendo la misma incluso si los procesos internos la llevan a su total transformación física; y en segundo lugar porque queda establecida una relación de apertura del sistema en términos termodinámicos, la ciudad es un sistema abierto y como tal, por aplicación del segundo principio de la Termodinámica, puede desarrollar entropía negativa intercambiando energía, materia e información con su entorno, aumentando su orden a base de importarlo de su entorno y teniendo así la capacidad de reorganizarse, la posibilidad de una sucesiva reestructuración interior y no necesariamente el caos o la degradación. Esta capacidad de auto-organizarse en sucesivas estructuras improbables implica una creciente complejidad y la asunción del azar como parte indispensable de esta evolución.

Ambos procesos de diferenciación, entre la ciudad y entre su entorno, y entre las diferentes partes de la misma, implican relaciones de complementariedad y esto automáticamente implica el establecimiento de un sistema comunicativo. La ciudad, como un ser vivo o ecosistema, es un sistema basado en la integración e interacción de diferentes unidades, al mismo tiempo antagónicas y complementarias. En términos evolutivos, la lucha por la supervivencia en términos darwinistas coexiste con la idea de apoyo mutuo postulada por el anarquista ruso Piotr Kropotkin (es interesante señalar la línea biológica Darwin-Kropotkin- Geddes). Las unidades elementales están asociadas a la estructura que soporta las relaciones de poder y decisión. En otras palabras, los procesos de diferenciación consisten en una asignación de una matriz de características a cada unidad elemental o parcela. Como la historia natural, la historia de la ciudad es la historia de un aumento del número de elementos (diferentes, pero que pueden agruparse en grupos o especies) y este incremento normalmente significa

un aumento de la complejidad de su nivel de organización (orden) y la progresiva transformación de esta matriz elemental de características de cada elemento. Este orden está directamente relacionado a un cierto potencial de desorganización, caos. De esta manera la complejidad urbana depende para mantenerse de un esfuerzo energético-organizacional para oponer resistencia al inexorable deterioro que dictan las leyes evolutivas, que básicamente consiste en parciales procesos de desorganización y consiguiente reorganización posterior (conformación y mantenimiento de la forma). Desde nuestro punto de vista, esta continuidad en las sucesivas re-estructuraciones es la clave para entender que la creciente complejidad de un sistema está directamente vinculada a su capacidad para evolucionar absorbiendo los cambios y solicitudes a los que se somete, y resituando con estas alteraciones al sistema urbano en un nuevo proceso.

La ciudad es más que el conjunto de características (físicas, funcionales...) de cada parcela, aunque todo lo que sucede tiene que ver con ellas además de con las propiedades del entorno, en sentido amplio. La transformación de cualquier elemento, incluso del más radical, no altera la unicidad del conjunto. Del mismo modo que para Luhmann [1984 et al] la sociedad es su sistema de comunicaciones, para nosotros la ciudad es exactamente eso, la relación y organización de elementos¹. La ciudad no es la materia que la forma, es el sistema de relaciones- comunicaciones que se establece entre sus elementos y que en última instancia constituye la organización del sistema. La organización permite reconocer al sistema independientemente de los elementos y está vinculada a una serie de estructuras. La estructura hace posible la organización pero estructura y organización no son sinónimos [Maturana, 1995]. Para nosotros es importante señalar que la estructura es la que incorpora la posibilidad de los grados de libertad de un sistema, lo que es un factor decisivo, y por otro lado implica la asunción de un conjunto de reglas para que la ciudad pueda mantener su unicidad y singularidad al hacer frente a los cambios externos y del entorno. Estas dos ideas: unicidad- identidad y campo relacional están en la base de la definición de un sistema, como se puede ver en Von Bertalanffy [1968] [también en Batty y Longley, 1994 y Batty 2005]. En cualquier sistema y más específicamente en el sistema urbano, cuando esas relaciones entre elementos alcanzan un patrón de regularidad y/o estabilidad se convierten en *relaciones organizacionales* y definen el patrón de organización del sistema. La recurrencia de estas relaciones-comunicaciones que devienen en relaciones de complementariedad, se vincula probabilísticamente a la existencia de unos canales capaces, una estructura física asociada a espacios diferenciados y especializados que condiciona que se den unas relaciones y no otras, que define el gradiente de probabilidad de las comunicaciones que sí son posibles.

La habilidad de un espacio de establecer relaciones más regulares o estables con otros del sistema, es lo que se conoce como accesibilidad. El hecho de que existan diferentes relaciones entre diferentes espacios en la ciudad y que, más allá de la evidente posibilidad, no todos ellas se den, y desde luego no simultáneamente, tiene que ver con la *complejidad* del sistema que en estos términos puede definirse como la riqueza de sus estados accesibles.

¹ Para ver la traslación del marco teórico del sociólogo alemán Niklas Luhmann en la definición de la ciudad desde su naturaleza evolutiva puede verse Ruiz Sánchez, 1991, 1992a]

2 CÓMO SE CONSTRUYE UNA RESPUESTA RESILIENTE EN TÉRMINOS DE EVOLUCIONABILIDAD Y COMPLEJIDAD URBANA

Es bien conocida la literatura [Morin 1977 ss.; Monod 1970] que describe el papel que juega el azar y la probabilidad en la creación y evolución de los sistemas complejos. El orden, en el sentido de organización, es la característica de un sistema que, además de la aleatoriedad de las relaciones efectivas, debe permitir mantener la identidad del sistema por encima de cualquier cambio elemental o estructural que se produzca [Morin 1977 ss.]. Esto tradicionalmente se ha entendido como algo similar a una idea de *inercia newtoniana*, y no lo es en absoluto; de lo que estamos hablando es de un proceso de auto-organización, de un esfuerzo energético para mantener la identidad y la forma, muy próximo a la reciente idea de *resiliencia*.

Merece la pena detenerse en este punto; este concepto a menudo escurridizo está apareciendo con asiduidad en el léxico *mainstream* de los informes y documentos institucionales de organismos como Naciones Unidas. El informe de Naciones Unidas del año 2012, por ejemplo, titulado “Resilient people, Resilient Planet. A future worth choosing” -un futuro que vale la pena elegir) repite de forma insistente como objetivo la creación de resiliencia humana, sin explicitar en qué consiste dicho término al tiempo que habla de una transición hacia un crecimiento verde y un desarrollo sostenible. Únicamente indica en sus recomendaciones los mecanismos para lograr esa resiliencia: mediante sólidas redes de seguridad, reducción del riesgo de desastres y planes de adaptación (párrs. 129 a 138). Nosotros consideramos que la evolucionabilidad urbana es la condición inexorable para que la ciudad desarrolle una capacidad resiliente ante los cambios y retos a los que se somete, y una vez más acudimos a una traslación de este término desde el ámbito de la ecología al sistema urbano. El ecólogo canadiense Crawford Stanley Holling acuñó el término de resiliencia junto con otros autores. Su definición, actualizada, de resiliencia de un sistema social o de un ecosistema es “la capacidad de un sistema de absorber perturbaciones y reorganizarse mientras experimentan cambios para mantener esencialmente la misma función, estructura, identidad y *feedbacks* [Walker, Holling, et al, 2004]. Este mismo autor señala que por regla empírica general se ha observado que son las comunidades o ecosistemas más complejos los que suelen poseer resiliencias mayores ya que existe una mayor cantidad de mecanismos autorreguladores [C.S. Holling, 1973]. Absorber esos cambios o perturbaciones a través de la activación de mecanismos autorreguladores, implica un esfuerzo energético en mantener la forma e identidad de la ciudad. Una mayor resiliencia significa una mayor capacidad para adoptar esas solicitaciones y por tanto un mayor abanico de futuros posibles.

La ciudad, definida por su estructura relacional, se construye a sí misma desde aquellas comunicaciones por las cuales un sujeto afecta a otro sujeto, es decir, aquellas que tienen que ver con la observación de diferencias, lo que convierte a la ciudad, por encima de todo, en un sistema informacional. Y es la acumulación

de esa información asociada a esas relaciones organizacionales (recordemos aquellas con una cierta estabilidad e inercia) lo que constituye la forma del sistema.² Este aspecto permite entender porque ciudades arrasadas por catástrofes naturales o alteraciones de tal magnitud pueden ser reconstruidas en otros lugares sin perder su identidad. La identidad no se asocia a la materia física sino a su *organización*. La identidad permanece aunque su estructura física cambie, aunque los intercambios de materia, energía e información con los distintos entornos supongan una variedad de actos comunicativos efectivos de mayor o menor intensidad que produzcan nuevas relaciones de complementariedad e inicien nuevas reestructuraciones. La "supervivencia" de un sistema es directamente proporcional a su complejidad urbana.

Estas comunicaciones o actos comunicativos se definen por tanto a partir del intercambio de materia, energía e información que los distintos entornos (a su vez sistemas) establecen con el sistema urbano. Volvemos a insistir aquí en que incluso las parcelas no son parte del sistema urbano, sino uno de sus entornos, porque el sistema urbano no es sino su sistema relacional. De ese modo cualquier cambio susceptible de ser observado³ y de desencadenar un nuevo proceso en la evolución del sistema, es un cambio que sucede en el entorno.

Podemos distinguir [Ruiz Sánchez, 1991, 1992a] cuatro tipos de entorno:

- Entorno 1- exterior físico del sistema. El mundo físico fuera de los límites de la ciudad.
- Entorno 2- sistemas distintos del sistema urbano pero relacionados con éste, sistemas legal, político, económico, social en sentido amplio o restringido, etc.
- Entorno 3- sistemas elementales interiores al sistema urbano-parcelas-vinculada su posibilidad de transformación a la decisión u operación de otro tipo de sistemas (básicamente de tipo psíquico-seres humanos)
- Entorno 4- estructura de comunicaciones interior al sistema.

Cada uno de estos entornos tiene una matriz de características específicas observable por el sistema, de forma que ante cualquier cambio que suceda en esta matriz, el sistema intentará neutralizar o equilibrar su efecto en lo que mejor podríamos denominar como una respuesta resiliente al cambio. Es importante entender que el concepto de resiliencia está estrechamente vinculado a la idea de orden (organización), y está dentro de este marco dinámico, en el que la ciudad no es un sistema estático, sino evolucionable, creciendo, cambiando, complicándose y deteriorándose. Un proceso complejo en el que paradójicamente, y esto es muy importante, los mecanismos que construyen orden son los mismos en descomponerlo para, probablemente, dejar que surja el orden de un nuevo estado más o menos estable. Estos son los mecanismos

² Siguiendo al biólogo y medioambientalista Ramón Margalef la información y la forma se definen como "el modo en que la energía y la materia se combinan y se expanden por el espacio" [Margalef, 1980]. La forma deriva así de la acumulación de información y por tanto puede estudiarse y controlarse con las mismas herramientas derivadas de la Teoría de la Información de Shannon y Weaver [1949].

³ La idea de *observación*, tomada de la Cibernética, y específicamente de la idea de *sistemas que observan* formulada por Heinz von Foerster es clave para nosotros para poder entender la evolucionabilidad urbana, especialmente en su artículo "On Self- Organizing Systems and their Environment" [en von Foerster, 1991].

definidos por Maturana y Varela como *autopoiesis* y la idea de "orden a partir del ruido" de Von Foerster.

3 POR QUÉ ES IMPORTANTE LA EVOLUCIONABILIDAD URBANA SI QUEREMOS DAR UNA RESPUESTA RESILIENTE Y AVANZAR HACIA UN DESARROLLO SOSTENIBLE. IMPLICACIONES EN EL PLANEAMIENTO Y DISEÑO URBANO.

Es bien conocido [Plunz 1992] que durante los tiempos de bonanza económica después de la 1ª Guerra Mundial en Nueva York la media de la vida útil de los edificios residenciales era muy pequeña. Esto se debe a una combinación de varios factores: algunos internos, como el pequeño tamaño de las parcelas como resultado de desarrollos de viviendas unifamiliares y el mantenimiento de la propiedad privada, que significa capacidad de decisión individual; otros externos, como la impredecible demanda de apartamentos para alquilar y la subida de precios debido a la aparente bonanza económica nacional. Esta combinación de aspectos impredecibles y una estructura y tejidos urbanos evolucionables, condujeron a una rápida evolución y eso explica la diversidad de tipos en algunos barrios de la ciudad. Sin embargo, la ciudad que estamos construyendo desde el periodo de posguerra de la 2ª Guerra Mundial, es totalmente diferente, algunos autores se han referido a ella como un conjunto de "parques temáticos" (parque residencial, de oficinas, industrial, de ocio y comercial ...)[Sorkin, 1992] que "construyen ciudad" respondiendo a las necesidades *ad hoc* mediante espacios monofuncionales altamente especializados y optimizados. En términos de complejidad urbana y siguiendo a Luhmann y Habermas, este modelo (una producción *modernista* de la forma) destruye los crecientes niveles de diferenciación que tenía la sociedad industrial compleja. Esta desdiferenciación e hiperespecialización de la que hablamos, conllevan un debilitamiento de la estructura de relaciones-comunicaciones de la ciudad. La estructura de canales capaces comunicativos asociada al sistema relacional que define a la ciudad, se convierte en una estructura de canales fuertes, unívocos, especializados funcionalmente lo que deviene en un patrón organizacional rígido y estático, muy vulnerable ante cualquier solicitud del entorno. Los actos comunicativos se reducen inevitablemente, lo que condiciona los procesos de diferenciación y el establecimiento de posibles nuevas complementariedades. Con este debilitamiento de la estructura de relaciones, la accesibilidad del sistema se reduce, existen menos elementos con los que establecer relaciones más o menos recurrentes. Así la supervivencia del sistema queda condicionada por una estructura de relaciones-comunicaciones mucho más débil. Siguiendo a Christopher Alexander son estructuras comunicativas jerarquizadas en árbol, donde otras posibles alternativas acaban resultando altamente improbables. Es un modelo de ciudad concebido como un futuro con sólo dos posibilidades, una ciudad "de usar y tirar".

Resumiendo repetimos que la evolucionabilidad urbana puede definirse como la capacidad de una ciudad para generar variación y diferencia, de forma que los procesos evolutivos tengan continuidad. La progresiva diferenciación y diversificación así como los procesos autorreguladores relativos al tiempo,

espacio y a las condiciones de uso, son las mejores herramientas para facilitar la evolución. Evolucionabilidad no es sinónimo de adaptación, se trata de una *adaptabilidad evolutiva* [Kirschner y Gerhard, 1998]. Las dos principales características señaladas en este artículo como claves para la evolucionabilidad/adaptabilidad evolutiva en organismos se puede trasladar a nuestro contexto urbano en al menos dos aspectos [Ruiz Sánchez, 2012a]: i, éxito a corto plazo o inmediato, y ii, sucesiva reducción del esfuerzo en los progresivos procesos adaptativos. A lo largo de la historia de las ciudades, la mayoría de las actuaciones urbanas han enfatizado el primero de estos aspectos, buscando ese éxito o resultado a corto plazo sin tener en cuenta las implicaciones futuras. El ejemplo más paradigmático y conocido de este hecho es el complejo residencial Pruitt Igoe, en San Louis, Missouri. Es un ejemplo canónico de urbanismo moderno de cómo construir varios miles de viviendas sociales, que incluso fue premiado en su momento. Cuando en 1972, no más de veinte años después de su construcción, este optimizado barrio residencial fue incapaz de soportar que lo habitara una comunidad conflictiva, la única solución posible era extrema: la demolición. Este caso extremo de no-evolucionabilidad fue nombrado en su momento por varios autores como el historiador Charles Jencks como *la muerte de la arquitectura moderna*. Para nosotros no es la arquitectura la que muere, sino la hiperespecializada megaestructura postulada por algunos de los presupuestos funcionalistas todavía vigentes. Desde el punto de vista de la Teoría de Sistemas Complejos ante lo que estamos es un *artefacto* (complicado, pero lejos de ser un sistema complejo) con unas características específicas: grande y fuera de escala, con un fuerte nivel de interdependencia entre sus partes y por tanto sin grados de libertad, lo que implica una absoluta inadaptabilidad. Dicho de otro modo, la total incapacidad de alcanzar un abanico de futuros posibles, inevitables por la naturaleza compleja del entorno que lo rodeaba. Sólo hay dos posibles futuros para un barrio o complejo como Pruitt Igoe: su existencia inerte y estática cuando los cambios del entorno, en sentido amplio, no son significativos (*observados*) a corto plazo, o la destrucción y sustitución por otro complejo, en una gran operación de renovación urbana. Es un hecho conocido, pero no siempre recordado, que la población que vivía en Pruitt-Igoe no era muy diferente en clase, nivel adquisitivo, raza etc. de la población que vivía en los bloques de los alrededores, un barrio clásico consistente en viviendas adosadas o en hilera, y en bloques de vivienda colectiva de pequeño tamaño. Este tejido urbano mucho menos interesante para los diseñadores urbanos se ha convertido en buen ejemplo de un tejido urbano que funciona.

Como en la naturaleza, los organismos y ecosistemas, en el caso de la ciudad los procesos evolutivos deben considerarse en diferentes niveles: aquellos relacionados con las parcelas y los tipos, y aquellos relacionados con la estructura urbana como condicionante del patrón de relaciones. El papel tan significativos que cobran los edificios en el urbanismo es para nosotros uno de los errores clave. Los edificios son probablemente el elemento más débil de la ciudad, como lo son los seres vivos en los ecosistemas que tienen una vida con fecha de caducidad. La ciudad no es un conjunto de edificios, es mucho más que eso. De hecho, desde el punto de vista del consumo energético, la adaptación de un edificio, incluso la sustitución de uno no muy grande, tiene apenas consecuencias

entrópicas, mientras que la renovación urbana a gran escala tiene, sin embargo, fuertes consecuencias.

"Ciudad y energía: las grandes ciudades, origen del desastre energético y medioambiental" es el título apocalíptico de la contribución española al informe anual de World Watch Institute en 2007 [Ruiz, V. 2007]. El autor analiza las consecuencias del modelo energético actual e identifica a las ciudades como los grandes consumidores de energía y emisores de gases de efecto invernadero. Desde nuestro punto de vista esta afirmación es totalmente falsa. Porque nuestra hipótesis es que las ciudades, o al menos lo han sido hasta hace unas décadas, uno de los maneras más ecológicas y racionales que tiene el ser humano como especie de vivir en el planeta. Como sistema complejo, el establecimiento de un límite con el entorno exterior define a la ciudad como una máquina termodinámica en sí misma, un sistema abierto y autorregulador. Lo que queremos apuntar [Ruiz Sánchez 2012a] es que la ciudad compleja es el mecanismo que ralentiza la producción de entropía. La evolución, en términos de procesos de diferenciación, observación de las diferencias y transformación, construcción progresiva de la complejidad, ayuda a ralentizar el desarrollo entrópico. Sin grados de libertad, sin la posibilidad de generar procesos autorreguladores, el modelo de ciudad actual abandona la búsqueda de la complejidad en favor de una falsa idea de eficiencia muy cercana a la idea de ciudad ideal, pero por primera vez más que una utopía. La ciudad es así planeada y proyectada como un producto y no como un proceso, está en la raíz de olvidar que el tiempo es la herramienta principal que construye la ciudad, sustituido por las necesidades del poder hegemónico en la consecución de resultados inmediatos, estáticos, fotos fijas.

Como urbanistas, en nuestra particular visión de planificar y proyectar con la complejidad, hay al menos dos puntos en los que podemos influir directamente. Uno tiene que ver con la distribución de espacios y funciones, y por tanto en las implicaciones energéticas derivadas de esta distribución. El otro punto a veces olvidado tiene que ver con el consumo ligado a los procesos (construcción, mantenimiento, renovación...). Es obvio que la cantidad de energía necesaria para mantener o adaptar es mucho menor que la energía necesaria para hacer *tabula rasa*. Esa es la razón para que en las ciudades tradicionales la rehabilitación se elija frente a la renovación, en esa relación entre cultura y energía. La ciudad debe necesitar la menor renovación posible, y esto es exactamente otra definición de evolucionabilidad.

Si no a corto plazo, en un medio-largo plazo la evolucionabilidad presenta un gran número de ventajas económicas para la ciudad. Debemos recordar específicamente que cualquier comunicación que implique una acción racional (balance de costes y beneficios antes de cualquier decisión previa a un cambio observable) reside en el sistema económico, entorno del sistema urbano. La economía como entorno del sistema urbano tiene que ver con el equilibrio coste-beneficio en la base de cualquier decisión. En una ciudad compleja y evolucionable, con una red difusa del poder y control, los precios son también objeto de proceso autorreguladores, siendo más elásticos que en aquellas ciudades con una fuerte concentración del poder y capacidad de decisión.

4 IMPLICACIONES EN EL DISEÑO Y PLANEAMIENTO URBANOS: CÓMO DEBE SER UNA CIUDAD EVOLUCIONABLE.

La pregunta es qué planeamiento, cómo diseñar y si es posible planificar y diseñar para y con la incertidumbre. Ya hemos comentado que cada parcela (entorno del sistema aunque dentro de los límites del mismo) soporta en último término cada uno de los aspectos susceptibles de ser observados por el sistema. Esta matriz de aspectos observables es lo que llamamos *tipo urbano* (el tipo edificatorio es sólo una parte de esta idea). Lo que tiene que ver con la definición de este tipo y de la estructura urbana es el objetivo principal de la planificación y diseño urbano. Por tanto, añadiendo técnicas de planeamiento, esto es, un programa, a las clásicas técnicas de diseño urbano, podemos establecer algún tipo de código para vincular lo que es posible (viable) y válido (legítimo), siguiendo el trabajo de Habermas en derecho y sistema legal [1994] y trasladándolo a nuestra visión de la ciudad como un sistema de alguna manera *biológicamente* legitimado. Esta idea se basa en el trabajo sobre los sistemas *autopoieticos* de Maturana y Varela [1980]. En estos sistemas cada elemento cambia de forma que queda estructuralmente acoplado al sistema, y de esta forma la individualidad y teleonomía pueden suceder sin contradicción, pero no sin la paradoja inherente a la ciudad de comportarse a la vez como un sistema competitivo y de apoyo mutuo.

Habiendo definido el tipo urbano y señalado el papel de la estructura en la ciudad entendida esta como sistema comunicativo, indicamos a continuación algunos aspectos formales y funcionales inherentes a la idea de ciudad evolucionable:

i. Una estructura determinada de conexiones. Traslado aquí los estudios de Jean Pierre Dupuy sobre el comportamiento del individuo en los sistemas sociales [1991,1992], una ciudad evolucionable es la ciudad de las masas al contrario de la ciudad del mercado o definida por las relaciones de miedo/pánico. En la ciudad, la comunicación es lúdica, espontánea, un espacio *público* de encuentro como reclamaran voces como la de Henri Lefebvre [1974]. Pero también es la estructura que permite comunicaciones jerárquicas pero en niveles diferentes, en una definición muy similar a los esquemas en semirretículo de Christopher Alexander.

ii. Preferencia por los canales débiles, en la escala de la proximidad, que por los canales fuertes y unívocos que definen los grandes espacios hiperespecializados y optimizados.

iii. Espacios *públicos* y públicos de verdad. En no pocas ocasiones, bajo el pretexto de la seguridad y protección y de identificar la incertidumbre inherente al espacio público con el miedo, los espacios públicos complejos han sido progresivamente eliminados por la dificultad de ejercer en ellos el poder y la posibilidad de control, y consecuentemente la dificultad de ser mercantilizados.

iv. Profusión de lo pequeño. De nuevo aprendiendo de los ecosistemas, preferencia por lo pequeño y de corta vida, las grandes fieras deben ser una excepción [Margalef 1972]. Como ejemplo, la mayoría de la biomasa en los

ecosistemas naturales está constituida por un largo número de individuos de especies de corta vida. Muchas más hormigas que elefantes, y más contribución al volumen total de biomasa por parte de los insectos que por los mamíferos. Los grandes artefactos en la ciudad deben ser algo excepcional, con la vocación de permanencia, como lo son los monumentos. Lo que estamos construyendo ahora es una ciudad formada por piezas urbanas muy grandes (centros comerciales, fábricas, grandes desarrollos residenciales, infraestructuras, etc...).

v. Límites a la diversidad y densidad. Por la misma razón la diversidad y densidad no deben ser un objetivo, sólo indicadores, La complejidad puede, y debe ser alcanzada con diversidad limitada. La compacidad, en términos topológicos, es preferible a la densidad, especialmente si se obtiene aumentando el tamaño de las parcelas, edificios y desarrollos. Amsterdam es probablemente uno de los laboratorios urbanos más interesantes en este aspecto en concreto. Una ciudad compacta y densa, basada en viviendas unifamiliares, se ha convertido en un complejo centro urbano.

vi. Grados de libertad, aumentando la autonomía de decisiones. La distribución de la propiedad privada en independientes y preferiblemente pequeñas parcelas. Ahora ya no hay diferencia entre los planos de zonificación y los de parcelación.

vii. Diferenciación horizontal, no vertical. Mucho se ha escrito sobre los rascacielos como ciudades verticales, no lo son en absoluto. Un gran edificio, aunque sea muy complicado, no tiene nada que ver con una ciudad compleja. Topológicamente, un rascacielos es lo mismo que un barrio cerrado, y por tanto, las posibilidades de evolución son muy reducidas. Preferencia por el alquiler que por la propiedad horizontal. Preferencia por mantener una única decisión en cada parcela.

viii. Memoria urbana o la habilidad para crearla fácilmente.

ix. El papel de los descampados: tradicionalmente un enemigo del urbanismo moderno, estos espacios que no son nada para el planeamiento ahora, puedes ser cualquier cosa en el futuro. Quizá el urbanismo moderno debe dejar de planificar cada metro cuadrado y dejar algunas parcelas vacantes sin uso o vocación especial.

x. Para resumir una ciudad evolucionable es necesariamente imperfecta. Durante siglos arquitectos y urbanistas han tenido ciudades utópicas en su mente, sabiendo que estas ciudades ideales serían inalcanzables. Pero en las últimas décadas hemos sido capaces de construir nuestras utopías modernas. Y eso constituye un error. Es el momento de una nueva visión utópica que se aleje de la estática ciudad ideal. La utopía como orientación de futuro, que renuncia a la perfección en favor de una evolucionabilidad creadora.

BIBLIOGRAFÍA

Aquilué Junyent, I, (2013) “Ciudades en conflicto. Sistema urbano y ciudad compleja bajo conflicto asimétrico. Sintaxis y espacio urbanos de insurgencia y contrainsurgencia / Cities in Conflict. Urban System and Complex Cities under Asymmetrical Conflict. Syntax and Urban Space of Insurgency and Counterinsurgency”, in *Territorios en formación*, 3. (Short version of Final MSc Work under the direction of Javier Ruiz Sánchez)

Aquilué Junyent, I. & Ruiz Sánchez, J., (2014), “Understanding urban complexity in the light of asymmetrical warfare. Topological systems and complex relationships for analyzing the space of urban conflict”, in *International Conference NEW URBAN LANGUAGES. Re-Imaging the City after the Knowledge-Based Turn*, 19-21 June, 2013, Politecnico di Milano (forthcoming in *Planum-The Journal of Urbanism* planum.net).

Bairoch, P., (1985), *De Jéricho à Mexico: Villes et économie dans l'histoire*, Gallimard, Paris (En. trans. *Cities and Economic Development: From the Dawn of History to the Present*, The University of Chicago Press, Chicago 1988).

Batty, M. & Longley, P. (1994), *Fractal Cities: A Geometry of Form and Function*, Academic Press, HBC, London.

Batty, M., (2005), *Cities and Complexity: Understanding Cities with Cellular Automata, Agent-Based Models, and Fractals*, The MIT Press, Cambridge, Mass.

Bech, U., (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Surhkamp, Frankfurt (Spanish trans. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona 1998).

Bech, U., (1988), *Gegengifte. Die organisierte unverantwortlichkeit*, Surhkamp, Frankfurt (Spanish trans. *Políticas ecológicas en la edad del riesgo. Antídotos. La responsabilidad organizada*, El Roure, Barcelona 1998).

Bertalanffy, L. von, (1968), *General Systems Theory: Foundations, Development, Applications*, George Bazillier, NY.

Dawkins, R., (2009), *Evolution. The Greatest Show on Earth* (Spanish transl. *Evolución. El mayor espectáculo sobre la tierra*, Espasa Calpe, Madrid 2009).

Dupuy, J.P., (1991), *Les empêcheurs de penser en rond*, Paris (Spanish trans. *El pánico*, Gedisa, Barcelona 1999)

Dupuy, J.P., (1992) *Le sacrifice et l'envie*, Paris (Spanish trans. *El sacrificio y la envidia*, Gedisa, Barcelona 1998)

Fainstein, S., (2010), *The Just City*, Cornell University Press, Ithaca.

Fariña Tojo, J. & Ruiz Sánchez, J., (2002): “Orden, desorden y entropía en la construcción de la ciudad”, in *Urban, 7. Varia urbanística*.

Foerster, H. von, (1981), *Observing Systems*, Seaside, California.

Foerster, H. von, (1991), *Las semillas de la cibernética. Obras escogidas* (“*Collected papers*”), Gedisa, Barcelona.

Fraser, N. & Honneth, A., (2003), *Umverteilung oder Anerkennung?*, Suhrkamp, Frankfurt am Main (Spanish trans. *¿Redistribución o reconocimiento?*, Morata, Madrid 2006)

Foucault, M., (1975), *Surveiller et punir*, Gallimard, Paris.

Gould, S.J., (2002), *The Structure of Evolutionary Theory*, Harvard College, Cambridge, MA

Habermas, J., (1973), *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp, Frankfurt am Main (Spanish trans. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires 1975)

Habermas, J., (1994), *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp, Frankfurt am Main (Spanish trans. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid 1998).

Holling, C., S. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annu. Rev. Ecol. Syst.* 4:1-23

Kirschner, M. & Gerhart, J., (1998), "Evolvability", en *Proc. Nat. Acad. Sci. USA*, vol. 95.

Lefebvre, H., (1974), *La production de l'espace*, Anthropos, Paris.

Luhmann, N., (1976), *Macht*, Ferdinand Enke, Stuttgart (Spanish transl. *Poder*, Anthropos, Barcelona 1995).

Luhmann, N., (1984), *Soziale Systeme. Grundrisse einer Allgemeinen Theorie*, (Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main) (Spanish transl. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general*, 2nd ed., Anthropos – Universidad Iberoamericana – CEJA, Pontificia Universidad Javieriana, Barcelona 1998).

Luhmann, N., (1996), *Introducción a la teoría de sistemas*, Anthropos – Universidad Iberoamericana – Iteso, México.

Margalef, R. 1972), "Homage to Evelyn Hutchinson, or why there is an upper limit to Diversity", in *Growth by Intussusception. Ecological Essays in Honor of G. Evelyn Hutchinson*, (University of Florida, Gainesville, Fl.)

Margalef, R., (1980), *La biosfera entre la termodinámica y el juego*, Omega, Barcelona.

Marshall, S., (2009), *Cities Design & Evolution*, Routledge, Oxon.

Maturana, H., (1995), "The Nature of Time", paper, Instituto de Terapia Cognitiva, Santiago de Chile.

Maturana, H. & Varela, F., (1980), *Autopoiesis and cognition: The Organization of the Living*, (BSPS, Boston) (orig. *De máquinas y seres vivos – Autopoiesis: La organización de lo vivo*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile 1973).

Mead, M., (1973), "The Kind of City We Want", *Ekistics*, vol. 35- #209.

Monod, J. (1970), *Le hasard et la nécessité: Essay sur la philosophie naturelle de la biologie moderne*, Editions du Seuil, Paris.

Morin, E., (1977 & ss)., *La Méthode (5 vols.)*, Editions du Seuil, Paris.

- Parsons, T., (1959), *The Social System*, The Free Press of Glencoe, NYC.
- Plunz, R., (1992), *A History of Housing in New York City: Dwelling Type and Social Change in the American Metropolis*, Columbia University Press, NYC.
- Ruiz, V., (2007), “Ciudad y energía: las grandes ciudades, origen del desastre energético y medioambiental”, in: O’Meara Sheeman, M. (dir.): *La Situación del Mundo 2007: Nuestro futuro urbano. Informe del Worldwatch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible*, pp. 381-403, Icaria, Centro de Investigación para la Paz, Barcelona.
- Ruiz Sánchez, J., (2001), *Sistemas urbanos complejos. Acción y comunicación, Cuadernos de Investigación Urbanística*, 32, DUyOT, Instituto Juan de Herrera - ETSAM, Madrid.
- Ruiz Sánchez, J., (2002a.) *Complejidad urbana y determinación. Estructuras comunicativas y planeamiento urbano en el desarrollo del Área Metropolitana de Madrid*, (Instituto Pascual Madoz. Universidad Carlos III – BOE, Madrid)
- Ruiz Sánchez, J., (2002b) “Construir el dragón”, in *Ur Vanitas*, 1/2002. pp. 43-46.
- Ruiz Sánchez, J., (2004) “Proyectar la complejidad urbana: Móstoles Sur, indagaciones desde la práctica del planeamiento residencial”, in *Urban*, 9. *Proyecto residencial en la región urbana de Madrid*. pp. 96-110.
- Ruiz Sánchez, J., (2010) “Recent Transformation and Evolution in Urban Living Space”, in AA.VV.: *Social Housing & City*. Ministerio de Vivienda, Madrid. pp- 107-124 Ruiz
- Ruiz Sánchez, J., (2011) “¿Qué ciudad ...? Acerca de la necesidad de reformular la pregunta”, in *Feminismos*, 17, pp. 23-44.
- Ruiz Sánchez, J., (2012^a) “Ciudad, complejidad y energía”, in *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XLIV (171), pp. 73-87.
- Ruiz Sánchez, J., (2012b) “After the Bubble. Urban landscapes and public space before, during and after the real estate boom or rationality in austerity. A complex vision”, in PINTO da SILVA, Madalena (coord.). *'EURAU12 Porto | Espaço Público e Cidade Contemporânea: Actas do 6º European Symposium on Research in Architecture and Urban Design'*. Porto, FAUP, 2012.
- Ruiz Sánchez, J., (2012c) “In praise of urban wastelands: a communicative and complex approach”, in Rafaella Houlstan-Hasaerts, Biba Tominc, Matej Nikšič & Barbara Goličnik Marušić (eds.): *Human Cities: Civil Society Reclaims Public Space. Cross Perspectives Based on Research*, El. knjiga. - Ljubljana : Urban Planning Institute, 2012. <http://www.uirs.si/pub/humancities2012.pdf>
- Ruiz Sánchez, J., (2013) “Planning Urban Complexity at the Scale of Everyday Life: Móstoles Sur, a New Quarter in Metropolitan Madrid.”, in Sánchez de Madariaga, I., & Roberts, M. (eds.), *Fair Shared Cities: The Impact of Gender Planning in Europe*, pp. 402-414. Ashgate, Surrey (UK) y Burlington (USA).
- Shannon, C. & Weaver, W., (1949), *A Mathematical Theory of Information*, Urbana, Il.
- Sorkin, M., (1992) (ed.), *Variations on a Theme Park. The New American City and the End of Public Space*, Hill and Wang, New York.

Steadman, P., (1979), *The evolution of Designs. Biological analogy in architecture and the applied arts*, Cambridge University Press, London.

Tapia Zarricueta, R., (2012), "Chaitén, Chile: Aprendizajes de un proceso de expulsión, reasentamiento y retorno humano en desarrollo como consecuencia de la erupción volcánica y aluvión del Volcán Chaitén en el año 2008", www.civdes.uchile.cl.

Thomson, D., (1961), *On Growth and Form*, Cambridge University Press, London.

Valiant, L., (2007) "Evolvability", paper, Harvard University.

Wagensberg, J., (1984), *Ideas sobre la complejidad del mundo*, Tusquets, Barcelona.

Wagensberg, J., (2000), "Complexity vs. uncertainty and the question of staying alive", *Biology and Philosophy*, 15.

Walker, B., C. S. Holling, S. R. Carpenter, and A. Kinzig. (2004). Resilience, adaptability and transformability in social–ecological systems. *Ecology and Society* 9(2): 5. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

Las leyes de (des)ordenación del territorio y de movilidad urbana
(in)sostenible en el País Valencià

Daniel Ibáñez Campos.

Licenciado en Geografía, estudiante del Máster en Formación del Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria

RESUMEN

En la siguiente exposición el lector encontrará una serie de críticas fundamentadas y justificadas referentes a la Ley de Ordenación del Territorio vigente en el País Valencià. Así, las críticas que aquí se exponen se hacen desde una doble vertiente. La primera, de la necesidad de establecer un marco legal que permita la elaboración de diferentes planes que marquen cual ha de ser la estrategia territorial a desarrollar durante los próximos años y de la necesidad de garantizar que tanto las diferentes leyes como los planes adscritos a éstas, se lleven a cabo.

ABSTRACT

In the following explanation, the reader will find a series of criticisms reasoned and justified about the current País Valencià's Land Use Act. Thus, reprovals here exposed are made from a double point of view. Firstly, from the need to establish a legal framework in order to elaborate plans that mark which must be the territorial strategy that should be developed in the following years and, secondly, from the need to guarantee that both laws and plans attached are accomplished.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Antes de empezar a analizar con cierto detenimiento tanto la ley de ordenación del territorio como la de movilidad urbana sostenible del País Valencià, es necesario establecer una serie de consideraciones previas a modo introductorio donde queden reflejados toda una serie de aspectos a tener en cuenta que espero y deseo ayuden al lector a introducirse en el presente artículo.

Entrando ya en materia, puede parecer una obviedad el hecho de que la ordenación del territorio es una herramienta útil para la buena gestión del mismo y, más obvio todavía parece el hecho de que la comunidad científica de la geografía es un colectivo que ha encontrado, en el seno de la ordenación del territorio, una de las salidas profesionales más pujantes durante los últimos años a excepción, claro está, de la docencia en las enseñanzas medias (y en menor medida en las superiores) una vez se produjo la institucionalización de esta disciplina en el Estado Español y, como también es innegable, a excepción del boom profesional que han supuesto la implementación de los Sistemas de Información Geográfica en casi cualquier ciencia.

Así, la ordenación territorial debe ser o, mejor dicho, debería ser, una herramienta estratégica por parte de políticos, empresarios y en último término (aunque no por ello menos importante) de los ciudadanos, a la hora de establecer el modelo territorial que se pretende conseguir y, en definitiva, saber qué escenario futuro se quiere tener, es decir, el paradigma de Estado al que se quiere llegar en los años venideros.

No obstante, y a pesar de que la ordenación del territorio “está de moda” a lo largo y ancho del Estado Español, no faltan diversas voces críticas tanto desde la academia como desde la parte más profesionalizada, sobre la dificultad de ordenar un componente tan complejo como es el territorio, voces críticas a las que no se unen, generalmente, las de los gobernantes, sean cuales sean sus ideologías, signos y colores políticos.

Este es el caso del País Valencià en el cual, debido a un pasotismo casi flagrante por parte de la comunidad política, la ordenación del territorio ha quedado, en muchas ocasiones, olvidada, allí donde se han puesto en marcha algunos esfuerzos por establecer un modelo territorial más o menos coherente, y por supuesto, marginada y relegada a un segundo plano, allí donde sí existen estos patrones territoriales que no sirven prácticamente de nada al no implementarse éstos, sobre el territorio al que deberían adscribirse.

Es por ello la necesidad de este pequeño artículo científico traducido en una ponencia para poner de manifiesto el descontento general y las inquietudes que uno tiene sobre cuál es o, mejor dicho, cuál debería ser (a mi modo de parecer), el modelo territorial valenciano y, por ende, es necesario establecer unas directrices, trazar una hoja de ruta, para escoger el modelo territorial que se pretende conseguir. Por ello, se deberían responder a algunas cuestiones que considero claves, como por ejemplo, ¿Qué tipo de País queremos tener los

valencianos?, y ello traducido a cuestiones tan pragmáticas como ¿Queremos ser un país dedicado únicamente a la estacionalidad del turismo de sol y playa?, ¿Se quiere volver al modelo económico basado en la especulación urbanística e inmobiliaria como nos enseñan ya algunos indicadores?, ¿Se debe recuperar y superar la crisis de los valles industriales interiores?, ¿Qué tipo de infraestructuras son necesarias?, ¿Qué modelo, agrario, pesquero, energético y en definitiva, económico, queremos para un futuro?

Todas estas cuestiones, y muchas otras, son las que nos tenemos que plantear a la hora de establecer una estrategia territorial valenciana ya no solamente coherente, sino además, cohesionada, huyendo así de banales (aunque imprescindibles) estudios urbanos y demográficos en muchos casos meramente descriptivos, que si bien deben sentar unas mínimas bases para la ordenación de cualquier territorio (en este caso el valenciano), no tiene que ser el único punto de vista que debe abordar la cuestión territorial valenciana y, en definitiva, su ordenación territorial.

2. ANTECEDENTES A LAS LEYES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y A LOS PLANES DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE EN EL PAÍS VALENCIÀ

Lo que se pretende en el presente apartado no es, ni mucho menos, hacer una disertación profunda sobre los inicios y la evolución que han seguido las diferentes leyes de la ordenación territorial y del planeamiento urbano en Estado Español, sino lo que se persigue es establecer, de algún modo, tanto un punto de partida como un hilo conductor para saber cuáles son y han sido las directrices generales sobre la ordenación territorial y el planeamiento urbano en todo el Estado Español.

2.1. Los inicios de la ordenación del territorio i del planeamiento urbano en el Estado Español. Las diferentes leyes del suelo como herencia

Los antecedentes a la Ley del Suelo del año 1956 son relativamente poco importantes en comparación al resto de los países europeos de la época (entre otros motivos, por una revolución industrial tardía respecto a los países del entorno más inmediato que sí necesitaban de este tipo de leyes), puesto que no existía ninguna normativa previa que resolviera el tema de la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico; y aunque sí hubieron algunos precedentes, estos no fueron de demasiada importancia, excepto algunas ordenanzas municipales en ciudades importantes, como por ejemplo, Madrid o Barcelona.

También previamente a esta ley, y durante la dictadura de Primo de Rivera, se desarrollaron algunos reglamentos urbanísticos dotados de una mayor complejidad que las ordenanzas municipales, como por ejemplo, la obligación de redactar los planes de ensanche, los cuales tenían el objetivo de ordenar el extrarradio, es decir, la superficie comprendida entre el centro histórico y los ensanches, así como establecer el límite del término municipal.

Primeramente, nace “una legislación referente a las cuestiones territoriales única para todo el Estado Español, centrada en la [primera] Ley del Suelo de 1956”. (Congrés de cultura catalana, 1977, p.15), la cual establecía “una normativa uniforme y homogeneizadora para todo el Estado que no considera las diferentes posibilidades de planificación a los diferentes lugares (en un principio serían diferentes, por ejemplo, las necesidades de zonas verdes en una aglomeración urbana que en un pequeño pueblo rural)” (Congrés de cultura catalana, 1977, p.16)

“Aunque puedan hacerse estas y otras críticas a la legislación, lo fundamental fue que durante los [años] en que [estuvo vigente], no [se fueran] cumpliendo ni siquiera los objetivos más explícitos que formulaba”. (Congrés de cultura catalana, 1977, p.16), ya que durante los años en que estuvo vigente, existió “toda una extensa gama de posibilidades de documentos urbanísticos [...] la mayoría de los cuales nunca [fueron] puestos en práctica”. (Congrés de cultura catalana, 1977, p.16)

Así, “el Plan Nacional (Estatal) que nunca se empezó, y después de toda la serie de planes supra-provinciales, provinciales, etc., que tampoco tuvieron ninguna trascendencia (momento de la planificación que se puede enlazar con la inoperancia de las divisiones administrativas [...]; la provincia como unidad básica, aunque no sea la unidad mínima – este papel corresponde al municipio –, divisiones que son la base para cualquier planificación, y punto de referencia único para los estudios demográficos, económicos, etc., que [deberían ser] la base de la planificación)”. (Congrés de cultura catalana, 1977, p.16)

“De todo el abanico de planes previstos, los Planes Generales (referentes a los municipios), los Planes Parciales (referentes a sectores de los Planes Generales) y, en menor medida, los Planes Comarcales, han sido los documentos que han regulado las actuaciones territoriales durante las últimas décadas”. (Congrés de cultura catalana, 1977, p.16)

“Mención aparte merecen las Normas Subsidiarias, documentos sustitutivos de los planes, la finalidad de los cuales era permitir la intervención del capital sin que tenga que esperar el largo camino de la aprobación de aquellos. Esta lenta ruta burocrática es contradictoria con la rapidez que comporta toda actuación que busca beneficios a corto plazo, y entonces surgen – como caricatura de la planificación – normas para las alturas de rasantes, superficies de parcela mínima, volúmenes edificables, etc”. (Congrés de cultura catalana, 1977, pp.16-17)

En 1975 se aprueba una nueva Ley del Suelo, la cual tiene como objeto garantizar una distribución equitativa de las cargas y beneficios entre los propietarios del suelo, además de establecer las grandes directrices de ordenación territorial a nivel nacional dentro del “Plan Nacional de Ordenación” y que establecía toda una serie de Planos Directores Territoriales de Coordinación a nivel supramunicipal, además de llevar a cabo la delimitación de los usos del suelo, lo que vendrá a marcar, a diferentes escalas, los posteriores modelos territoriales. De este modo, se crean las diferentes figuras de suelo urbano, suelo

urbanizable (el programado y el no programado) y el suelo no urbanizable, dentro del cual se enmarca el suelo no urbanizable protegido.

Presuntamente, esta ley se preocupa por la gestión de la ciudad y por la conservación de los centros históricos y artísticos, por el patrimonio natural y paisajístico, creando nuevos reglamentos referentes a la gestión urbanística y de planeamiento, derivándose de aquí las competencias a las autonomías recientemente creadas, aunque a la par que se aprueba esta ley, ya empiezan a aparecer los primeros problemas de la especulación urbana, muy a menudo acompañada de una indisciplina urbanística.

En 1990 se aprueba la segunda Ley del Suelo a nivel nacional, y empiezan a aparecer planes de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico a una escala más detallada. Nacen así los Programas de Actuación Urbanística (PAU), los Planes Parciales (PP), los Planes Especiales de Reforma Interna (PERI) y los Planes Especiales de Centros Históricos (PECH), entre otros. Además, incorporó avances en cuanto a la participación pública, además de diferenciar cuatro etapas, una primera aprobación inicial, una segunda etapa de exposición pública, una tercera para que los ciudadanos (de forma individual o colectiva) presenten alegaciones para en última instancia, llevar a cabo la aprobación definitiva del Plan en cuestión.

El 1998, con el primer periodo de gobierno del Partido Popular (1996-2004), se aprobó una nueva ley, la cual supuso una liberalización del mercado del suelo, puesto que esta definía el suelo no urbanizable como “aquel que se encuentra sometido a algún tipo de régimen de protección incompatible con su urbanización” es decir, que todo aquel suelo que no se encontraba justificadamente protegido, podía adquirir la catalogación de suelo urbanizable. Con esto, se produjo un aumento acelerado de los precios del suelo y de la vivienda, una intensa especulación inmobiliaria, un incremento de las construcciones y una menor intervención por parte de las administraciones para ordenar el territorio y planificar las ciudades, ingredientes, todos ellos, básicos, para la formación de la burbuja inmobiliaria.

Finalmente, el 2007 se aprueba la nueva Ley del Suelo y que permite diferentes actuaciones urbanísticas, como por ejemplo el paso de la denominación de suelo rural a urbanizable, la reforma y renovación de un ámbito de suelo ya urbanizado, y la referencia expresa de todas las obligaciones de los responsables de estas actuaciones, específicamente una concesión entre el 5 y el 15% a la administración competente con destino al patrimonio público del suelo, a la construcción de vivienda con régimen de protección pública y aportar un 30% de edificabilidad residencial (como mínimo) para vivienda protegida. Otra de las novedades de esta ley es que solamente se puede clasificar como urbanizable, el suelo preciso para satisfacer las necesidades, mediante la justificación del pertinente Plan. Además, protege, en teoría, a los propietarios de las diferentes actuaciones de los promotores.

En resumidas cuentas, estas son un poco las directrices generales que han marcado la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico durante casi los

últimos 60 años en todo el Estado Español, lo que, de uno u otro modo, se ha traducido en la herencia del modelo territorial actual tanto a nivel nacional, regional, como comarcal y local, aunque en el siguiente apartado, se va a analizar con más detalle la cuestión territorial valenciana.

3. LA LEY DE (DES)ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL PAÍS VALENCIÀ. LA NECESIDAD DE UNA ADECUADA Y “NUEVA” COMARCALIZACIÓN

Una vez analizados brevemente los inicios de la ordenación del territorio y del planeamiento urbano en el Estado Español y por tanto, la herencia que dejaron las diferentes leyes del suelo, es el momento de entrar a analizar con un poco más de detalle las diferentes leyes de ordenación del territorio en el ámbito valenciano, es decir, analizar eso que desde los diferentes estamentos de la Generalitat Valenciana se ha entendido como “Estrategia Territorial”.

Es por eso que el presente apartado se subdivide en otros dos niveles o sub-apartados. En el primero de ellos se hace referencia a lo que se conoce como Estrategia Territorial Valenciana, mientras que en el segundo se pasa a analizar la necesidad de una adecuada y “nueva” comarcalización del País Valencià para, justamente, establecer una correcta Estrategia Territorial Valenciana.

3.1. La Ley de (des)ordenación del territorio en el País Valencià

Con tal de evitar aburrir al lector con un sinfín de modificaciones legislativas en materia de ordenación territorial que se han producido en el País Valencià en las últimas décadas, en este epígrafe se va a analizar el punto de inflexión que supuso el año 2004 en cuanto a nivel legislativo (Blázquez, 2007) respecto al tema que aquí se trata, el de la ordenación del territorio o, si se quiere, el de la Estrategia Territorial Valenciana.

Así, fue el año 2004 cuando entran en vigor y repercusión directa sobre el territorio, algunos de los documentos aprobados (Cervera, 2010), aunque a continuación solamente se presenta, de forma muy breve, aquellas leyes e instrumentos territoriales que más incidencia tienen o, el menos, deberían tener sobre el País Valencià. Por una parte, la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), en segundo término la Ley Urbanística Valenciana (LUV) y, finalmente, la Ley del Suelo No Urbanizable (LSNU)

3.1.1. Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP)

“Esta Ley se estructuró en 5 capítulos, el tercero de los cuales se refiere específicamente a los Instrumentos de Ordenación Territorial que a continuación se darán a conocer” (Cervera, 2010)

Uno es la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV), la cual “contiene las directrices, orientaciones y criterios que [...] constituyen un referente de las decisiones públicas de incidencia territorial contenidas en los instrumentos

de planeamiento, estableciendo las pautas [...] de coordinación de las distintas políticas sectoriales y proyecciones económicas y sociales. Es el documento que, con sus 25 objetivos, debe dirigir al País Valencià hacia el horizonte 2030". (Cervera, 2010)

No obstante, y aunque no se debe negar la necesidad de establecer los objetivos territoriales que se persiguen para un futuro, éstos no pueden ser frases tan meramente banales como aparecen en el documento de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, puesto que parecen más bien deseos de difícil implementación. Es decir, se marcan los objetivos, pero no se lleva a cabo un análisis de la metodología sobre cómo conseguirlos.

La segunda de estas herramientas son los Planes de Acción Territorial, "instrumentos de ordenación territorial de ámbito supramunicipal que desenvuelvan, en ámbitos territoriales concretos – planes de acción territorial integrados – o en el marco de sectores específicos – planes de acción territorial sectoriales –" (Cervera, 2010)

Pero según el estudio bibliográfico llevado a cabo (tanto de recursos publicados en papel como en formato electrónico) sobre los Planes de Acción Territorial, bien sean integrados o sectoriales, éstos son prácticamente inexistentes y, los estudiados, presentan serias deficiencias de aplicación territorial, excepción y mención aparte merecen los diferentes visores temáticos y de servicio WMS para la utilización de las diferentes herramientas SIG.

Además de estos dos instrumentos (la ETCV y los PAT), la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTTP) "contempla tanto la creación de un Sistema de Información Territorial, con la finalidad de definir indicadores económicos, sociales y ambientales, para poder generar conclusiones y previsiones útiles para la planificación; como la fundación del Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje, el cual tiene por objetivo realizar el análisis, el diagnóstico y la formulación de propuestas y alternativas para la ordenación territorial" (Cervera, 2010)

En cuanto a la creación del Sistema de Información Territorial, cabe decir que se trata de un simple pero a la vez extenso visor temático, también disponible en servicio WMS, que permite la visualización de indicadores de casi cualquier índole, entre los que hay que destacar los medioambientales, paisajísticos, faunísticos y de flora, entre muchos; aunque no todo son aspectos positivos, ya que la fundación del Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje fue suprimida poco después de su creación debido a los recortes llevados a cabo por la administración autonómica valenciana y es que, parece ser que la protección del paisaje no es un elemento que preocupe demasiado a los diferentes gobiernos, sea cual sea su ámbito de actuación (autonómico o local).

3.1.2. Ley Urbanística Valenciana (LUV)

"Tiene por objeto la ordenación de la actividad urbanística y de la utilización del suelo para su aprovechamiento racional de acuerdo a su función social, [de modo

que] para regular la actividad urbanística de los municipios, éstos deben clasificar el suelo en tres categorías, urbano, urbanizable y no urbanizable” (Cervera, 2010)

Para tal efecto, en el segundo capítulo de la LUV se dice, y cito textualmente, que “el territorio de la Comunidad Valenciana se ordenará mediante los instrumentos reguladores de la legislación autonómica sobre la Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje y los siguientes: Planes Generales (que deberán definir el modelo de evolución urbana y su ordenación urbanística estructural para términos municipales completos y que se desarrollen detalladamente en todo el suelo urbano), Planes Parciales, Planes de Reforma Interior, Planes Especiales, Catálogos de bienes y espacios protegidos y Estudios de detalle.

De bien es sabido por el lector que, con unos mayores o menores conocimientos de ordenación del territorio y de planificación urbanística, los Planes Generales no siempre se encuentran exentos de las diferentes interpretaciones legislativas en el mejor de los casos o cuando no, sin cortarse ni un pelo, los políticos y promotores inmobiliarios, junto con los empresarios en busca de un emplazamiento para sus negocios de turno, encuentran las fórmulas legislativas necesarias (y si no se las inventan a modo de corruptelas) para amoldar los planes generales a sus propios intereses.

3.1.3. Ley del Suelo no Urbanizable (LSNU)

Finalmente, esta ley “tiene por objeto la clasificación y la regulación del suelo no urbanizable, entendido éste como aquél que, por definición, no se puede destinar a otros fines distintos del agrícola, forestal, ganadera, cinegético i, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, dentro de los límites que [...] establezcan las Leyes o el planeamientos. [Aunque] solamente por excepción a la regla general de inedificabilidad del medio rural, la Ley admite posibles usos y aprovechamientos urbanísticos siempre que sean los estrictamente necesarios y resulte imprescindible su localización en este tipo de suelo, [...] puesto que este tratamiento especial [al suelo no urbanizable] se fundamenta en la base a la protección del medio ambiente” (Cervera, 2010)

Esta ley fue derogada en el mes de julio de 2014 con el afán de implementar otra Ley del Suelo No Urbanizable, la cual, y a pesar de tener algunos puntos en común con la aprobada en el 2004, es mucho más restrictiva que ésta; aunque bien es cierto que, en este caso, y una vez más, la legislación llega tarde, puesto que la ley aprobada en el 2004 dejó entrever resquicios legales que permitían o, mejor dicho, inducían a la recalificación del suelo de los municipios, desperdigándose como una gran mancha de aceite, toda una serie de segundas residencias, ordenadas o no mediante urbanizaciones, por la gran parte de los términos municipales del territorio valenciano hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria en el tercer trimestre de 2007.

3.2. La necesidad de una adecuada y “nueva” comarcalización

Durante los últimos años, y a raíz de la actual crisis inmobiliaria, financiera, social y política en la que se ha visto sumida el Estado Español en general y el País

Valencià en Particular, se ha planteado la más que probable posibilidad de eliminar las diputaciones provinciales, puesto que muchas son las voces que hablan de duplicaciones en los servicios o incluso de la existencia de una cantidad ingente de los conocidos como meros “funcionarios de ventanilla”. Pero, paradójicamente a esas voces que dicen que hay una duplicidad de los servicios a los ciudadanos, estamos asistiendo en la actualidad a toda una serie de desmantelamiento de los servicios públicos, sobre todo en los ámbitos de la salud y de la educación.

No obstante, y pese a lo expuesto en el párrafo anterior, quien escribe estas líneas no se muestra solamente a favor de mantener las diputaciones provinciales, sino de reforzar el papel que ocupan en el territorio, sobre todo, en aquellos menos dinámicos y, en definitiva, en los que se encuentran en una constante y flagrante crisis demográfica, es decir, las zonas rurales que, en muchos casos, y allí donde no llega el turismo rural, se ven abocadas a la más inmediata desestructuración territorial.

Así, tal y como reza el título de este epígrafe, uno considera que la comarca es la escala supramunicipal mejor adaptada para dotar de los servicios necesarios a los ciudadanos y que, a la vez, servirían para equilibrar y cohesionar unos territorios que, por lo general, se encuentran prácticamente en un desequilibrio constante, con unos territorios subordinados y dependientes de otros.

Además, considero que la división administrativa de un territorio es importante porque supone el punto de pertenencia al mismo, es decir, que uno colectivo más o menos representativo de personas, siente el territorio como propio e identitario a pesar de la división administrativa del Estado Español del 1833, el cual pretendió ser, y de algún modo continua siendo, una cuadrícula homogénea que permitía y permite al poder central un control riguroso de cualquier rincón del territorio mediante la creación de las capitales provinciales, para así establecer en ellas las delegaciones de la administración central, admitiendo como sinónimo de centralidad Madrid. Y aquí se puede hacer extensible aquello que Madrid sería el Levante si consideramos Washington el centro.

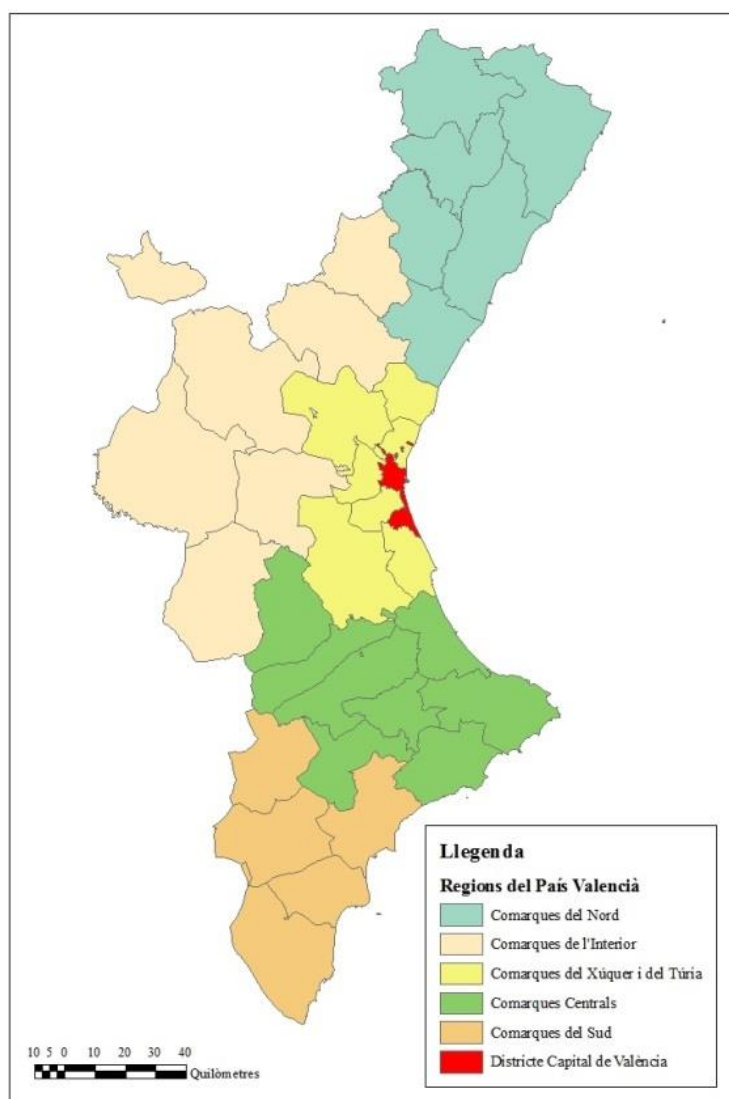
Es por eso que en el País Valencià, la división provincial de Javier de Burgos y todas las agregaciones supra-provinciales posteriores, no han sido más que intentos de desmembración, con la finalidad no tan sólo de negar oficialmente una unidad, sino también una existencia, y es por eso que en este trabajo se está utilizando la terminología de “País Valencià” aunque algunos todavía nieguen su existencia.

Pero de la conocidísima división provincial de 1833 que, más o menos vendría a corresponder con la actual, lo que mucha gente del País Valencià no conoce es la supresión de una cuarta provincia histórica, la de Xàtiva, formada actualmente por, lo que algunos románticos estudiosos del territorio han dado a conocer como Comarques Centrals Valencianes, y, aunque ha habido diversas propuestas de comarcalización, ésta se encuentra formada por las comarcas de la Marina Alta, el Comtat, l'Alcoià, que han quedado en la provincia de Alicante, y las de la Safor, la Vall d'Albaida y la Costera, pertenecientes actualmente a la de València,

aunque hay algunos autores que también añaden las comarcas de la Canal de Navarrés (de la provincia de València) y la Marina Baixa (de la de Alicante).

De destacar es el trabajo que realizaron geógrafos como Joan Soler i Riber, el cual propuso, tal y cómo se observa en el mapa 1, una «regionalización» en 5 ámbitos territoriales y un «distrito capital» (la ciudad de València), y aunque su trabajo sirvió para, en gran parte, establecer las comarcas actuales del País Valencià, esta división en 5 regiones se encuentra actualmente despreciada y olvidada.

Mapa 1. Regiones del País Valencià propuestas por Joan Soler i Riber



Fuente: Soler, 1970

De este modo, “si consideramos la planificación como única manera de ordenar un territorio [...] la situación actual del hecho teórico y práctico «planificación» [y «ordenación»] en el País Valencià, no se diferencia mucho de la situación de otros lugares del Estado Español”, de forma que “la planificación, pues, ha sido una desordenación sistemática del territorio”. (Congrés de cultura catalana, 1977)

Pero sin duda, lo que considero como mejor opción tanto para la ordenación territorial como para el planeamiento urbano, es la necesidad de una comarcalización a nivel valenciano similar a la que llevó a cabo en Cataluña uno de los más ilustres geógrafos catalanes de los últimos tiempos, Pau Vila i Dinarès, lo que ha permitido, a pesar de la macrocefalia urbana y la centralidad que ejerce Barcelona, una Cataluña más o menos equilibrada, con una buena jerarquización de ciudades medianas, como Girona, Tarragona y Lleida, y otros también importantes a nivel comarcal como Amposta-Tortosa, Reus, Manresa o Vic, entre otros.

Así, me reafirmo en la idea de que la comarca es una escala bastante viable a nivel supramunicipal como ámbito de ordenación del territorio frente a la escala provincial o municipal por una razón fundamental:

Y es que, los territorios, o, mejor dicho, las comarcas, en lugar de competir entre ellas por la localización de empresas industriales, de equipamientos, infraestructuras, etc., deberían complementarse entre ellas para formar un territorio más cohesionado y equilibrado. Así, esta idea es extensible a nivel local dentro de una misma comarca o, incluso, a nivel local entre municipios localizados en comarcas diferentes pero muy próximas entre ellos. A nivel de ejemplo, es completamente inviable que todos y cada uno de los municipios tengan, por pequeños o grandes que éstos puedan ser, un polígono industrial que en ocasiones duplique o triplique a la superficie del núcleo urbano, de ahí la necesidad de crear todo un rango de ciudades pequeñas e intermedias que en lugar de competir entre ellas, se complementen.

No obstante, esta idea no deja de ser una mera utopía por diversas razones, aunque la principal de ellas es la incomodidad que supone a las diputaciones provinciales el hecho de tener, por debajo de ellas, una organización territorial supramunicipal que pueda hacerles sombra cuando, en realidad, lo que las diputaciones persiguen es establecer un control más o menos sistemático sobre el territorio, aunque estas deberían, en el caso que existiera una organización supramunicipal primero, y supra-comarcal después, gestionar los recursos disponibles a la vez que establecer de nexo de unión tanto entre comarcas de un mismo ámbito territorial (que pueden pertenecer a provincias diferentes), como entre las diferentes organizaciones supra-comarcales, con el fin de llevar a cabo una complementación entre ellas. Así que, de momento, y mientras no se dé una ley de comarcalización adecuada a nivel valenciano que establezca las pautas a seguir, los proyectos supramunicipales y supra-comarcales, van a quedar en agua de borrajas, mientras que las comarcas quedaran subordinadas a las provincias y, en definitiva a la autonomía en cuestión y en general, subordinadas al Estado Español.

4. LA LEY DE MOVILIDAD URBANA (IN)SOSTENIBLE EN EL PAÍS VALENCIÀ

En cuanto a la ley de movilidad urbana sostenible, aprobada el 1 de abril de 2011, ésta establece que, y cito textualmente:

Tiene por objeto regular las diversas competencias que en materia de movilidad corresponden a la Generalitat de acuerdo con el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, y, en particular:

1. Establecer los criterios generales destinados a promover la movilidad en el marco del mayor respeto posible por la seguridad, los recursos energéticos y la calidad del entorno urbano y del medio ambiente.
2. Regular los instrumentos de planificación necesarios en orden a alcanzar los objetivos antes señalados.
3. Regular el servicio público de transporte terrestre de viajeros y el servicio de taxi.
4. Regular las infraestructuras de transporte, así como las logísticas

No obstante, estas cuatro cuestiones expuestas en la ley que se está analizando no siempre se cumplen y, a modo de ejemplo debido el escaso espacio disponible para la exposición del incumplimiento de algunos aspectos de esta Ley, se ha centrado la atención en el punto 1, y más concretamente en el punto 4 del capítulo 10, el cual cita, textualmente:

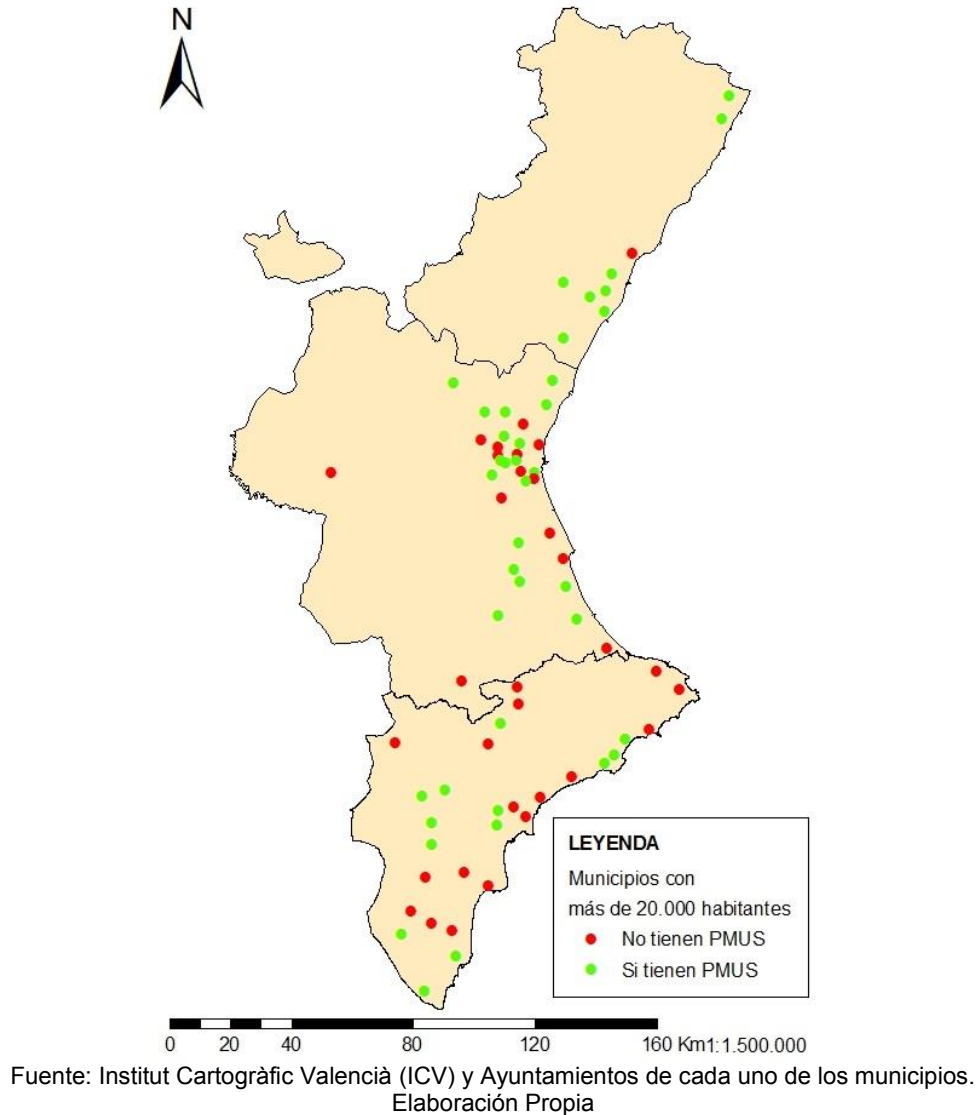
“Los municipios de más de 20.000 habitantes o aquellos que tengan una capacidad residencial equivalente formularán un plan municipal de movilidad en el plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de esta ley”, por lo que estos planes deberían estar aprobados antes del 1 de abril del próximo año.

Este artículo queda, a todas luces, incumplido por gran parte de los municipios que superan los 20.000 habitantes tal y como se observa en el mapa 2, puesto que de los 75 municipios con más de 20.000 habitantes, solamente 40 han aprobado los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), mientras que 34 no lo han hecho todavía y parece ser que tampoco tienen intención de hacerlo, puesto que para la redacción de un plan de estas características se necesitan, de al menos, 12 meses. Así, en términos relativos, un 54% de los municipios con más de 20.000 habitantes han aprobado los PMUS, mientras que un 46% todavía no lo han hecho.

No obstante, si centramos la atención en algunos de los PMUS aprobados por los diferentes municipios, uno se puede encontrar toda una serie de deficiencias en la redacción de los mismos, los cuales van desde no haber tenido participación pública (o ésta haber sido escasa) como es el caso de Benidorm o que, pese a estar aprobados, estos no se aplican, tal y como es el caso de los de Elda y Petrer que, para más inri, forman ambos una conurbación de casi 90.000 habitantes; mientras que otros, como el de San Vicente del Raspeig, al adelantarse en cierto modo a la ley aprobada en 2011, se ha visto obligado a

hacer una revisión tal y como promulga dicha Ley, aunque hasta el momento, ésta no se ha hecho pública.

Mapa 2. Municipios del País Valencià con más de 20.000 habitantes que han aprobado o no su Plan de Movilidad Urbana Sostenible



Por su parte, hay municipios que, aunque no han aprobado su correspondiente PMUS, sí han llevado a cabo unas ordenanzas reguladoras del tráfico, como por ejemplo los municipios de Crevillent, Almoradí, Dénia, Benicàssim, o Alboraya, aunque a todos los efectos legales, éstas no dejan de ser ordenanzas municipales y por lo tanto, no cumplen con la ley establecida.

En cambio, existen municipios como Rojasles (18.000 habitantes), Oropesa del Mar (10.000) o Peñíscola (8.000) que, aunque no superan los 20.000 habitantes, sí deberían tener un PMUS, puesto que la Ley que estamos analizando exige que, tal y como se ha visto anteriormente “aquellos que tengan una capacidad residencial equivalente formularán un plan municipal de movilidad en el plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de esta ley”, con lo que estos municipios, al ser atrayentes de turismo durante la época estival y en ocasiones verse duplicada su población, necesitarían de un PMUS. Además, existen casos

como el de Nules, también turístico, y con algo más de 13.000 habitantes, aunque no tiene aprobado el PMUS, al menos sí tiene una ordenanza reguladora del tráfico, pese a que como se ha dicho con anterioridad, las ordenanzas no substituyen, ni mucho menos, a un estudio sobre la movilidad.

Dejando de lado las tres áreas metropolitanas, la de Alacant-Elx, Castelló y València, existen algunas zonas que forman una conurbación, como es el caso ya citado de Elda-Petrer que, pese a tener aprobados los PMUS éstos no se aplican, o como pueda ser el caso de Cocentaina-Muro que, aunque ninguno de ellos no llega a los 20.000 habitantes, al formar casi un continuo urbano la cifra de habitantes se eleva hasta los más de 20.000 habitantes, de modo que sería interesante que ambos municipios aunaran esfuerzos con pos a llevar a cabo un PMUS conjunto.

5. CONCLUSIONES

A lo largo de las diferentes reflexiones que se han realizado en esta Ponencia, el lector ha podido percibir que no siempre la ordenación del territorio es un instrumento válido a la hora de establecer las directrices generales sobre qué modelo de País y Estado se quiere llegar a alcanzar durante los años venideros.

Así, con tal de establecer dicho modelo, y para el caso del País Valencià, hay que marcar toda una serie de directrices, traducidas en leyes, las cuales a su vez permitan la correcta elaboración de planes estratégicos a diferente nivel que, a su vez, también deben ser puestos de manifiesto sobre el territorio. De esto modo, es necesario, primero, establecer un marco general adecuado sobre qué tipo de País queremos tener los valencianos, cuestión que obviamente no se puede contestar de forma tan sencilla.

Así, sería necesario, primero, llevar a cabo una ley de comarcalización adecuada, tal y como figura en el estatuto de Autonomía, para posteriormente desarrollar un Plan Territorial General a nivel de País Valencià que permita establecer los diferentes ámbitos o áreas funcionales del territorio valenciano con el fin de establecer políticas territoriales específicas para el desarrollo y el tan ansiado equilibrio territorial.

En segundo lugar, y a un nivel por debajo del Plan Territorial General, sería necesaria la elaboración de unos Planes Territoriales Parciales para todos y cada uno de los ámbitos funcionales, aunque éstos deberían estar basados en los criterios del Plan Territorial General. Así, los Planes Territoriales Parciales tendrían que marcar los escenarios territoriales futuros en su ámbito de actuación, englobando otro de los instrumentos de ordenación del territorio, los planes territoriales urbanísticos de todas y cada una de las comarcas establecidas en el Plan Territorial General del País Valencià.

Así, es necesaria la elaboración de todo este rosario de planes generales y parciales, todos ellos relacionados entre sí.

Finalmente, y para aquellos que critican la excesiva elaboración de todos los planes anteriormente citados, decirles que un mismo plan no puede ser proyectado sobre todos los territorios y, ni mucho menos a la misma escala, por lo que se hace necesario un análisis territorial primero general, que aglutine a todas las áreas funcionales establecidas que a su vez aglutinan también a las comarcas previamente definidas para tener en consideración las necesidades y singularidades de todas ellas.

6. BIBLIOGRAFÍA

BLÁZQUEZ, M.A. (2007): *“Instrumentos de ordenación y gestión territorial y medioambiental. Marco normativo regulador de las actividades económicas en la Comunidad Valenciana”* 160 pp. Cuadernos de Geografía. Número 81-82.

CERVERA, J.I. (2010): *“Comarques centrals valencianes. Un nou marc cap al desenvolupament territorial sostenible”* 149 pp. Publicacions de la Universitat de València.

CONGRÉS DE CULTURA CATALANA (1977). *“L’ordenació del territori del País Valencià”* Àmbit 8: l’ordenació del territori. 43 pp. València. Ed: Eliseu Climent.

Decret 67/2006, de la Generalitat Valenciana, pel qual s’aprova el Reglament d’Ordenació i Gestió Territorial Urbanística (Diari oficial de la Comunitat Valenciana, 5.264, 23 de maig de 2006).

Decret 120/2006m d’11 d’agost, de 2006, del consell, pel qual s’aprova el Reglament del Paisatge de la Comunitat Valenciana (Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, 5.325, 16 d’agost de 2006).

GENERALITAT VALENCIANA (1995): *“Estrategias de vertebración territorial”* 310 pp. Col·lecció Territori. Nº 5. València. Ed: Conselleria d’Obres Públiques, Urbanisme i Transports.

Llei 4/2004, de 30 de juny, de la Generalitat Valenciana d’Ordenació del Territori i Protecció del Paisatge. (Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, 4.788, 02 de juliol de 2004).

Llei 4/2004, de 9 de desembre, de la Generalitat Valenciana de Sòl No Urbanitzable. (Diari oficial de la Comunitat Valenciana, 4.900, 10 de desembre de 2004).

Llei 16/2005, de 30 de desembre, de la Generalitat Valenciana, Urbanística Valenciana. (Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, 5.167, 31 de desembre de 2005).



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

El papel de la ordenación territorial y urbanística en la gestión integrada de las zonas costeras

*Raquel Rodríguez Alonso**

**(Arquitecta urbanista y profesora asociada del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, UPM)*

1. LA COMPLEJIDAD EN LA GESTIÓN DEL LITORAL

Es imposible entender, definir o actuar en el litoral sin tener en cuenta al menos tres puntos de vista y las relaciones e interacciones entre ellos: los procesos físicos del sistema litoral, la complejidad jurídica y competencial que determina el tipo y ámbito de actuación, y la utilización de la costa como un recurso económico, productivo y cultural. (Barragán, 2004)

En este contexto, el sistema administrativo y legal está en el origen de las transformaciones territoriales que ha sufrido el litoral. Como creación socio política, es reflejo, en cada momento histórico, de los hábitos, prioridades y objetivos sobre el territorio, siendo parte fundamental en la construcción del espacio social litoral y en la destrucción del sistema ecológico. Cuanto mayor es la presión económica sobre el territorio, más importante será la capacidad de las herramientas que desarrolla para establecer los límites de actuación de los diversos agentes, siendo determinante la definición del ámbito litoral (ITUR, 1987) y la distribución de competencias entre las distintas administraciones (Rodríguez Alonso, R. 2012).

2. FASES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL LITORAL

Tomando como referencia la fecha de aprobación del primer texto legislativo que permite la ordenación completa de municipios y territorios (1956), y aplicando la metodología al municipio de Cartagena, pueden observarse tres fases diferenciadas en la construcción del litoral actual:

- Años 50-Crisis del petróleo. La apuesta por el crecimiento económico se refleja en Cartagena en la implantación de un modelo que fomenta la diversidad de actividades económicas vinculadas al litoral, desarrollado con un marco legal redactado sin ninguna integración, basado en principios jerárquicos y, en muchas ocasiones, contradictorio. Dos de los puntos negros del Mediterráneo español (Bahía de Portmán y Manga del Mar Menor) tienen su origen en las políticas desarrolladas durante estos años y siguen sin solución a día de hoy, a pesar de los múltiples intentos de gestión por parte de distintas escalas de la administración.
- Las décadas de los 80 y los 90 están marcadas por los esfuerzos para proteger el litoral desde todos los niveles de la administración, manteniendo la apuesta por la diversidad de actividades en el litoral. El valor ambiental del litoral se introduce en el marco legal como reacción al modelo económico y político desarrollado en el periodo anterior, en un contexto de crisis económica y estancamiento de la población. Entre los hitos de dicho periodo cabe destacar la ley de costas de 1988, la declaración del primer parque regional en Murcia (Calblanque) y la aprobación del primer listado regional de espacios naturales protegidos, el primer intento de ordenación del litoral estatal (Plan Indicativo de Usos del Dominio Público Litoral), o los primeros documentos y legislaciones sobre ordenación del territorio que tienen por objeto plantear un nuevo modelo sobre el Mar Menor y la Bahía de Portmán.
- Desde finales de la década de los 90 hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria, la revisión del marco legal y los distintos instrumentos estará marcada por el impulso al nuevo desarrollo económico y la divergencia entre los objetivos de las distintas administraciones, especialmente cuando el signo político es diferente. El modelo económico prima el desarrollo de la construcción vinculada al turismo renunciando al fomento del resto de actividades económicas. En 2004, se aprueban las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral (DPOTL) de la Región de Murcia en las que se establece un modelo de protección del suelo estrictamente ajustado al espíritu de la ley de suelo de 1998: la protección geomorfológica solo excluye del desarrollo urbano los terrenos cuya pendiente es superior al 50%; y basta la clasificación como urbano o urbanizable en el planeamiento general para que el suelo no sea protegido. El Plan General de Cartagena, aprobado en 2012 asume la protección incluida en el DPOTL, lo supone la desprotección de 13.000 hectáreas respecto al modelo de 1987, la puesta en carga del 30% del territorio y la previsión de 172.393 nuevas viviendas, lo que supondría multiplicar por 2.5 el parque existente en 2011. Frente a la ordenación propuesta por la administración autonómica y local, la política de costas desarrollada por el Estado entre 2005 y 2011 mantiene la apuesta por la protección del litoral: se retoma la regeneración de la Bahía de Portmán, se pone en marcha el Programa de Acción en el área del Mar Menor; se adquieren varias fincas militares para su incorporación al DPMT; y se inicia la redacción de la Estrategia de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, abandonada antes de tiempo por los conflictos competenciales y las propuestas que incluía.

3. EL PAPEL DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA EN LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS

Durante los años de la burbuja, entra en carga el complejo sistema administrativo y competencial en vigor, y formas de gestión divergentes afectan al litoral. La desconfianza entre administraciones está en el origen de la adquisición de fincas rústicas desde la administración estatal para incorporarlas al DPMT. Las herramientas urbanísticas y territoriales, partiendo de un modelo pactado, hubieran permitido una solución definitiva y más barata para su protección. Teniendo en cuenta que la gran mayoría de los problemas de la costa derivan de la existencia de los asentamientos urbanos e infraestructuras, y que gran parte de las inversiones se dedican a salvaguardar dichos elementos, la técnica urbanística podría ser una buena alternativa a medio y largo plazo. El objetivo de la comunicación será poner de manifiesto el papel de la ordenación territorial y urbanística en la gestión integrada de las zonas costeras, señalando aquellos instrumentos y herramientas cuya utilización, en coordinación con la administración estatal, puedan llegar a suponer cambios sustanciales en los criterios actuales de intervención.

BIBLIOGRAFÍA

AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA (2011), Plan General de Ordenación Urbana. Boletín Oficial de la Región de Murcia, 27 de julio de 2012, num. 173, p. 32344.

BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (2004), *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Editorial Ariel, Barcelona.

ITUR, (1987) Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales. MOPU, Madrid.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (1977). Plan Indicativo de Usos del Litoral de Murcia. MOPU, Madrid

RODRÍGUEZ ALONSO, R. (2012) “La construcción del espacio litoral. Una aproximación desde el marco legal” *Arquitectura y Crisis. III Congreso Europeo sobre Eficiencia energética y sostenibilidad en la arquitectura y el urbanismo*. 215 177-186.

REGIÓN DE MURCIA. Decreto 57/2004, de 18 de junio, por el que se aprueban las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral (DPOTL) de la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia, 25 de junio de 2004, num. 145, p. 14167



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

Interpretación del sistema litoral como ámbito geográfico para la gestión integrada de áreas litorales (GIAL)

*Pérez-Cayeyro, M.L.,*¹ Barragán, J. M. *² y Chica, J. A. *³*

**¹(Lda. Ciencias del Mar, Profesora Ayudante Doctora de la Universidad de Cádiz)*

**²(Ldo. Geografía, Catedrático de la Universidad de Cádiz)*

**³(Ldo. Geografía, Profesor Contratado Doctor de la Universidad de Cádiz)*

RESUMEN

Hasta la fecha la determinación del ámbito geográfico ha sido definida de una forma imprecisa. Se constata una evolución en la definición y consideración de las áreas litorales. Uno de los retos que en el futuro será preciso abordar trata de la conciliación entre los límites administrativos y aquellos que utilizan criterios ecosistémicos.

ABSTRACT

Up to date determining the geographical scope of these areas has not been done in a clear and accurate manner. One of the challenges that will need to be addressed in the future is the balance between the administrative boundaries and those using an ecosystem based approach.

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es comprobar qué ha acontecido y si se han producido cambios en la consideración del ámbito geográfico de aplicación de la gestión integrada de áreas litorales (GIAL), así como valorarlos. El análisis de estos cambios profundiza en cuestiones referentes al objeto de gestión en sí mismo. Según Barragán (2003) el *Objeto* de gestión es el área litoral en la que se actúa. En este sentido, el autor propone abordar los aspectos vinculados a los tres grandes subsistemas litorales reconocidos: a) Físico y Natural, b) Social y Económico y c) Jurídico y Administrativo, para hacer un diagnóstico elemental del litoral.

Así, el presente estudio pretende analizar las diferentes concepciones que se han venido asumiendo de este espacio. Se ha optado por diferenciar dos etapas a lo largo de la breve historia de la GIAL. La primera de ellas se corresponde con la década de los 90 de la anterior centuria. Es posible que, en términos generales, hayan cambiado poco, o muy poco, las formas de actuación en las costas durante este período. Sin embargo, se considera un hito trascendente y un punto de partida hacia una gestión integrada realista el hecho de que en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992 y auspiciada por las Naciones Unidas, se debatiese sobre dos aspectos trascendentales: la conservación y el desarrollo humano, sin ningún tipo de complejos del primero frente al segundo. Por otra parte, la siguiente etapa coincide con el cambio de siglo, cuando Naciones Unidas impulsa un proyecto, para abordar la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM), en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que se desarrolló entre 2001 y 2005. La pretensión de Naciones Unidas era solucionar una aparente contradicción entre “conservación y desarrollo”, evolucionando hasta la “conservación para el desarrollo”. Así, uno de los principales objetivos de esta última década ha sido desarrollar un marco conceptual que refleje el papel que juegan las funciones de la naturaleza y los servicios que presta para el bienestar humano.

2. EXPRESIONES QUE ALUDEN A LA GIAL

En primer lugar se han revisado las distintas expresiones que se han venido utilizando para referirse a la GIAL. El siguiente cuadro recoge un considerable número de ellas, en forma de siglas, y una reseña de los autores y organismos internacionales que las han utilizado, así como la fecha de referencia.

Cuadro 1. Expresiones que se refieren o relacionan con la GIZC

	Expresión	Autor / Organismo internacional
1	SMP (Shoreline Management Plans)	Environment Agency (1990)
2	MZC (Manejo de Zonas Costeras)	Sorensen <i>et al.</i> (1990)
3	CZM (Coastal Zone Management)	Beatley <i>et al.</i> (1994)
4	MIZC (Manejo Integrado de Zonas Costeras)	Ramsar (2007)
5	ICZM (Integrated Coastal Zone Management)	Clark (1992 y 1996); World Bank (1996); UNEP (1997); Salomons <i>et al.</i> (1999); Consejo de Europa (2000)
6	CICAP (Cross Intersectorial Coastal Area Planning)	Pernetta y Elder (1993)
7	LOICZ (Land- Ocean Interactions in The Coastal Zone)	International Council of Scientific Unions (1993)
8	GIZC (Gestión Integrada de Zonas Costeras)	OCDE (1995); Comisión Europea (1999)
9	MCI (Manejo Costero Integrado)	Ochoa (1995)
10	ICM (Integrated Coastal Management)	CNUMAD (1992), Cicin-Sain y Knech (1998); Vállega (1999); Cullinan (2006)
11	ICAM (Integrated Coastal Area Management)	UNEP (1995); Cicin- Sain (1998)
12	CEM (Coastal and Estuarine Management)	French (1997)
13	CAMP (Coastal Area Management Programme)	UNEP/MAP (1999)
14	ICARM (Integrated Coastal Area and River Basin Management)	UNEP/MAP/PAP (1999)
15	CPM (Coastal Planning and Management)	Kay y Alder (1999)
16	MIRH (Manejo Integrado de Recursos Hídricos)	GWP (Global Water Partnership) (2000)
17	GIAL (Gestión Integrada de las Áreas Litorales)	Barragán (2003)
18	EM (Ecosystem Management)	UNEP (2009); UNEP/GPA (2006)
19	IMCAM (Integrated Marine and Coastal Area Management)	CBD (2004)
20	ICOM (Integrated Coastal and Ocean Management)	UNESCO/COI (2006)
21	GSLME (Governance and Socioeconomics of Large Marine Ecosystems)	Olsen <i>et al.</i> (2006)
22	CBNRM (Coastal Biodiversity and Natural Resources Management)	USAID (2007)
23	MCZSI (Management of Coastal Zones and Small Islands)	Ley de Indonesia (2007)
24	WMP (Wetland Management Planning)	WWF (2008)
25	CLAM (Coastal Lake Assesment and Management)	Ticehurst (2008)
26	MSP (Marine Spatial Planning)	UNESCO/COI (2009)
27	CMM (Coastal and Marine Management)	World Bank (web)
28	SUM (Sea Use Management)	UNESCO/COI (2009)
29	OZ (Ocean Zoning)	UNESCO/COI (2009)
30	MCEBM (Marine and Coastal Ecosystem- Based Management)	UNEP (2011)

Fuente: elaboración propia

No hay duda de que cada una de estas expresiones enuncia dos ideas claramente diferenciadas. Por un lado, la idea de cuál es el ámbito geográfico objeto de intervención. Y por otro, cómo es la forma de intervención. En este apartado se aborda la primera de ellas. El concepto más utilizado ha sido *zona costera* (coastal zone). El empleo de la expresión estuvo más generalizado en los años 90. Pero también es cierto que se sigue utilizando en la actualidad y, además, en algunos casos de manera poco precisa. Otras formas de referirse al espacio han sido *área costera*, *costas* y *estuarios* o *costas y cuencas hidrográficas*. Algunos ejemplos son: CZM, ICZM, MCI, GIZC, LOICZ, ICAM, SMP, CEM, ICARM, CAMP, CICAP, MCEBM, etc. Todas las expresiones y sus definiciones correspondientes, cuando las ha habido, han utilizado un criterio espacial a partir de un enfoque físico. Es decir, se han basado en la diferenciación y definición de unidades ambientales; sobre todo desde el punto de vista de la geomorfología. A pesar de lo anterior, se aprecia que ha ido evolucionando el concepto, ampliándose en superficie el espacio considerado litoral. Así, en el manual de UNEP/MAP/PAP (1999) se incorporan las cuencas hidrográficas como

partes inherentes a las costas. Quizá, hasta la fecha, este haya sido el cambio más interesante en la concepción de cómo debía entenderse la gestión integrada desde la perspectiva del objeto.

En la década siguiente, se aprecia una mayor preocupación por incorporar el medio marino al ámbito geográfico. Así, se muestra en diversas expresiones: *área litoral*, *costas y océanos*, *tierra y océano de las zonas costeras*, *medio marino* o grandes ecosistemas marinos. Algunos ejemplos son: GIAL, IMCAM, ICOM, MSP, MCM, EM, GSLME, MCEBM etc. Sobre todo en las últimas expresiones, se reconoce la visión ecosistémica teniendo en cuenta el mantenimiento de la integridad y de las funciones de los ecosistemas. Es decir, los componentes del sistema, las interacciones entre ellos y el comportamiento resultante o dinámica del propio ecosistema. Siguiendo esta tendencia, como se comentó en párrafos anteriores, consideramos que es un hito clave el planteamiento que se propone, desde la ONU, en la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, según el cual se completan estos vínculos (espacio-recursos) incorporando a los seres humanos. Recientemente (UNEP, 2011) plantea la gestión de la costa y del medio marino basada en los ecosistemas. También algunos autores como Ticehurst (2008) y Yáñez Arancibia (2010) especifican, un poco más, y proponen incluir en la zona costera otras unidades ambientales como: cuenca baja, humedales, delta, lagunas costeras, estuario y pluma estuarina sobre la plataforma continental.

3. DEFINICIONES Y LÍMITES DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO

La definición del ámbito geográfico ha sido concebida a lo largo de los años de una forma imprecisa. Un considerable número de autores y organismos internacionales han definido este concepto, aunque de distinta forma y utilizando criterios muy diferentes. En cualquier caso, y de acuerdo a la reflexión de Barragán (2003), existe un matiz interesante, incluido en algunos textos legales, entre los vocablos *costa* y *litoral*. El vocablo *costa* se vincula con preferencia a una franja relativamente estrecha situada a un lado y a otro del contacto tierra-mar (p.e. Ley 22/88, de costas española). Por otra parte, el término *litoral* se asocia a superficies más amplias, sobre todo en la dirección continental. En este sentido, dicho autor ofrece una definición geográfica al respecto: Área litoral es una franja de anchura variable, resultante del contacto interactivo entre la naturaleza y las actividades humanas que se desarrollan en ámbitos que comparten la existencia o la influencia del mar. De ese modo se establecen tres sub áreas bien diferenciadas por sus características físico-naturales: la marítima, la terrestre y la que podría denominarse anfibia o marítimo-terrestre.

Incluso desde la FAO (1998), se sugirió que se hiciera una distinción entre los términos *zona costera* y *área costera*. La propuesta es que la expresión de *zona costera* se refiriera a la zona geográfica definida por la legislación. Mientras que, *área costera* se utilice de forma específica cuando se alude al área geográfica, a lo largo de la costa, que aún no ha sido definida como una zona con fines de gestión.

Algunos autores, sobre todo en la década de los 90, han identificado el término costa con el espacio en el cuál los procesos que dependen de la interacción entre tierra y mar son más intensos, una especie de interfase tierra-mar. Esta interpretación da la idea de una franja estrecha y paralela a la costa, pero no establece criterios concretos de delimitación. Así, Sorensen, McCreary y Brandani (1990) y UNEP (1995) describen que la interfase tierra-mar tiene dos ejes principales. Uno transcurre paralelo a la ribera del mar; el otro discurre perpendicular a la orilla. Para el primero de ellos, el paralelo a la ribera, hay relativamente poca controversia en cuanto a la definición, debido a que generalmente no cruza fronteras entre sistemas ambientales, con la excepción de las cuencas hidrográficas. En cambio, existe una considerable discusión para el eje perpendicular. Lo cierto es que este determina una zona costera de transición entre el ambiente oceánico y el terrestre y, por tanto, son más las consideraciones que hay que tener en cuenta al hablar de los procesos naturales concurrentes.

Chica (2008) interpreta el litoral como una zona de transición entre tres medios físicos bien diferenciados: litosfera, atmósfera e hidrosfera (salada y continental); la zona costera, medio marino y el intermareal o zona de contacto entre las anteriores. Además, se trata de un ámbito muy complejo donde entran en juego múltiples procesos de muy distinta naturaleza (físicos, ecológicos, sociales, económicos, culturales, jurídicos, administrativos, políticos, etc.). La concreción de esta delimitación dependerá, en cualquiera de los casos, del objetivo que se persiga a la hora de su estudio y teniendo en cuenta la naturaleza dinámica de la costa.

La dificultad para acordar la delimitación de este ámbito tan complejo se constata en una recopilación, de límites geográficos de diversos programas de manejo costero en distintos países, realizada por Sorensen *et al* (1990). Prueba de ello es que muchos de los programas se decantan por utilizar criterios métricos, sobre todo en la zona terrestre -Costa Rica, Sri Lanka o Brasil- aunque también se utilizan en gran medida límites administrativos -EE.UU-. Sin embargo, hasta la fecha, llama la atención que en contadas ocasiones se recurre a criterios de tipo físico-natural. Es probable que el motivo, en la mayoría de los casos, haya sido facilitar y, por tanto, agilizar la tarea del legislador, prefiriendo tener en cuenta de forma implícita las características físico-naturales dentro de un rango de medida, en lugar de tener que definir y justificar ambientes y procesos.

Pernetta y Elder (1993) interpretaban los límites de las áreas costeras teniendo en cuenta: por un lado, el incremento de la interferencia del ser humano en el funcionamiento del sistema y, por otro, que el cambio global de la tierra amenaza la productividad del sistema natural en la zona costera. Así el cambio climático es probable que tengan una amplia gama de impactos directos e indirectos sobre los ecosistemas costeros y su funcionamiento.

Cuadro 2. Definiciones del ámbito geográfico

<i>Zona costera</i> incluye las aguas costeras y la línea de costa (shoreline) adyacente, islas, zonas de transición e intermareales, marismas, humedales y playas (Coastal Zone Management Act of 1972, USA)
<i>Área costera</i> es la banda de tierra y el espacio oceánico adyacente (agua y tierras sumergidas), en la que los procesos y el uso territorial afectan directamente a los procesos oceánicos y a los usos (Ketchum, 1972)
<i>Zona costera</i> es la franja de tierra firme y espacio oceánico adyacente (agua y tierra sumergida), en la cual la ecología terrestre y el uso del suelo afectan directamente a la ecología del espacio oceánico y viceversa. Es una zona de anchura variable que bordea los continentes, los mares y los Grandes Lagos (Sorensen <i>et al</i> ., 1990)
<i>Zona costera</i> es la interfase entre la tierra y el mar que se extiende hacia la parte continental y marítima dependiendo de los objetivos y necesidades (Clark, 1992)
Litoral es una Zona de anchura variable, de mayores o menores dimensiones, que aparece como resultante de un proceso de contacto dinámico entre la hidrosfera salada y la litosfera (Barragán, 1994)
<i>Zona costera</i> es el acoplamiento mutuo tierra- mar. Este acoplamiento se extiende a lo largo de dos ejes: uno paralelo a la orilla (eje litoral) y el otro perpendicular a la orilla (eje tierra-mar) (OCDE, 1995)
<i>Zona costera</i> son los terrenos afectados por su proximidad al mar y el mar afectado por su proximidad a tierra, es decir la zona donde los procesos producidos por la interacción mar- tierra son más intensos (UNEP, 1995)
<i>Zona costera</i> es la interfaz en la que entra en contacto la tierra con el mar, abarcando tanto ambientes costeros como las aguas costeras adyacentes. Sus componentes pueden incluir deltas de los ríos, llanuras costeras, humedales, playas y dunas, arrecifes, manglares, lagunas, y otros ambientes característicos de la costa (World Bank, 1996)
<i>Zona costera</i> está compuesta por una franja terrestre y una marina con referencias cruzadas (UNESCO/COI 1997)
<i>Zona costera</i> representa la interfase entre la tierra y el océano, donde además se concentran una gran cantidad de actividades humanas relacionadas con el medio ambiente terrestre y marino (Cicin- Sain y Knech, 1998)
<i>Área costera</i> se define comúnmente como la interfaz o zona de transición entre la tierra y el mar, incluidos los grandes lagos interiores. Las áreas costeras son diversas en función, forma y dinámica. Por este motivo, es difícil establecer una definición estricta de los límites espaciales. A diferencia de las cuencas hidrográficas, no existen límites naturales exactos para delimitar claramente estas áreas (FAO, 1998)
<i>Zona costera</i> , en la parte terrestre, se extiende hasta los límites de la zona más cercana a las cuencas hidrográficas, mientras que en la zona marina se extiende hacia la zona de influencia de las aguas vertidas (por lo general se considera que los 100 metros de línea batimétrica) (UNEP/MAP/PAP, 1999)
<i>Área costera</i> es una entidad geográfica de la tierra y de agua afectadas por los procesos biológicos y físico de los ambientes terrestres y marinos. (GESAMP, 1999)
<i>Zona costera</i> se entenderá como una zona geográfica que abarca la parte marítima y la parte terrestre de la costa, incluyendo los humedales en contacto con el mar. Se deberá incluir como mínimo la totalidad o parte de las aguas territoriales, la propiedad pública marítima del Estado y los territorios de los municipios limítrofes a mares y océanos (Consejo de Europa, 2000.a)
<i>Área litoral</i> es la franja de anchura variable, resultante del contacto interactivo entre la naturaleza y las actividades humanas que se desarrollan en ámbitos que comparten la existencia o la influencia del mar (Barragán, 2003)
<i>Zona costera</i> es una entidad geográfica que incluye áreas terrestres y sumergidas de la costa, definidas legal o administrativamente (FAO, 1998)
<i>Zona costera</i> se define como una entidad de tierra y de agua afectada por los procesos biológicos y físicos del mar y de la tierra (Cullinan, 2006)
<i>Área Costera</i> es geográficamente más ancha que las zonas costeras y sus límites quedan más lejos de la costa. Por tanto, las zonas costeras forman parte del área costera. Esto es importante desde el punto de vista funcional, porque muchos procesos ambientales, demográficos, económicos o sociales se originan en realidad dentro del espacio más extenso demarcado por los límites del área costera, aunque sus principales manifestaciones sólo se perciben dentro de los límites de las zonas costeras. Por regla general, las aguas costeras, la zona de intermareas, la costa y las tierras costeras forman parte de las áreas costeras (RAMSAR, 2007)
<i>Zona costera</i> es el espacio geomorfológico a uno y otro lado de la orilla del mar en el que se produce la interacción entre la parte marina y la parte terrestre a través de los sistemas ecológicos y de recursos complejos formados por componentes bióticos y abióticos que coexisten e interactúan con las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas pertinentes (UNEP/GPA, 2006)
<i>Costas y océanos</i> es un área que incluye una alta productividad, gran movilidad y la interdependencia de los sistemas costeros y oceánicos, y que está vinculada con la zona terrestre. Además, contiene recursos vivos y sus hábitats, recursos no vivos no renovables (UNESCO/COI, 2009)
<i>Zona Costera</i> : a) hacia el mar, por el límite de la zona costera que será el límite exterior del Mar Territorial de las Partes; y b) hacia tierra, por el límite de la zona costera, que será el límite de las entidades competentes definidas por las Partes (art. 3). Algunos ecosistemas particulares de especial interés para la GIZC; que también formarían parte del ámbito de actuación: humedales y estuarios, hábitats marinos, bosques y zonas boscosas del litoral, dijunas, etc. (art. 10) (Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo, 2009)
<i>El área marina y costera</i> según la gestión basada en los ecosistemas comprende los medios: tierra, mar y aire e incluye las interconexiones de los hábitats y especies con estos medios. También los seres humanos están plenamente vinculados con los ecosistemas (UNEP, 2011)

Fuente: elaboración propia

En otras ocasiones, se ha definido cuáles son los componentes del litoral a través de la enumeración de algunas unidades geomorfológicas que indudablemente, y sin necesidad de evidenciar las razones, forman parte del ámbito litoral. Así, algunos autores (Clark, 1992 y Beatley, Brewer y Schawad, 1994) optaron por referirse a un listado de estas unidades como los componentes mínimos que deben considerarse al establecer el ámbito costero (playas, sistemas dunares, islas barrera, estuarios, marismas, arrecifes de coral, etc.). Además, Clark (1992) afirma en su obra que un programa de gestión de ICZM se formulará para una situación específica, y en consecuencia será necesario delimitar legalmente el área de jurisdicción. Y recomienda, siendo más práctico, utilizar rasgos políticos o físicos reconocidos (p.e. límite de un término municipal, carretera paralela a la costa, etc.), frente a criterios de medidas arbitrarias, como se ha constatado en ciertos países (EE.UU, Brasil, etc.).

Otra aproximación a la definición y a los límites de la zona costera la hizo el Banco Mundial (World Bank, 1996). En este caso, se continuó con la argumentación de trabajos anteriores Clark (1992) y UNEP(1995), en los que se reconoce que la delimitación se define de forma arbitraria y que, a menudo, se basan en términos jurisdiccionales o delimitados por razones de conveniencia administrativa. Estas directrices del Banco Mundial, con la finalidad de llevar a cabo una planificación práctica, aportan una serie de características, que hacen de la zona costera una zona especial, para tener en cuenta al enfrentarse a la delimitación de la misma: un área dinámica, con frecuentes cambios biológicos, químicos y atributos geológicos; que incluye ecosistemas altamente productivos y biológicamente diversos que ofrecen hábitats cruciales de cría para muchas especies marinas y que actúa como defensa natural contra tormentas, inundaciones y la erosión (arrecifes de coral, manglares, playas y sistemas dunares).

Sin embargo, otros autores y organismos internacionales han preferido utilizar una combinación de criterios para dar respuesta a la definición del ámbito. En este sentido y a modo de ejemplo, la OCDE (1995) considera los límites determinados en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (200 millas de ZEE) para establecer el límite en el medio marino. Mientras que en el medio terrestre, recurre a la aplicación de criterios geomorfológicos.

A pesar de todas las definiciones que iban surgiendo, e incluso previamente a algunas de las obras expuestas anteriormente, Barragán (1994) reconoce la ambigüedad del término y de los métodos operativos de delimitación. Así, pone de manifiesto la alternativa inductivista como la más práctica desde el punto de vista metodológico. Los aspectos físicos, los humanos y los factores de integración deben sentar las bases de un modelo de análisis multicriterio para la delimitación del ámbito litoral. Y propone un esquema tripartito: los aspectos físicos (unidades geomorfológicas, climáticas y ecológicas) complementan a los de naturaleza humana (demográficos y económicos), y ambos se relacionan a través de los factores de integración (accesibilidad, equipamientos y servicios, aspectos sociales, históricos y políticos, problemas, etc.).

En el segundo lustro de los años 90, la concepción de la definición del espacio comienza a cambiar, en cierto modo, pasando de una noción física a otra más funcional. Así lo justifica Ochoa (1995) en el Programa de Manejo Costero Integrado en Ecuador. Aunque en teoría los límites ideales se extiendan desde las tierras altas de las cuencas hidrográficas hasta la plataforma continental, en la práctica, el límite de un programa de gestión integrada estará determinado por los problemas específicos que pretenda abordar.

En este sentido, en la metodología desarrollada por UNESCO/COI (1997) se propone dividir el espacio litoral en “unidades geográficas funcionales”. La delimitación de dichas unidades dependerá directamente del problema planteado y de los objetivos del plan de gestión. Esto constituye, sin duda, una priorización en la búsqueda de soluciones, frente a la obtención de una definición más cerrada y rígida de la zona costera. Además, se plantean tres opciones de escalas espaciales de trabajo. La escala 1 está determinada por los límites máximos. Incluso, puede abarcar la línea de costa de todo un país. La escala 2 se corresponde con espacios más restringidos. Es precisamente esta escala de trabajo la que recomienda la metodología expuesta en este documento, por ser un nivel donde las relaciones de causa y efecto son más fáciles de discernir. De hecho, la define como unidad coherente de gestión. Por último, la escala 3 surge de un análisis con mayor detalle, con el fin de estudiar otras necesidades complementarias.

Sólo dos años más tarde, el trabajo de Kay y Alder (1999) reflejaría la misma idea. Una determinación de las zonas costeras que dependa de la finalidad para la que se destine la propia definición de la gestión y, en menor medida, de una argumentación científica. Por tanto, la extensión de la zona costera variará según la naturaleza del tema o problema que se pretende abordar. Así, a lo largo de los años se desarrollaron distintas tipologías de criterios para establecer los límites. Un ejemplo, son los cuatro tipos de límites que plantean los autores citados:

a) *Límites marcados con distancias fijas.* Por lo general, esta distancia se calcula a partir de algunas medidas georreferencias en el borde costero (Pleamar Máxima Viva Equinoccial) de la frontera entre la tierra y el mar. Casi siempre, en el componente oceánico se aplican los límites de la jurisdicción internacional gubernamental: 12 millas náuticas de Mar Territorial y 200 millas náuticas de Zona Económica Exclusiva

b) *Límites determinados con distancias variables.* Estos límites no son fijos, sino que varían a lo largo de la costa de acuerdo a una serie de variables tales como: características físicas (dunas, plataformas submarinas, etc.); características biológicas (vegetación costera, arrecifes de coral, etc.) y características administrativas (municipios costeros).

c) *Límites acordados con los usos.* En ocasiones las organizaciones internacionales han definido estos límites de acuerdo al uso que se le da a la costa. Esta forma de delimitación se calificó como “definición de acuerdo con el consumo”. Por ejemplo: los caladeros, las zonas de pesca, etc.

d) *Límites mixtos.* Consiste en utilizar, por ejemplo, límites fijos para establecer el ámbito en el medio marino y límites variables para la zona terrestre.

Asimismo, Vallega (1999) precisa otros cuatro tipos de criterios:

a) *Criterios arbitrarios*. Se basan principalmente en medir distancias. Estos fueron utilizados en tierra principalmente. En algunos países los límites varían entre 100 y 500 m desde la línea de pleamar. Y en el mar, el límite se establece hasta las 3 millas náuticas.

b) *Criterios físicos*. En lo que concierne a algunas políticas nacionales, los criterios utilizados más frecuentemente para delimitar el área de la costa han sido pleamar o bajamar. Mientras tanto, el autor apunta que existe la intención de adoptar otros criterios, especialmente en tierra, por ejemplo la línea divisoria de las aguas de ríos que fluyen al mar, o también para alta mar se ha considerado el límite exterior de la plataforma continental.

c) *Criterios económicos*. En este caso, se tiene en cuenta la superficie ocupada por las actividades económicas.

d) *Criterios jurídico-administrativos*. Estos han sido más utilizados que los económicos. En la parte terrestre, la mayoría de los límites de la zona costera son identificados por los dominios administrativos. Y en la parte marina, los límites suelen ser: aguas interiores, límite exterior de la plataforma continental (3 millas náuticas de las líneas de fondo), o el límite exterior del mar territorial.

A pesar de lo anterior, uno de los cambios más relevantes desde el punto de vista físico de la concepción del ámbito litoral viene dado por el UNEP/MAP/PAP, en 1999, *Conceptual Framework and Planning Guidelines for Integrated Coastal Area and River Basin Management (ICARM)*. Según este documento, en la práctica, los límites se suelen establecer por ley y constituyen unidades administrativas. Sin embargo, manifiesta que la gestión ambiental será más útil eligiendo unidades geográficas o geofísicas. Por dicha razón, en estas directrices, los límites del sistema litoral en la dirección perpendicular a la línea de costa, tierra adentro, se deben establecer en las cuencas hidrográficas, habida cuenta del vínculo existente entre la costa y los ambientes fluviales. La zona costera es un componente esencial de la cuenca del río, porque las dos áreas están vinculadas a través de una serie de procesos naturales y socio-económicos.

Finalmente en la última década, ha habido un especial interés desde organismos internacionales por la gestión del medio marino, incluyendo fundamentalmente criterios de delimitación de la gestión por ecosistemas. Por ejemplo, la propuesta *Integrated Marine and Coastal Area Management (IMCAM)* (CBD, 2004) ve, en el acercamiento por ecosistemas, la estrategia para la integración de la gestión de la tierra, el medio marino y los recursos vivos, y la promoción de la conservación y el uso sostenible siguiendo un camino equitativo. Con estas premisas, establece varios factores a tener en cuenta para definir los límites de los procesos del ecosistema. Por definición, el estudio de un ecosistema incorpora el movimiento de la energía y los elementos dentro y fuera de los términos del mismo. En este sentido, el trabajo ilustra la definición con un ejemplo muy esclarecedor, que además avala la propuesta de UNEP/MAP/PAP, 1999, como es el caso de los contaminantes por agua. Parte de estos contaminantes son retenidos dentro de los límites de las cuencas, y parte pueden ser transferidos a las zonas ribereñas más allá de los límites de la cuenca del río, incluso drenarse a los flujos de aguas

subterráneas. Por tanto, una gestión eficaz implica la integración de los límites naturales y administrativos del área.

Por otro lado, la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM), en 2005, establece el límite tierra adentro de los ecosistemas costeros en un máximo de 100 kilómetros desde la línea de costa, o a 50 metros de elevación y como medida de contorno 50 metros de profundidad. Mientras, los ecosistemas marinos abarcan alta mar y aguas profundas (ONU, 2005).

Resulta conveniente destacar la reciente iniciativa *Marine Spatial Planning* (UNESCO/COI, 2009). Delimitar diferentes áreas en el medio marino y ordenar los usos y actividades en este ámbito parece ser una oportunidad para la GIAL, que da réplica a la ordenación del territorio (hasta la Bajamar Máxima Viva Equinoccial) que se ha venido realizando en las últimas décadas para el ámbito terrestre.

Desde un punto de vista jurídico- administrativo, la definición y delimitación de las zonas costeras ha preocupado a algunas instituciones gubernamentales internacionales. Así centrándonos en el continente europeo, en el año 2000, el Consejo de Europa elabora el *Model law on sustainable management of coastal zones*, documento básico de referencia para los países miembros, para inspirar en el futuro desarrollo de textos legales de GIAL. En sus artículos hace especial énfasis en considerar como ámbito geográfico las partes terrestres y marinas que sean de propiedad pública del estado. También precisa que los límites se determinarán a nivel nacional.

Por último, se han revisado qué tipo de criterios han sido más utilizados para determinar el ámbito geográfico. El cuadro 3 los sintetiza y los clasifica en dos grandes grupos. Por un lado, los que están formulados desde una perspectiva científica, académica y, por tanto, más universal. Y por otro, los criterios que han sido propuestos con una intención más funcional y práctica, es decir, están pensados para cada caso concreto. Se observa que son más los organismos internacionales que han optado por esta segunda clasificación. Un motivo puede ser la conveniencia de adoptar unos criterios que, en cierto modo, admiten algo de flexibilidad. Otra razón puede ser que estos límites permiten reducir la escala de trabajo, facilitando así llevar a cabo las tareas de gestión.

Algunas referencias nacionales de interés sobre la determinación de este espacio se comentan a continuación: La Estrategia Espacial Nacional de Holanda (2005) precisa que la *zona costera* incluye las aguas costeras, playas, dunas, diques, etc. pero concreta, en el lado marítimo, hasta la isóbata de los 20 metros, mientras que en la parte terrestre el criterio varía dependiendo de la función: conservación, seguridad, actividades turísticas, etc. Es decir, adopta unos criterios flexibles.

En Estados Unidos, la Ley Federal de Gestión Costera de 1972 define el término zona costera (Section 304) de una forma muy general (incluyendo aguas costeras y tierras costeras adyacentes), aunque se menciona explícitamente: islas, áreas intermareales, marismas, playas. Una vez que cada Estado de la Unión redacta

su propio Programa de Gestión Costera, para que sea aprobado por las autoridades federales, tienen en cuenta sus características específicas y criterios particulares.

Cuando la República de Sudáfrica define su zona costera la delimita sumando la “propiedad pública costera” (terrestre y marina, a la que califica como centro de la zona costera), la “zona de protección costera”, las “áreas de acceso costero” e incluso las “áreas costeras protegidas”. Las denominadas “aguas costeras” también forman parte de la propiedad pública e incluyen estuarios, aguas intermareales y Mar Territorial. Además a la Zona Costera se añade la Zona Económica Exclusiva (2007).

Cuadro 3. Criterios para la delimitación del ámbito geográfico litoral. Criterios científicos- universales Vs criterios funcionales-prácticos

	CRITERIOS	AUTORES
Científicos / Universales	Unidades Geomorfológicas	Salomons <i>et al</i> (1999)
	Interfase Tierra-Mar	Sorensen <i>et al.</i> (1990); Beatley <i>et al.</i> (1994); Ketchum (1972); OCDE (1995); UNEP (1995)
	Análisis multicriterio	Cañedo- Argüelles (1981);
	Esquema tripartito: aspectos, físicos, sociales, jurídicos	Barragán (1993)
	Tres ambientes: cuencas hidrográficas; zona costera y medio marino	UNEP/MAP/PAP (1999)
	Ecosistemas Indicadores=Fuerza-Presión-Estado-Impacto y Respuesta	CBD (2004)
	Condiciones actuales del área y condiciones futuras (escenarios)	UNESCO/COI (2009)
Funcionales/Prácticos	Problema objeto de la gestión	Clark (1992); Ochoa (1995); UNEP (1997)
	Aspectos jurídicos	Comisión Europea (1999)
	Medidas arbitrarias	Hildebrand y Norrena (1992); FAO (1998)
	Combinación de criterios	Kay y Alder (1999)
	Grandes Ecosistemas Marinos “area of focus”	Olsen <i>et al</i> (2009)

Fuente: elaboración propia

También es interesante observar como otros países hacen énfasis en los recursos y ecosistemas cuando delimitan la zona costera; incluso muy por encima de los criterios jurídicos administrativos. Es el caso de la ley de gestión de zonas costeras y pequeñas islas de Indonesia aprobada en 2007. Cuando define “zona costera” lo hace de forma muy escueta “área de transición entre tierra y mar influenciada por los cambios entre estos dos medios”. La concreción de las “pequeñas islas” la lleva a cabo al delimitarlas con menos de 2.000 kilómetros cuadrados. Sin embargo los recursos inscritos en dicho ámbito los describe de forma amplia: recursos vivos y no vivos; recursos artificiales hechos por el hombre; servicios ambientales, recursos vivos como peces, arrecifes de coral, praderas submarinas, manglares y otros biotopos marinos; recursos no vivos como arena, agua del mar, minerales del fondo marino; recursos artificiales construidos por el hombre tales como infraestructuras relacionadas con los temas marítimos y pesquerías; servicios ambientales como la belleza natural.

Otro ejemplo al respecto es la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia (2000) que propone dos criterios fundamentales para su delimitación: a) el ámbito espacial de los problemas definidos (áreas donde se detecten conflictos, impactos, deterioro ambiental), y b) los seis principales ecosistemas o unidades de recursos costeros: arrecifes coralinos, manglar y bosques de transición, playas y acantilados, estuarios, deltas y lagunas, lechos de pastos marinos o praderas de fanerógamas y fondos blando sedimentarios de la plataforma continental.

En definitiva la situación descrita es muy heterogénea. Pero las diferentes culturas de gestión imponen sus criterios adaptándolos a las nuevas necesidades y problemas.

4. NUEVOS APORTES. EVOLUCIÓN DE CONCEPTO

A partir de este análisis se aprecia que, con el paso de los años, han ido surgiendo nuevas ideas y aportes para la GIAL. En primer lugar, la concepción del ámbito geográfico, objeto de la gestión, ha variado ampliándose en superficie, y en los distintos medios o ambientes que lo componen (terrestre, fluvial, intermareal y marino). En cuanto a las consideraciones para caracterizar las regiones costeras, sobre todo en la década de los 90, no se aprecian grandes cambios. 1) Comúnmente, se definió el componente terrestre como un corredor de tierra que se extiende tierra adentro hasta una distancia arbitraria de la ribera del mar, o que forma parte de unidades administrativas costeras (por ejemplo, municipios, etc.). 2) Posteriormente, se engloban aquellas áreas donde se desarrollan actividades que se ven relacionadas o que afectan a la costa de manera significativa. 3) Sin embargo, en la década siguiente, sí que se reconocen nuevas concepciones que amplían de forma considerable el ámbito, incluyendo así las cuencas hidrográficas y el medio marino. 4) Además, mientras esta idea va tomando relevancia, se refuerza y justifica aplicando los principios de la gestión por ecosistemas. Por tanto, aceptando esta concepción ecosistémica, se deben determinar los grandes ecosistemas marinos (siglas en inglés LME) para determinar extensas regiones costeras. 5) Y por último, la UNESCO/COI (2009) contribuye a la integración de los distintos medios del litoral proponiendo que se lleve a cabo un análisis y una posterior distribución espacial y temporal de las actividades humanas en las áreas marinas. Esta línea de trabajo se vaticina que será una útil herramienta para la gestión integrada de las áreas litorales.

5. RESUMEN Y REFLEXIONES

Se constata una evolución en la definición y consideración del concepto litoral. Se ha pasado de un “aterizaje” a un “amerizaje” para gestionar las áreas litorales. El medio marino ya es incorporado con cierta cotidianeidad en planes y programas de GIAL; Al tiempo que se constata la preocupación por su estado ambiental e integración con las zonas costeras. Destacan algunos esfuerzos que se vienen realizando al respecto: *Directiva marco sobre la Estrategia Marina Europea (2008)*, *Marine Spatial Planning, (UNESCO/COI, 2009)*, etc.

Otra cuestión destacable es por qué alguna de las expresiones, que además están sobradamente justificadas, no han tenido la repercusión que a nuestro juicio merecen. El ejemplo más llamativo al respecto es la expresión ICARM (*Integrated Coastal Area River Basin Management*), ya que hasta la fecha, se constata que en contadas ocasiones haya referencias confirmadas a la misma.

La delimitación del ámbito geográfico es un paso necesario antes de acometer cualquier tipo de política, plan o programa de gestión integrada de áreas litorales. Conviene, a efectos prácticos, que las definiciones y los límites de este espacio se establezcan a través de una norma general que facilite criterios de deslinde, como ocurre en determinados países. Los límites de gestión deberían estar justificados y ser adaptados a las realidades geográficas y político administrativas de cada caso.

Uno de los retos que en el futuro será preciso abordar trata de la conciliación entre los límites administrativos y aquellos que utilizan criterios ecosistémicos. Es posible que estos últimos sean los más adecuados para el funcionamiento del sistema natural. Desgraciadamente, el sistema de gobierno político y social ha impuesto, desde hace mucho tiempo, sus propios criterios. Y no cabe duda de que éstos aplican en el proceso de toma de decisiones su lógica y razonamiento.

BIBLIOGRAFÍA

BARRAGÁN, J.M. (2003): *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la Planificación y Gestión Integradas*. Servicio de publicaciones Universidad de Cádiz. Cádiz. 301 pp.

BARRAGÁN, J.M. (1994): *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Ed. Oikos-tau. Barcelona. 298 pp.

BEATLEY, T., BREWER, D. Y SCHAWAB, A. (1994): *An introduction to Coastal Zone Management*. Washington, Island Press. 210 pp.

CAÑEDO- ARGÜELLES, C. (1981): *Aspectos y criterios sobre delimitación de zonas costeras para su ordenación integrada*. Coloquio Hispano-Francés sobre espacios litorales. Madrid 705-716 pp.

CBD. (2004): *Integrated Marine and Coastal Area Management (IMCAM) approaches for implementing the Convention on Biological Diversity*. CBD Technical Series No. 14. 51 pp.

CHICA, J.A. (2008): *Conservación y desarrollo en el litoral español y andaluz: Planificación y gestión de espacios protegidos*. Ed. CEP. Madrid. 381 pp.

CICIN- SAIN, B. Y KNECH, R.W. (1998): *Integrated coastal and ocean management. Concepts and practice*. Island Press. Washington, D. C. 517 pp.

CLARK, J.R. (1996): *Coastal Zone Management handbook*. New York, Lewis Publisher. 694pp.

CLARK, J.R. (1992): *Integrated management of coastal zones*. FAO Fisheries Technical Paper. No. 327. Roma. 167 pp.

COMISIÓN EUROPEA. (1999): *Lecciones del programa de demostración de la Co-misión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 102pp.

CONSEJO DE EUROPA. (2000): *Model Law on Sustainable Management of Coastal Zones*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environmental Series, N° 101. 27 pp.

CNUMAD. (1993): *Río 92, Programa 21*. Madrid, MOPT. 312pp.

CULLINAN, C. (2006): *Integrated Coastal Management Law. Establishing and strengthening national legal frameworks for integrated coastal management*. FAO Legislative Study 93, FAO, Rome.

FAO. (1998): *Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries*. FAO guidelines. Rome.

- FRENCH, P.W. (1997): *Coastal and Estuarine Management*. Londres. Routledge.
- GESAMP. (1999): *La contribución de la ciencia al manejo costero integrado*. Informes y estudios, GESAMP. No. 61. Roma. FAO. 65 pp.
- GLOBAL WATER PARTNERSHIP. (2000): *Manejo integrado de recursos hídricos*. TAC Background Papers No. 4. Estocolmo. 76 pp.
- HILDEBRAND, L.P. Y NORRENA, E.J. (1992): *Approaches and progress toward effective Integrated Coastal Zone Management*. Marine Pollution Bulletin, 1992. 25(1 4). 94-97 pp.
- INTERNATIONAL COUNCIL OF SCIENTIFIC UNIONS. (1993): *Land-ocean interactions in the coastal zone, LOICZ: Science plan*. Serie. Global Change report, 25. Stockholm.
- KAY, R. Y ALDER, J. (1999): *Coastal planning and management*. London, E&FN Spon. 370 pp.
- KETCHUM, B.H. (1972): *The Water's Edge: Critical Problems of the Coastal Zone*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- OCDE. (1995): *Gestión de Zonas Costeras. Políticas Integradas*. Ediciones Mundi Prensa. Madrid. 204 pp.
- OCHOA, E. (editor). (1995): *Manejo Costero Integrado en Ecuador. Programa de Manejo de Recursos Costeros*. Coastal Resources Center University of Rhode Island. Guayaquil. 417 pp.
- OLSEN, S., PADMA, T.V. Y RIDGER, B.D. (2007): *Guía para el manejo de flujo de agua dulce a los estuarios*. USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) Washington. 44 pp.
- OLSEN, S. SUTINEN, J. G., JUDA, L. HENNESSEY, T.M. Y GRIGALUNAS, T.A. (2006): *A Handbook on Governance and Socioeconomics of a large marine ecosystems*. Coastal Resources Center. University of Rhode Island. 94 pp.
- ONU. (2005): *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio*. Informe de síntesis. 43 pp.
- PERNETTA, J.C. Y ELDER, D.L. (1993): *Cross- sectoral, Integrated Coastal Area Planning (CICAP): Guidelines and principles for Coastal Area Development*. A Marine Conservation and Development Report. IUCN, Gland, Switzerland. 63 pp.
- RAMSAR. (2007): *Manejo de las zonas costeras. RAMSAR Manuales para el uso racional de los humedales*. No. 10. Gland. 50 pp.

SALOMONS, W., TURNER, R.K., LACERDA, L.D. DE Y RAMACHANDRAN, S. (1999): *Perspectives on Integrated Coastal Zone Management*. Springer, Environmental Science and Engineering. 386 pp.

SORENSEN, J.C., MCCREARY, S.T. Y BRANDANI, A. (1990): *Coastal zone Management Techniques and Instruments*. Massachusetts University, Postgraduate Course.

TICEHURST, J. (2008): *Evolution of an approach to integrated adaptive management: The Coastal Lake Assessment and Management (CLAM) tool*. *Ocean & Coastal Management* 51 (2008) 645- 658 pp.

UNEP. (2011): *Taking Steps toward Marine and Coastal Ecosystem- based Management*. An introductory guide. UNEP Regional Seas Reports and Studies No189. 67 pp.

UNEP. (1997): *Methodological guide to Integrated Coastal Zone Management*.

UNEP. (1995): *Guidelines for Integrated Management of Coastal and Marine Areas*. UNEP Regional Seas Reports and Studies No161. 80 pp.

UNEP/GPA. (2006): *Ecosystem- based management. Markers for assessing progress*. La Haya.

UNEP/MAP. (1999): *Formulation and Implementation of CAMP Projects: Operational Manual*. MAP-PAP/RAC, Athens- Split. 86 pp.

UNEP/MAP/PAP. (1999): *Conceptual Framework and Planning Guidelines for Integrated Coastal Area and River Basin Management*. Split, Priority Actions Programme.

UNESCO/COI. (2009): *Marine Spatial Planning. A step-by-step approach toward ecosystem- based management*. 99 pp.

UNESCO/COI. (2006): *A Handbook for Measuring the Progress and Outcomes of Integrated Coastal and Ocean Management*. IOC Manuals and Guides, 46; ICAM Dossier, 2. Paris. 217 pp.

UNESCO/COI. (1997): *Methodological guide to Integrated Coastal Zone Management*. IOC Manuals and Guide No. 36. Paris. 47 pp.

USAID. (2007): *Guidelines for Mitigating the Impacts of HIV/AIDS on Coastal Biodiversity and Natural Resource Management*. Population Reference Bureau & Coastal Resources Center. 26 pp.

KAY, R. Y ALDER, J. (1999): *Coastal planning and management*. London, E&FN Spon. 370 pp.

VÁLLEGA, A. (1999): *Fundamentals of integrated Coastal Management*. Kluwer Academic Publishers. 264 pp.

WORLD BANK, THE. (1996): *Guidelines for integrated coastal zone management*. Environmental Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 9. Washington D. C. 16 pp.

WWF. (2008): *Wetland Management Planning. A guide for site managers*. WWF, Wetlands International, IUCN & Ramsar Convention. 76 pp.

YÁÑEZ-ARANCIBIA, A. (2010): *La Zona Costera frente al Cambio Climático - Vulnerabilidad de un Sistema Biocomplejo e implicaciones en Manejo Costero*. En Yáñez-Arancibia, A. (Ed.) *Impactos del Cambio Climático sobre la Zona Costera*. Instituto de Ecología A. C. (INECOL), Texas Sea Grant Program, Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT), México. 12- 35 pp.



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

La planificación espacial marina: una herramienta útil para diferentes ámbitos de aplicación

Marine spatial planning: a useful tool for different application areas

Javier García Sanabria, J. Adolfo Chica Ruiz, Alfredo Fernández Enriquez*

**(Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales, Universidad de Cádiz)*

RESUMEN

Muchos países han comenzado a desarrollar iniciativas para gestionar su territorio marítimo. Las Naciones Unidas decidieron en 2006 realizar un esfuerzo para orientar la gestión de los espacios marinos que llevó a la publicación en 2009 de una guía para la elaboración de la “Planificación Espacial Marina (PEM)”. Quedan algunas cuestiones por resolver, ¿cuál debería ser el ámbito de aplicación de la PEM? En este sentido, el presente artículo dedica sus esfuerzos a definir el ámbito espacial en el que debe aplicarse y cuál sería su relación con los planes de ordenación costera.

ABSTRACT

Many countries have begun to develop marine management initiatives. In this context, in 2006, United Nations decided to make an effort in guiding marine management that led to the publication of “Marine Spatial Planning (MSP)” Guide in 2009. But there are still some unresolved issues, what should be the scope of MSP initiatives? In this sense, this article focuses on defining the spatial domain in which MSP has to be applied and what would be the relationship between MSP and coastal zone management plans.

1. INTRODUCCIÓN

La creciente importancia de las actividades marítimas en el contexto global se está traduciendo en mayores esfuerzos e iniciativas en todas las escalas de gestión (internacional, nacional, regional y local), que buscan el máximo aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el medio marino; al tiempo que aumenta la preocupación para que este uso se realice de forma sostenible.

Naciones Unidas vienen realizando importantes esfuerzos que dieron lugar, en 1982, a la Convención Internacional sobre el Derecho Internacional del Mar, en la que se definieron los espacios oceánicos de soberanía de los estados (UNCLOS, 1982), creando el marco jurídico necesario para que los países pudieran comenzar a gestionar sus espacios marítimos.

Dicha institución, ante las evidencias mundiales de cambios significativos en la dinámica marina en todos los océanos debido al cambio global, en 1992 preparó la Convención Marco sobre Cambio Climático (CMCC) de manera que todos los estados miembros deben implementar medidas concretas para adaptarse a los cambios del efecto climático en sus costas (UNFCCC, 1992). Esta obligación se expresa en su artículo 4b: *Formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, teniendo en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático.*

Además, en el artículo 4^a se expresa la obligación de las partes a elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar inventarios nacionales de las emisiones antropogénicas por las fuentes y también de la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, utilizando metodologías comparables que habrán de ser acordadas por la Conferencia de las Partes.

En el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD, 1992), se produjo además el primer llamamiento de la comunidad internacional para que se trataran los océanos como un todo integrado. El Capítulo 17 de la Agenda 21 recoge que *el medio marino, a saber, los océanos, todos los mares y las zonas costeras adyacentes, constituye un todo integrado que es un componente esencial del sistema mundial de sustentación de la vida y un valioso recurso que ofrece posibilidades para un desarrollo sostenible* (UNCED, 1993).

En el mismo capítulo 17 se recoge por primera vez el compromiso de las partes para contar con un instrumento de gestión sostenible de sus espacios marinos al menos para 2002 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo). El resultado fue muy desigual. Sin embargo, en los últimos años las nuevas posibilidades de uso de las áreas marinas y sus recursos, posibilitadas por los continuos avances tecnológicos, ha derivado en un interés creciente en la gestión de las áreas marinas.

Por ello, preocupada ante la disparidad de iniciativas que se iban sucediendo, Naciones Unidas continuó trabajando para mejorar la gestión de los espacios marinos. Así, la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (IOC) y el Programa Hombre y Biosfera de la UNESCO comenzaron a desarrollar en 2006 una iniciativa de Ordenación Espacial Marina con un enfoque ecosistémico. Con este trasfondo, UNESCO ese mismo año celebró el primer Seminario Internacional en Ordenación Espacial Marina. El principal objetivo del seminario consistía en revisar y documentar las iniciativas y las buenas prácticas existentes en planificación espacial marina. Los resultados y conclusiones fueron publicados en el documento “Visions for a Sea Change: Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning” (Ehler y Douvera, 2007). Finalmente, fruto de todo este trabajo, en 2009 se publica la guía metodológica *Marine Spatial Planning. A step by step approach toward Ecosystem based Management*. En dicho documento “Marine Spatial Planning” es definido como un proceso público de análisis y distribución espacial y temporal de las actividades humanas en las áreas marinas para el logro de los objetivos ecológicos, económicos y sociales que son normalmente definidos en los procesos políticos (UNESCO/COI, 2009).

Teniendo en cuenta la definición anterior, la ordenación del medio marino contiene evidentes similitudes con la ordenación del territorio. De este modo, el sentido de la ordenación del medio marino, al igual que del terrestre, es el de servir como política de distribución y regulación de los elementos estructurantes del territorio (marino o terrestre).

De cualquier forma, el esfuerzo realizado por Naciones Unidas no aporta claridad sobre un asunto clave ¿cuál debería ser el ámbito de gestión para los planes marinos y cuál el de los planes costeros? O dicho de otro modo, ¿dónde acaba la ordenación del territorio y dónde empieza la planificación del medio marino? Para poder responder a esta cuestión resulta apropiado analizar las particularidades que presenta el ámbito marino como espacio objeto de la gestión.

2. SINGULARIDADES Y NECESIDAD DE DEFINICIÓN DEL ÁMBITO DE GESTIÓN DE LAS ÁREAS COSTERO-MARINAS

Resulta difícil encontrar áreas costeras o marinas que no hayan sido impactadas por las actividades humanas. La magnitud y simultaneidad de las presiones en el tiempo y el espacio están haciendo que los organismos y sus ecosistemas estén cada vez más sujetos a múltiples amenazas cuyo alcance es a menudo desconocido. Esta combinación hace que exista un complejo proceso de retroalimentación entre presiones que en ocasiones acaba produciendo un impacto mucho mayor al esperado. En efecto, por el momento existe poca información sobre si los efectos combinados de determinadas presiones en áreas marinas y costeras son antagónicos (menor que la suma de las partes) o sinérgicos (mayor que la suma de sus partes) en lugar de simplemente aditivos, aunque ya se están dando evidencias de que el alcance que tienen es mayor al esperado. Piénsese por ejemplo en el cambio climático. En este contexto, la mayoría de los planes y las estrategias se desarrollan con una base científica

sectorial que tiene poca o nula consideración de las relaciones y retroalimentaciones que se dan entre los múltiples factores de estrés, lo que con frecuencia da lugar al fracaso en la consecución de los objetivos marcados.

Por otro lado, el medio marino presenta una serie de singularidades que influyen en su gestión y que deberían ser tenidas en cuenta en el proceso de toma de decisiones. Buena parte de estas particularidades, debido a la intensa conectividad existente tierra-mar, son compartidas por el sistema costero-marino en conjunto, sin embargo, éstas ya han sido descritas para las áreas litorales en varios manuales de referencia (Barragán, 2003 y 2014). No ha ocurrido lo mismo con el medio marino, el cual presenta algunas singularidades exclusivas y otras muy asociadas al medio costero con el que se relaciona (tabla 1).

En efecto, el medio marino es un ámbito singular que presenta peculiaridades de gran interés desde el punto de vista de su gestión. El subsistema físico-natural presenta una fuerte conectividad entre el ámbito terrestre y marino del litoral (Green *et al.*, 2013; Paris *et al.*, 2009). Los flujos de energía desde la cuenca vertiente hacia el mar y desde éste hacia las zonas costeras son de tal importancia que permiten y explican en buena medida el desarrollo de los ecosistemas que allí se encuentran.

El subsistema socio-económico presenta también conectividad en el sistema costero-marino. La relación es tan estrecha que puede incluso hablarse, al igual que en el caso de los ecosistemas, de una “conectividad antropogénica” entre las actividades costeras y las marinas.

Estas singularidades generan una gran interdependencia entre los distintos componentes que forman el sistema costero-marino hasta el extremo de aconsejar una gestión conjunta de todos ellos. En otras palabras, parece adecuado una gestión de los mares más próximos al litoral desde una óptica terrestre.

Tabla 1. Singularidades en la gestión del medio marino

Singularidades	Repercusiones en la gestión
<p>Elevada continuidad del medio marino Carácter tridimensional Elevada conectividad del sistema costero-marino Medio inhóspito para el ser humano Elevado dinamismo: movimientos verticales y horizontales de las masas de agua Sin posibilidad de observación directa. Lo que pasa en su seno no es visible Elevada capacidad de actuar como disolvente Carácter eminentemente público Elevado potencial para el desarrollo de nuevos usos y actividades Toda actividad marina precisa infraestructuras y actividades asociadas en la costa (conectividad antropogénica tierra-mar) Elevado atractivo de las zonas costeras (fachadas marítimas)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dificil establecimiento de fronteras administrativas. Ecosistemas compartidos/repartidos entre diferentes unidades político-administrativas. • Necesidad de gestión conjunta o al menos coordinada del medio marino y el costero. • Efectos acumulativos y difícil relación causa-efecto. • Interdependencia entre los distintos ecosistemas, tanto marinos como terrestres y entre ambos (Barragán, 2014). • Necesidad de gestionar las tres dimensiones: lecho marino, columna de agua y superficie. • Dificil acceso y problemas en la generación de información, lo que ha derivado en una dificultad para el estudio y comprensión de los procesos que se dan en el ámbito marino. • Encarecimiento de las actividades de control, regulación o generación de información: toma de datos, seguimiento, realizadas en el medio marino. • Transferencia de costes entre territorios lejanos (efectos transfronterizos) y carácter transfronterizos de las actuaciones. • Dificultad de identificar los efectos de las actuaciones. Percepción tardía de los problemas, normalmente cuando los síntomas son perceptibles reflejan un problema ya evolucionado, no en una fase temprana. • Disolución de contaminantes (función eliminación de desechos). Frena el efecto invernadero y sus consecuencias al disolver buena parte del CO₂, aunque ello está conllevando una disminución del pH y la posible disolución de las conchas de organismos calcáreos en un futuro. • Los avances tecnológicos están permitiendo la explotación de recursos marinos en áreas y profundidades inaccesibles hasta fechas recientes. A la vez están pudiendo ser desarrollados nuevos usos o la evolución de usos preexistentes a mayor velocidad de lo esperado: necesidad de un nuevo marco de gestión. • Las actividades marinas precisan de coordinación con las actividades terrestres, llegando incluso a influir en la ordenación del territorio costero: precisan de equipamientos e infraestructuras en tierra, transportes, actividades asociadas, etc. • Las actividades marinas contribuyen a las economías costeras e influyen en los modos de vida de las poblaciones. • La mayoría de las fuentes de contaminación del medio marino se ubican en tierra. • Inusual convergencia de usos y actividades. • Espacios costero-marinos son socialmente muy deseados lo que ha provocado una gran concentración de asentamientos humanos, equipamientos e infraestructuras en sus orillas. • Elevada dependencia de las economías de las áreas costero-marinas, sus recursos y los servicios de sus ecosistemas. • Carácter público de las áreas marinas y costeras, y de sus recursos vivos y no vivos. • Elevada convergencia de administraciones en la zona litoral: necesidad de coordinación y cooperación entre instituciones y administraciones. • Elevado número de intereses en los recursos y espacios costero-marinos en ocasiones difícilmente reconciliables. • Elevado número de instrumentos y mecanismos de gestión en la zona costera: dificultad para la coordinación y el establecimiento de objetivos compartidos. • Escaso éxito en la ordenación del territorio y la gestión de los espacios costeros. Problema: mayoría de fuentes de contaminación en el medio marino se ubican en la costa.

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, el subsistema jurídico-administrativo no refleja la conectividad descrita en las áreas costero-marinas. En parte esto puede deberse al poco recorrido que aún tiene la gestión del medio marino. En la actualidad (2014), muchas regiones y sus estados cuentan ya con políticas más o menos consolidadas que deben adoptar. Para ello, deberán adaptar sus estructuras político-administrativas de manera que se incluyan los espacios marítimos y se hagan efectivos los objetivos políticos establecidos (Suárez de Vivero, Rodríguez y Florido, 2009).

Por todo ello, puede concluirse que es un excelente momento para incorporar la conectividad del sistema costero marino en los esquemas de esta gestión, realizándose los acuerdos administrativos, institucionales y políticos necesarios para ello. En este proceso deberá tenerse en cuenta que la naturaleza jurídica de los bienes y espacios marinos y costeros es fundamentalmente pública, por lo que parece adecuado construir una organización institucional que atienda a esta realidad e incorpore e implique a los distintos actores en los asuntos costero-marinos.

La participación propuesta no estará exenta de dificultad, hay muchas cuestiones a resolver, comenzando por la dificultad que entrañaría la dialéctica entre comunidad, de carácter local, y el Estado. En efecto, la población local se verá directamente afectada por la gestión de estos espacios, por lo que debería poder contar con cierta capacidad de influir en las decisiones en la medida en que éstas repercutirán en su modo y calidad de vida. Por otro lado, las áreas costero-marinas suelen ser de interés general para el desarrollo de los Estados, motivo por el que su gestión no debería depender exclusivamente del interés local. Encontramos, por tanto, intereses de Estado en juego en la gestión del medio marino, así como cuestiones relativas a la mayor capacidad de control que ejerce el Estado, su mayor legitimidad y capacidad de representación del interés general, etc. En este escenario, cómo y hasta qué punto debe ser la capacidad de influencia de los distintos actores sobre las decisiones de gestión es una cuestión crítica a resolver.

Esta nueva organización administrativa deberá, a tenor de lo expuesto con anterioridad, concebir la gestión integrada del medio marino, al menos aquél próximo a la costa, como una parte de la gestión integrada del litoral. De este modo se lograría una gestión de todo el sistema, atendiendo a la conectividad físico-natural; pero también gestionando las actividades marítimas desde el medio en el que concentran sus bases operativas: el medio costero, al que por otro lado condicionan desde el punto de vista territorial (ordenación de usos y actividades en la costa) y socioeconómico (influyen en el modo de vida y las economías costeras).

3. APORTACIONES PARA LA DEFINICIÓN DEL ÁMBITO DE GESTIÓN EN LAS ÁREAS COSTERAS Y MARINAS

Existen dos ámbitos bien diferenciados a la hora de enfrentarnos a la gestión del medio marino. Por un lado, las áreas marinas más próximas a costa, que por la conectividad físico-natural e interrelaciones socioeconómicas que presentan, son un ámbito de gestión apropiado para la Gestión Integrada de las Áreas Litorales. Por otro, las aguas localizadas fuera de esta área marina de marcada influencia terrestre podrían ser el ámbito para realizar una gestión que, si bien sería realizada desde una óptica eminentemente marítima, debería ser a su vez estar coordinada con la gestión de los espacios costero-marinos objeto de la GIAL.

Con el paso de los años la concepción del ámbito geográfico objeto de la GIAL se ha ido extendiendo en superficie hacia el medio marino. Téngase en cuenta, por ejemplo, que el 80% de la contaminación marina procede de fuentes terrestres (ONU, 2005).

Este proceso de evolución hacia un enfoque costero-marino a la hora de gestionar aguas marinas se desprende también de la experiencia de las Naciones Unidas. En efecto, la ONU ha venido expresando su preocupación por la degradación de los océanos desde la Conferencia de 1972 sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo. A raíz de este encuentro se inició en 1974 el Programa de Mares Regionales (Regional Seas Program, RSP). Su objetivo es hacer frente a la acelerada degradación de los océanos y zonas costeras del mundo a través de una gestión sostenible que debe incorporar a los países vecinos en acciones globales y específicas para proteger un medio marino que es compartido. Para lograrlo, se ha fomentado la creación de programas de mares regionales con una serie de directrices con objeto de lograr una gestión ambiental que sea coordinada e implementada por países que comparten aguas marinas.

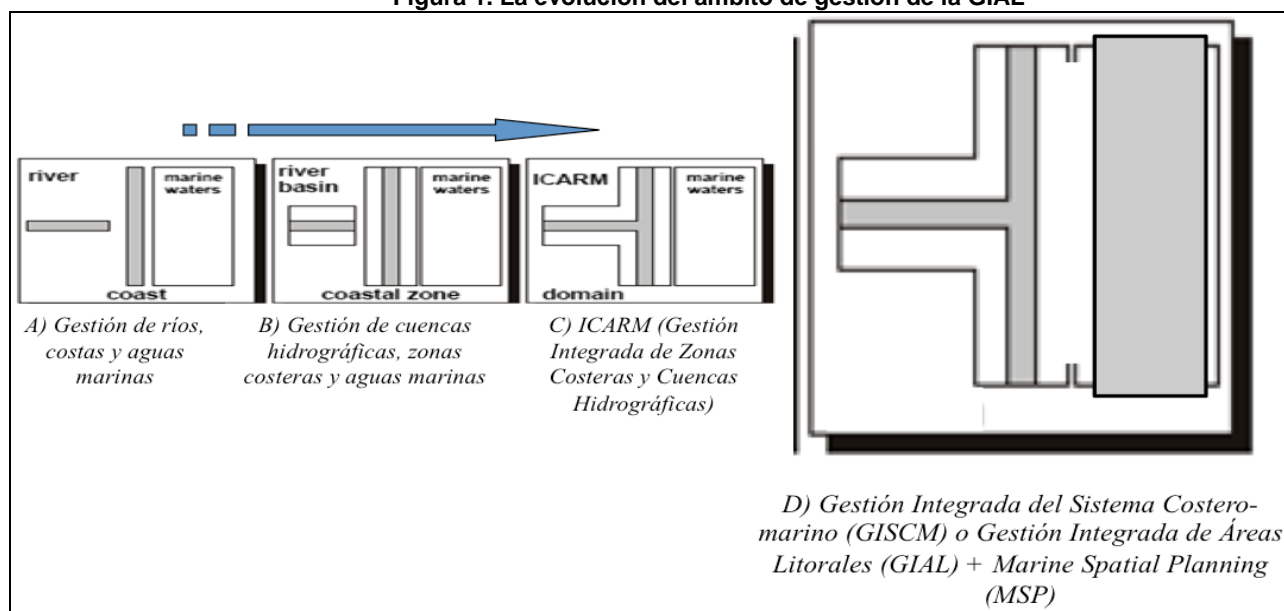
El Programa de Mares Regionales del Mediterráneo ha sido uno de los más activos, habiéndose constituido en un referente internacional en la cooperación y colaboración supranacional en la gestión costera y marina. Tan sólo un año después de la puesta en funcionamiento del Programa, en 1975, fue aprobado el Primer Plan de Acción del Mediterráneo (PAM) que se encontraba orientado al control de la contaminación marina. En 1995 se reforma el texto y se aprueba la II Fase del PAM. De este modo, veinte años después, el Plan es reorientado hacia el logro de una gestión integrada de las zonas costeras y marinas. Además, tan sólo un año después de la aprobación del PAM se aprobó la Convención para la protección del Mar Mediterráneo frente a la Polución (Convención de Barcelona, 1976), que fue reformada al mismo tiempo que el PAM, en el año 1995. Se renombró como la “Convención para la protección del medio ambiente marino y costero de la región del Mediterráneo”. En el marco de esta Convención ha sido adoptado, en el año 2008, el Protocolo de Gestión Integrada de Zonas Costeras en el Mediterráneo.

Tanto el PAM como la Convención que lo desarrolla han evolucionado de un enfoque dirigido al control de la contaminación hacia uno más amplio dirigiendo los esfuerzos a alcanzar una gestión más integrada de las zonas costero-marinas.

De este modo, se incorpora la conectividad del medio costero-marino en los instrumentos de gestión y se enfatiza el papel de la GIAL en la gestión integrada del medio marino.

La figura 1 representa este proceso de evolución del ámbito de gestión de la GIAL. De izquierda a derecha, en un principio se comenzó por gestionar las aguas del río, la línea de costa y las aguas marinas de forma aislada. El siguiente paso se dio cuando se constató que las aguas de los ríos no podían ser gestionadas sin considerar lo que ocurría en la cuenca hidrográfica, ni la línea de costa sin tener en cuenta su zona de influencia (terrestre y marina). Continuó esta evolución integrándose la gestión de las áreas litorales con la cuenca hidrográfica que vierte a la costa, pues este flujo de energía, sedimentos y contaminantes, explica parte de los procesos y los problemas que se dan en la zona costera. Las áreas marinas continúan aisladas de todo este proceso de gestión hasta que, en fechas recientes, se plantea la necesidad de que la GIAL se extienda a las aguas más próximas a la costa y de que las aguas marinas sean gestionadas en coordinación con la GIAL (GIAL+Marine Spatial Planning).

Figura 1. La evolución del ámbito de gestión de la GIAL



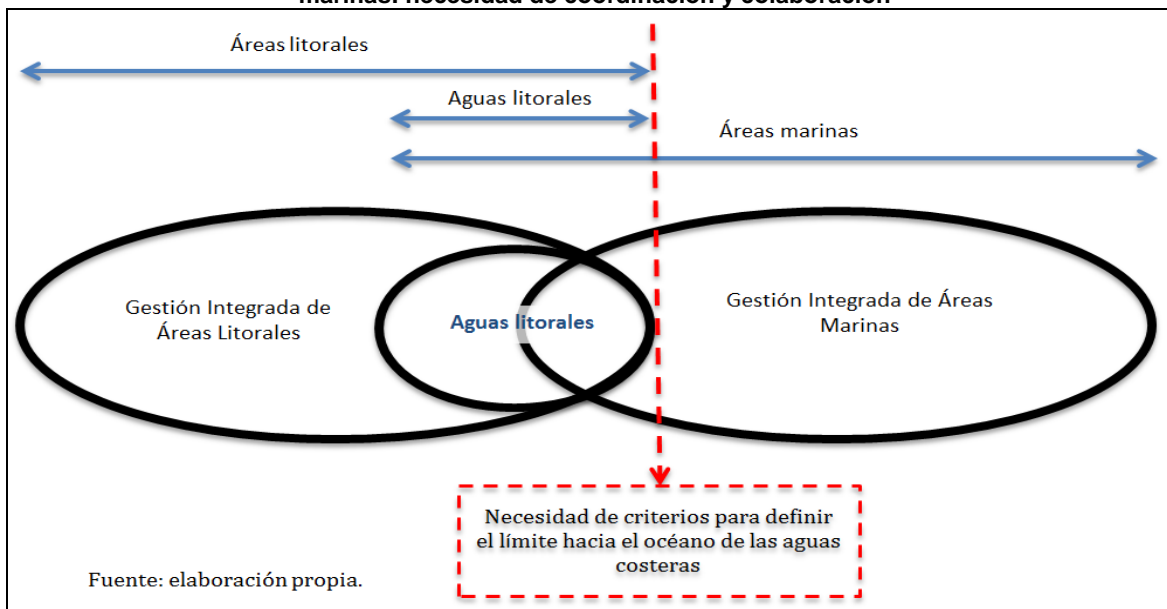
Fuente: elaboración propia a partir de UNEP/MAP/PAP, 1999.

Esta tendencia se ha visto reforzada con la aplicación de los principios de la gestión por ecosistemas y por la iniciativa de Ehler y Douvere (2009) relacionada con "Marine Spatial Planning (MSP)", en la que se propone el análisis y la posterior distribución espacial y temporal de las actividades humanas en las áreas marinas (Pérez-Cayeiro, 2013). La cuestión por resolver es cómo debería coordinarse el MSP con la GIAL en el medio marino y cuáles deberían ser los ámbitos de aplicación, es decir, dónde acabaría la GIAL y dónde empezaría MSP en el mar.

Según Barragán (2003), el área litoral objeto de la GIAL se compone de tres sub-áreas bien diferenciadas por sus características físico-naturales: la terrestre, la marítimo-terrestre y la marítima. Existe entonces un cuerpo de agua que

podríamos denominar “aguas costeras” cuya gestión sería objeto de la GIAL (figura 2).

Figura 2. Relación entre la gestión integrada de áreas litorales y la gestión integrada de áreas marinas: necesidad de coordinación y colaboración



Resulta necesario en este proceso de evolución de la gestión costero-marina identificar y proponer los criterios que justifican la existencia de unas aguas costeras que formen parte del ámbito de gestión de la GIAL. El epígrafe anterior, de las singularidades de la gestión del medio marino, ya adelanta parte de los argumentos que justifican tal expansión de la GIAL hacia las aguas marinas:

- ✓ Existe una fuerte conectividad e interrelación a nivel físico-natural en las áreas costero-marinas.
- ✓ Las “aguas costeras” presentan una fuerte conectividad con las zonas costeras en forma de estrechas interrelaciones entre las actividades costeras y marinas.
- ✓ Esta conectividad no se ve reflejada en la gestión, al existir una fuerte discontinuidad jurídico-administrativa en la administración pública de estos espacios y las actividades que en ellos se desarrollan.

Una de las actividades de mayor importancia y relevancia internacional que se desarrolla en las áreas costeras es el turismo. Su ubicación preferente en las zonas costeras no es casual. Los paisajes marítimos, el clima benigno y las posibilidades de ocio, recreación y descanso que proporcionan la cercanía del mar son ampliamente reconocidos y un criterio de primer orden para los turistas a la hora de escoger sus destinos vacacionales. El descanso y posibilidades de relajación que ofrecen un clima benigno unido a la presencia de balnearios, o a la posibilidad de la práctica de actividades náutico-deportivas como el buceo, la vela, el windsurf u otras actividades relacionadas con la presencia del mar, hacen de las zonas costeras un recurso turístico de primer orden.

En sentido inverso, las posibilidades que ofrecen las costas como lugar de destino de los grandes cruceros muestran la misma relación de una actividad turística predominantemente marítima con la parte terrestre del litoral.

En relación a las actividades industriales, destaca por su importancia creciente a escala mundial la energía eólica “offshore”. Esta actividad se encuentra fuertemente asociada a la zona costera adyacente al área marítima donde se desarrolla. La evacuación de la energía generada a través de cables a tierra, la necesidad de una subestación eléctrica que gestione y redirija a la red principal la energía, y de un puerto base y unas instalaciones y equipamientos asociados en tierra para las labores de seguimiento y mantenimiento del parque eólico, muestran la evidente relación de esta actividad marítima con la zona costera adyacente, influyendo en su economía y el modo de vida de sus gentes.

Del mismo modo, infraestructuras y equipamientos terrestres como las presas o los puertos modifican las dinámicas e interrelaciones existentes entre las partes terrestre y marina del litoral. La retención de sedimentos, la modificación de las entradas de agua dulce en el mar y de los patrones de corrientes; en suma, la alteración de las plumas de sedimentos y de agua dulce son la consecuencia marítima de estas actividades terrestre

En conclusión, si bien es muy común que las actividades costeras tengan una fuerte relación de una u otra forma con el medio marino adyacente, en el caso contrario no existe ninguna actividad desarrollada en la parte marina del litoral que no cuente con infraestructuras, equipamientos y actividades asociadas en la parte terrestre. Habida cuenta de las interrelaciones socioeconómicas existentes entre la parte terrestre y marina del litoral resulta adecuado desde este punto de vista la gestión de las aguas costeras desde la GIAL. En este caso, del mismo modo que los Planes de Ordenación del Litoral son un instrumento de la GIAL en tierra, el “Marine Spatial Planning” sería concebido como una herramienta de la Gestión Integrada de Áreas Litorales para el mar.

Otro aspecto de gran interés a analizar para la delimitación de las aguas costeras tiene que ver con los problemas identificados en éstas en comparación con las aguas marinas. Resulta interesante comprobar que las manifestaciones de los problemas en aguas costeras y en aguas marinas son de índole muy diferente y, más importante aún, sus causas difieren sustancialmente. Mientras el origen de los problemas en aguas costeras hay que buscarlos en las actividades desarrolladas en la costa, los de las aguas marinas tienden a tener un origen más orientado a una deficiente o escasa gestión en la escala internacional (García-Sanabria, 2014).

También se observan diferencias en las tendencias e intensidades de los problemas percibidos en uno y otro ámbito. Por un lado, las magnitudes de los problemas son mayores en las aguas costeras. Esto resulta lógico ya que están sometidas a mayores presiones derivadas de la intensa concentración de población, usos y actividades que se localizan en las costas. De cualquier forma, esta afirmación debe quedar matizada por dos cuestiones a tener en cuenta: las aguas marinas ocupan una vasta extensión del planeta por lo que la intensidad de

los problemas puede no ser tan elevada debido a que son “diluidos” o difuminados en la extensa masa de agua. Dicho de otro modo, la resiliencia o capacidad de absorción de impactos en las aguas marinas es superior a la de las aguas costeras. Por otro lado, hay que tener en cuenta que cualquier impacto en las aguas marinas, por pequeño que sea, tendrá un alcance mucho mayor, llegando a tener repercusión a escala planetaria. En este sentido una pequeña variación del pH de estas aguas puede provocar cambios en el equilibrio químico marino de tal forma que en regiones como Australia, profundamente preocupados por la salud de la Gran Barrera de Coral, están dedicando grandes cantidades de recursos a estudiar la disolución de los exoesqueletos calcáreos de los organismos marinos en distintos escenarios con mínimas variaciones en el pH. Del mismo modo, variaciones en las temperaturas de las aguas están provocando blanqueamiento de los corales y la subida del nivel del mar.

En definitiva, los problemas se manifiestan de manera muy diferente en las aguas costeras y las marinas, presentando los primeros un origen más localizado y abordable desde la GIAL, mientras que los segundos, de manifestaciones globales, deben ser abordados desde la escala internacional. El Programa de Mares Regionales de la UNESCO es una buena herramienta en este sentido.

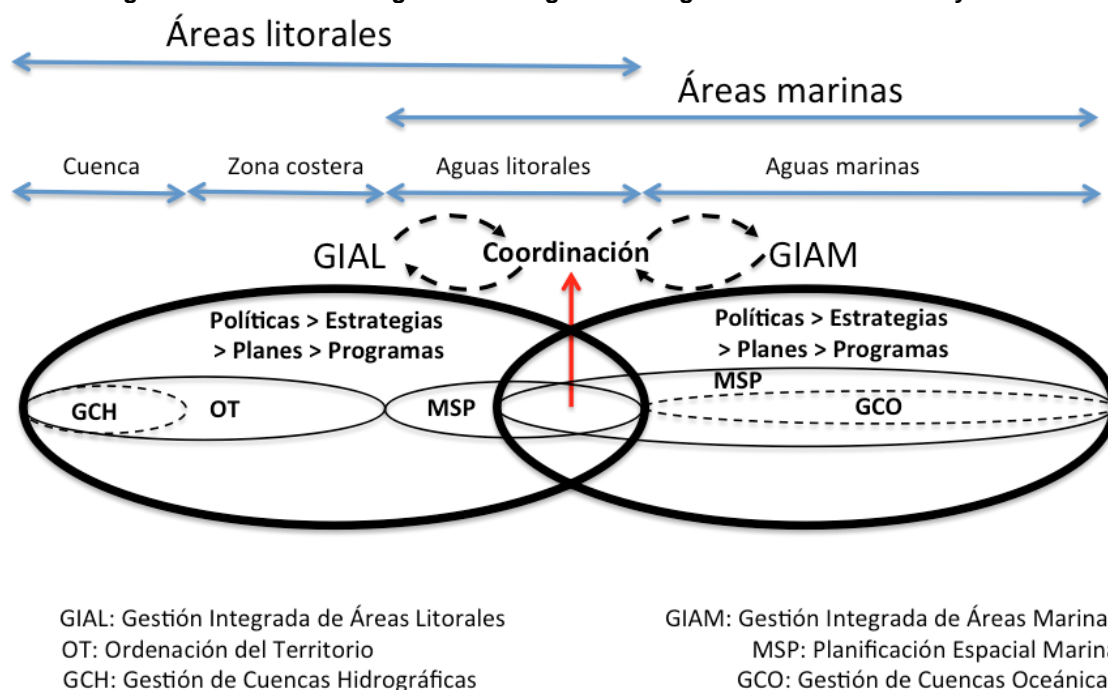
Por todo lo anteriormente expuesto, resulta oportuno, desde el punto de vista físico-natural y socioeconómico, una gestión conjunta e integrada de la parte terrestre y marina del litoral. Además, la evolución conceptual de la GIAL en la escala internacional ha avanzado en el mismo sentido, existiendo una tendencia a incluir las aguas costeras como parte del ámbito de gestión. A todo ello hay que añadir que tanto organismos internacionales como algunos países, han iniciado ya este camino.

Barragán (2014) identifica como parte de las áreas litorales a las aguas costeras, que define del siguiente modo: es una zona de enorme trascendencia para determinados ecosistemas marinos y fases vegetativas de algunas especies de valor comercial, o cruciales en la cadena trófica. Por su cercanía a las áreas habitadas son de gran interés para el control de la calidad de las aguas. La profundidad de 50 metros, vinculada a la penetración de la luz y, por lo tanto, a la función clorofílica, proporciona un extraordinario referente para la GIAL (límite de praderas de fanerógamas, límite para la pesca de arrastre). También es usual identificarla con las 12 millas náuticas del Mar Territorial y las Aguas Interiores. Algunas actividades humanas encuentran aquí su área más propicia de desarrollo (pesca artesanal, acuicultura, navegación comercial y deportiva, turismo, extracción de petróleo y gas, producción de energía eólica *off shore*, etc.).

El autor adelanta algunos de los criterios en la definición de las aguas costeras. La profundidad de 50 metros parece ser una buena orientación en cuanto a que se identifica con el máximo de penetración de la luz. El límite del Mar Territorial es también interesante desde el punto de vista funcional. Además, hace referencia también a la conectividad de las actividades marinas ubicadas en estas aguas con su medio costero.

La figura 3 representa el ámbito de gestión de la GIAL que se propone, y cuyos límites exactos dependerían del contexto concreto de cada país o región. En efecto, en cada lugar se darán distintas relaciones y grados de relaciones entre la parte marina y terrestre del litoral que deberán ser tenidas en cuenta en la definición de las “aguas costeras” correspondientes que luego serán objeto de la GIAL. El ámbito espacial de la GIAL se extendería entonces desde la cuenca hidrográfica vertiente hasta las aguas costeras a partir de las cuales comenzaría el ámbito de gestión de la GIAM (Gestión Integrada de Áreas Marinas). El espacio de aguas costeras compartido entre GIAL y GIAM en la figura representa la necesaria coordinación a llevar a cabo entre la gestión de ambos espacios. El Marine Spatial Planning se concibe en las aguas costeras como una herramienta de la GIAL equivalente a los Planes de Ordenación del Litoral, y sujeta por tanto a las Estrategias y políticas que desarrollan la GIAL. En el caso de las aguas marinas, el MSP se concibe como una herramienta bajo el enfoque de la GIAM.

Figura 3. Los ámbitos de gestión de la gestión integrada de áreas litorales y marinas



Nota: MSP se contempla tanto en aguas litorales como en aguas marinas, en las primeras bajo la aproximación de la GIAL, en las segundas bajo una aproximación de GIAM.

Fuente: Elaboración propia

Mediante este enfoque es posible corregir uno de los grandes problemas identificados en el desarrollo de iniciativas de MSP. En efecto, St. Martin y Hall-Arber (2008) advierten un vacío de información para la gestión del medio marino. Según los autores, cartografiar las condiciones biofísicas y los usos humanos en los océanos no resulta suficiente para una adecuada planificación espacial ni para el proceso de toma de decisiones en las áreas marinas. En efecto, las tecnologías emergentes relacionadas con la información geográfica: Sistemas de Información Geográfica (SIG) y Sistemas de Monitoreo de Buques (SMB), se encuentran orientadas a cartografiar los procesos biofísicos y realizar bases de datos sobre

dónde tienen lugar en el espacio marino las actividades humanas. De este modo, ni la complejidad de las poblaciones humanas ni sus relaciones con los lugares y recursos marinos particulares de los que dependen son actualmente cartografiados. Esta información de gran interés para gestionar el medio marino se encuentra ausente en prácticamente todas las iniciativas de planificación del mundo (St. Martin y Hall-Arber, 2008). El resultado de esta situación es que la conexión entre las actividades marinas (offshore) y las poblaciones costeras no se encuentra integrada en los procesos de planificación y toma de decisiones (St. Martin y Hall-Arber, 2008; Douvere, 2008). En efecto, los planificadores marinos han visto la costa como una amenaza, el lugar de donde vienen la mayoría de los problemas, y ello parece haberles llevado a realizar una planificación desde una perspectiva excesivamente marítima.

La propuesta expresada en la figura 3 puede resolver el problema planteado. Si las aguas costeras fuesen gestionadas desde la GIAL, las relaciones entre las actividades marinas y las poblaciones costeras serían más fácilmente abordables. Además, desde la GIAL se cuenta con mayor experiencia en la formulación y diseño de mecanismos para la resolución de conflictos, los cuales tienen lugar en el medio marino, de manera más acusada, en el ámbito de las aguas costeras

4. CONCLUSIONES

La Planificación Espacial Marina (PEM) es una herramienta de interés para gestionar los espacios marinos que debe ser empleada bajo distintos enfoques dependiendo del área marina en la que nos encontremos.

En el caso de las aguas costeras, la PEM se concibe como una herramienta de características similares a los planes de gestión costera, pero en el ámbito marino. En este sentido, ambos deben ser orientados y desarrollados bajo el enfoque de la Gestión Integrada de Áreas Litorales. En el caso de las aguas marinas, la PEM se emplearía bajo un enfoque más marítimo de la Gestión Integrada de las Áreas Marinas.

Por otro lado, existen grandes parecidos entre la Ordenación del Territorio y la PEM que podrían garantizar que, siendo desarrolladas bajo el enfoque común de la Gestión Integrada de Áreas Litorales, se alcanzara una mejor coordinación e integración en la gestión de las áreas costero-marinas, entendidas como la suma de las áreas costeras y las aguas costeras.

Esta reflexión sobre el ámbito de los PEM abre un interesante reto en la elaboración de un sistema multi-criterio que, incorporando aspectos sociales, económicos y físico-naturales, ayude a definir la extensión más adecuada de las “aguas costeras” para cada caso concreto.

BIBLIOGRAFÍA

BARRAGÁN, J. M. (2003): *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la Planificación y Gestión Integradas*. Servicio de publicaciones Universidad de Cádiz, 301 pp.

BARRAGÁN, J. M. (2014): *Política, gestión y litoral. Una nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales*. UNESCO y Editorial Tébar, Madrid, 620 pp.

CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo) (1993): *Río 92, Programa 21*. MOPT, Madrid, 312 pp.

DOUVERE F. (2008): "The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management". *Marine Policy*, 32(5), pp. 762–71.

EHLER, C. y DOUVERE, F. (2007): *Visions for a Sea Change. Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning*. UNESCO/IOC. 84 pp.

Ehler, C. y Douvere, F. (2009): *Marine Spatial Planning. A step-by-step approach toward Ecosystem-based Management. Intergovernmental Oceanographic Commission. Manual and Guides, 53, ICAM Dossier 6*. UNESCO, Paris, 99 pp.

GARCÍA-SANABRIA, J. (2014): *Hacia la gestión integrada del medio marino: análisis de un nuevo marco conceptual y metodológico*. Universidad de Cádiz (Tesis doctoral inédita).

GREEN, A. ET AL. (Eds.) (2013): *Designing marine protected area networks to achieve fisheries, biodiversity, and climate change objectives in tropical ecosystems: A practitioner guide*. The Nature Conservancy, and the USAID Coral Triangle Support Partnership. Cebu City. Philippines. viii + 35 pp.

ONU (2005): *Ecosystems and human well-being: current state and trends: findings of the Condition and Trends Working Group*. Edited by Rashid Hassan, Robert Scholes, Neville Ash.

PARIS, C. B. ET AL. (2009): *Connectivity*. In North, E. W., Gallego, A. and Petitgas, P. (Eds). *Manual of Recommended Practices for Modelling Physical – Biological Interactions during Fish Early Life*, pp. 63-82. ICES Cooperative Research Report nº 295, 111 pp.

PÉREZ-CAYEIRO, M. L. (2013): *Gestión Integrada de Áreas Litorales. Análisis de los fundamentos de la disciplina*. Ed. Tébar, Madrid, 404 pp.

ST. MARTIN, K.; HALL-ARBER, M. (2008): "The missing layer: Geo-technologies, communities, and implications for marine spatial planning". *Marine Policy*, 32(5), pp. 779-786.

SUÁREZ DE VIVERO, J. L., RODRÍGUEZ, J. C. Y FLORIDO, D. (2009): "Geopolitical factors of maritime policies and marine spatial planning: state, regions, and geographical planning scope". *Marine Policy*, 33, pp. 624-634.

UNCED (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) (1993): *Programa 21, Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro 1992. Capítulo 17 Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos*. MOPT, Madrid, 312 pp.

UNCLOS (Convención Internacional sobre el Derecho Internacional del Mar) (1982): *Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre el Derecho Internacional del Mar*. Naciones Unidas.

UNEP/MAP/PAP (Mediterranean Action Plan. Priority Actions Programme Regional Activity Centre) (1999): *Conceptual Framework and Planning Guidelines for Integrated Coastal Area and River Basin Management*. Split, Priority Actions Programme.

UNESCO/COI (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – Comisión Oceanográfica Intergubernamental) (2009): *Marine Spatial Planning. A step by step approach to Ward Ecosystem based Management*. 99 pp.

UNFCCC (1992): *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Naciones Unidas.



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

La contaminación difusa de las aguas continentales. Insuficiencias en la aplicación de la normativa vigente.

*Andrés Molina Giménez**

Profesor titular de Derecho Administrativo y Secretario Académico del Instituto Universitario del Agua y de las Ciencias Ambientales de la Universidad de Alicante.

RESUMEN

Se analiza el régimen legal de la contaminación difusa del agua. Riegos con exceso de fertilizantes que generan eutrofización en aguas superficiales y altas concentraciones de nitratos en subterráneas. Tres directivas comunitarias abordan el tema con instrumentos como la planificación hidrológica, programas de medidas y de actuación, designación de zonas vulnerables, entre otros; todo ello desde la perspectiva del buen estado ecológico de las masas de agua. Sin embargo, existen problemas de aplicación, ya que las autoridades no desarrollan estos instrumentos en su integridad.

ABSTRACT

This paper studies the legal framework of diffuse water pollution. Irrigation with excess fertilizer generates eutrophication in surface waters and high nitrate concentrations in groundwater. Three E.U. Directives addresses this issue with instruments such as water planning, programs, designation of vulnerable zones , among others; all from the perspective of the good ecological status of water bodies. However, there are implementation challenges, since authorities do not always develop these instruments properly.

1.- REGULACIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DIFUSA EN EL DERECHO COMUNITARIO.

1.1. Política agraria común europea y acuerdos ambientales

La política agraria común (PAC) es una de las áreas más relevantes en las políticas europeas. Una parte importante del presupuesto comunitario está dirigido precisamente a financiar la agricultura en Europa. La PAC nació a mediados de los años 80 del anterior siglo con la finalidad de proporcionar a los agricultores ayudas directas para garantizar la subsistencia de una agricultura no competitiva en el entorno global.¹

Aunque la PAC tradicional ha venido exigiendo a los agricultores el cumplimiento de fines ambientales básicos como condición para obtener financiación, existen nuevas herramientas que permiten promover dichas estrategias de manera más eficiente. Una de ellas son los denominados “acuerdos ambientales”. Básicamente, supone recompensar de manera complementaria a aquellos agricultores que voluntariamente aseguren servicios ambientales adicionales.²

La legislación vigente es el Reglamento del Consejo 2078/92/CE de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agrícola compatibles con la protección del medio ambiente y el mantenimiento del paisaje. En su artículo segundo establece claramente: “*Siempre que ello tenga unos efectos positivos para el medio ambiente y el espacio natural, el régimen podrá incluir ayudas destinadas a los agricultores que se comprometan: a) a reducir sensiblemente la utilización de fertilizantes y/o productos fitosanitarios o a mantener las reducciones ya iniciadas o introducir o mantener métodos de agricultura biológica (...)*”. Esta es una alterativa muy interesante para mejorar los resultados en materia de contaminación derivada de prácticas de irrigación.³

Los acuerdos ambientales pueden además centrarse en zonas designadas por los Estados como “áreas ambientalmente sensibles”; se trata de espacios con reconocidos valores ecológicos y paisajísticos. El alcance de estos acuerdos es amplio y pueden ser discutidos libremente por las partes. Una vez aprobados, supondrán un ingreso adicional para los agricultores comprometidos en poner en

¹ De acuerdo con **CARDWELL, M.** *The European model of agriculture*, Oxford University Press, 2004, p. 8 et seq, durante el periodo 2000-2006 alrededor de la mitad de todo el presupuesto anual de la Comunidad Europea fue asignado a la agricultura.

² Los acuerdos agro-ambientales tienen su origen en la experiencia realizada en Norfolk Broads (Gran Bretaña). En enero de 1985 se creó el denominado: “*Broads Grazing Marshes Conservation Scheme*”, que pretendía asegurar financiación a los agricultores que aceptaran continuar con sus actividades de ganadería. El caso hizo que la Comisión Europea aprobara un Reglamento (Reglamento 797/1985, sobre la mejora en la eficiencia de las estructuras agrícolas), permitiendo a los Estados introducir medidas agro-ambientales. El Reglamento del Consejo 2078/1992 convirtió las medidas agro-ambientales en obligatorias para todos los Estados Miembros. Véase **BRIAN, J.** “*Agriculture and European Union environmental law*”, *Journal of Environmental Law*, nº 22:3, pp. 111-113.

³ De acuerdo con, *Idem*, p. 118, los informes de evaluación muestran que los Estados miembros y las Regiones han utilizado los acuerdos agro-ambientales para alcanzar los objetivos comunitarios en materia de aguas.

marcha medidas de protección y restauración ambiental. Pueden incluso incluir compensaciones para aquellos que acepten restricciones en sus prácticas agrarias tradicionales.⁴

1.2. La exclusión de las fuentes de contaminación difusa del ámbito de las autorizaciones de vertido conforme al Derecho Comunitario.

De acuerdo con el Derecho comunitario europeo, las fuentes difusas de contaminación del agua no se consideran vertidos, y por tanto quedan excluidos de cualquier tipo de esquema autorizador.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCEE) en el caso: “*Nederhoff v Dijkgraf en Hoogheemraden van het Hoogheemraadschap Rijnland*” excluyó la contaminación difusa del concepto “vertido directo”. De acuerdo con dicha interpretación, los vertidos directos son solo aquellos que pueden quedar plenamente identificados y vinculados a una acción humana. Como resultado, solo los vertidos en un punto concreto quedan bajo el ámbito de aplicación de la Directiva 76/464/CE de 4 de mayo de 1976 relativa a la contaminación causada por sustancias peligrosas vertidas al medio acuático de la Comunidad.⁵

El Tribunal justifica su decisión en la dificultad de aplicar a los vertidos difusos esquemas autorizatorios que precisan conocer exactamente la cantidad de efluente contaminante y su carga contaminante. Esta interpretación dificulta el control de este tipo de contaminación.

1.3. Estrategias generales para la protección de las masas de agua: la Directiva 60/2000/CE marco del Agua (DMA).

1.3.1. Planificación hidrológica

La DMA conforma el esquema regulatorio común en materia de aguas en Europa. Su eje fundamental es generalizar la planificación de las cuencas hidrográficas para alcanzar el “buen estado ecológico” en todas las masas de agua.⁶ Toda acción debe enfocarse en alcanzar dicho objetivo en 2015. La Directiva, no obstante, permite excepciones conforme a las circunstancias existentes y

⁴En lo relativo a la reducción de nutrientes, los acuerdos agro ambientales deben ser compatibles con los estándares derivados de la Directiva nitratos. VI/7655/98 DGVI *Commission working document: “State of application of regulation (EEC) no. 2078/92: evaluation of agri-environment programs”*, (1998), p. 118.

⁵Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, caso: C-232/97 *Nederhoff v Dijkgraf en Hoogheemraden van het Hoogheemraadschap Rijnland* [1999] ECR I-6385.

⁶ El término “buen estado ecológico” es complejo e indeterminado; de hecho, su alcance queda en buena medida derivado a una decisión discrecional técnica en función del estado de cada masa de agua. Para el agua superficial el criterio determinante es su “estado químico” y el “estado ecológico”, mientras que para el agua subterránea los criterios de referencia son “estado cuantitativo” y “estado químico”, de acuerdo con los parámetros establecidos en el Anexo V de la DMA. Sobre el particular,; **LEE, M.** “Law and governance of water protection policy”, en Scott, J, (ed.) *Environmental Protection: European Law and Governance*, 2009, p. 30.

características singulares de cada masa de agua (condiciones del suelo, usos del agua existentes, vertidos actuales, etc).⁷ De no alcanzarse el objetivo previsto, la Comisión Europea podría iniciar procedimientos de infracción contra los Estados incumplidores. Por el momento, la Comisión ha preferido centrar sus esfuerzos en acciones positivas.⁸

Cuando la DMA fue aprobada, la mayoría de los Estados europeos no contaban con una planificación de cuenca integral.⁹ El plazo para culminar la planificación expiraba el 22 de diciembre de 2009, y varios Estados no cumplieron a tiempo con este cometido (Bélgica, Portugal, España y Grecia).

Los planes están regulados en el artículo 13 de la DMA. Deben describir las características de todas las cuencas fluviales incluidas en la Demarcación. Resumirán a su vez las presiones e impactos más importantes de la actividad humana, incluyendo la contaminación difusa. Además, cada plan debe identificar las áreas ambientales protegidas como son entre otras las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos. Deben incluir además un mapa de las redes de monitorización de la calidad de las aguas.

Los planes deben fijar objetivos de calidad para cada masa de agua superficial o subterránea, y controlar su aplicación mediante redes de teledetección que proporcionan a las autoridades información real para apoyar los procesos de decisión. Esto es básico, toda vez que decisiones como la autorización de vertidos se basan no solo en controles de emisión o mejores prácticas ambientales, sino en valores límite que son fijados en relación con la calidad actual de la masa de agua y los objetivos de mejora planteados para la misma.

La DMA incluye un Anexo VIII titulado “lista indicativa de los principales contaminantes”. Esta lista debe tenerse en cuenta durante el proceso de planificación y la toma de decisiones. Entre ellas encontramos las “sustancias que pueden contribuir a la eutrofización, en particular nitratos y fosfatos”. Los planes son por tanto un activo importante para la protección ambiental frente a la contaminación difusa. En España, la planificación de cuenca ha tenido recientemente que adaptarse a la DMA, si bien los problemas de gobernanza en algunas demarcaciones (especialmente, Tajo, Segura y Júcar), han retardado sustancialmente el proceso.¹⁰

⁷ **JANS, J.H., y VEDDER, H.B.** *European environmental law*, 4ªed, 2012, Europa Law Publishing, p. 395, consideran que buena parte de la complejidad de la DMA se debe a sus excepciones, incluidas aquellas que se refieren al plazo del 2015 para alcanzar el buen estado ecológico.

⁸ **LOUKA, E.** *Water law and policy. Governance without frontiers*. Oxford University Press, 2008, p. 75.

⁹ Sólo algunos de ellos, como España, los habían aprobado antes de la DMA. En el caso español los planes de cuenca datan de 1998.

¹⁰ La nueva planificación del Tajo ha tenido que esperar hasta la aprobación del Real Decreto 270/2014, de 11 de abril, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Tajo. El de la demarcación del Júcar fue aprobado mediante Real Decreto 595/2014, de 11 de julio. Misma fecha del Real Decreto 594/2014, de 11 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura.

1.3.2. Programas de medidas

El plazo establecido en la DMA para que los Estados aprobaran los programas de medidas incluidos en la planificación hidrológica expiró igualmente en diciembre de 2009. Además, debían estar operativos en diciembre de 2012. Evidentemente, los países que no han aprobado a tiempo los planes hidrológicos no han podido cumplir con este objetivo, toda vez que ambos documentos, planes y programas, forman parte del mismo proceso de aprobación.

Los programas de medidas están regulados en el artículo 11 de la DMA. Deben incluir “medidas básicas” para cada demarcación. Pueden contener numerosas estrategias para alcanzar el buen estado ecológico de las masas de agua. Entre ellas, cabe mencionar por lo que aquí interesa: “medidas para prevenir o controlar la introducción de contaminantes de fuentes difusas”.

La Directiva no especifica cuáles pueden ser esas medidas. Por ello, buena parte de su contenido en lo referente al control de las fuentes de contaminación difusa dependerá de lo establecido en la Directiva Nitratos. Como instrumentos adicionales la DMA menciona dos posibles medidas: la prohibición de entrada de contaminantes en el agua y la autorización y registro previo de la actividad. Junto a ello, incluye un conjunto de “medidas suplementarias”, mediante una lista no exclusiva. En el Anexo VI, parte B, vienen recogidas algunas que pueden resultar relevantes para el control de fuentes difusas. Se trata de acuerdos ambientales, incentivos económicos y fiscales, así como proyectos educativos.

1.3.3. Designación de áreas especialmente protegidas.

La DMA establece un registro de áreas protegidas incluyendo las siguientes: a) Masas de agua destinadas a la extracción de agua potable.¹¹ b) Áreas designadas para proteger especies acuáticas económicamente relevantes.¹² c) Masas de aguas destinadas a usos recreativos.¹³ d) Áreas sensibles a la contaminación por nitratos.¹⁴ e) Áreas designadas para la protección de hábitats o especies en las

¹¹ Aunque esta categoría no fue creada por la Directiva 98/83/CE de 3 de noviembre, relativa a la calidad del agua requerida para consumo humano, la DMA permite la identificación de este tipo de áreas protegidas.

¹² Se trata de espacios protegidos bajo la Directiva 2006/44/CE de 6 de septiembre, sobre la calidad de las aguas para la vida de los peces. También se incluyen áreas protegidas de acuerdo con la Directiva 2006/113/CE de 12 de diciembre, sobre calidad de las aguas para la cría de moluscos.

¹³ Áreas protegidas conforme a la Directiva 2006/7/CE de 15 de febrero, sobre calidad de las aguas para baño.

¹⁴ Espacios protegidos bajo la Directiva 91/676/CE de 12 de diciembre, sobre la protección de las aguas frente a la contaminación causada por nitratos procedentes de la agricultura. Otras áreas pueden ser identificadas conforme a la Directiva 91/271/CE de 21 de mayo, sobre aguas residuales urbanas.

que el mantenimiento o mejora de las condiciones del agua es un factor determinante.¹⁵

Todos estos espacios serán gestionados por los Estados miembros no solo para alcanzar los objetivos fijados en sus directivas específicas, sino también para alcanzar los objetivos de la DMA, y singularmente el buen estado ecológico de las aguas.

1.4. Estrategias específicas para abordar la contaminación por nitratos: Directiva 91/676/CE.

1.4.1. Designación de zonas vulnerables: concentración de nitratos superior a 50 mg/l y áreas afectadas por eutrofización.

El primer paso para resolver un problema es conocer sus características y particularidades. Ésta es precisamente la finalidad que se persigue al identificar las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos y comunicar su existencia a la Comisión Europea. Esta tarea tuvo que realizarse antes de diciembre de 1993. Tras ello, todos los Estados debían revisar las designaciones cada cuatro años de acuerdo con los resultados del control de las masas de agua. Hasta ahora, la tendencia ha sido el progresivo incremento del territorio incluido.¹⁶

Algunos Estados optaron por no especificar áreas concretas como zonas vulnerables, eligiendo como alternativa la aprobación de programas de acción sobre la totalidad de su territorio.¹⁷ Esta alternativa pretende extender el control a todas las prácticas agrarias, allí donde se realicen, y ayuda a evitar distorsiones económicas y regulatorias entre regiones. Sin embargo, limita la capacidad de la Unión Europea en cuanto a controlar que los estándares se cumplen realmente. Monitorizar grandes áreas puede resultar ciertamente difícil, mientras que enfocar zonas concretas e identificadas parece más efectivo.

Las condiciones para merecer la designación como zona vulnerable vienen establecidas en el Anexo I de la Directiva. Para las aguas superficiales se establecen dos criterios principales. Uno de ellos se refiere a estándares numéricos fijados por la Directiva 75/440/CE de 16 de junio, sobre calidad de las aguas superficiales requerida para la extracción de agua potable. Para aquellas masas de agua no asociadas a ningún abastecimiento urbano, el criterio se fundamenta en la presencia de fenómenos de eutrofización. Respecto al agua subterránea, se establece un criterio numérico: así, las masas de agua no deberán albergar una concentración de nitratos superior a 50 mg/l.

¹⁵ Se incluyen los espacios de la Red Natura 2000 designados conforme a la Directiva 2009/147/CE de 30 de noviembre, sobre la conservación de aves y sus hábitats, así como los designados conforme a la Directiva 92/43/CE de 21 de mayo, sobre conservación de hábitats naturales y de la flora y fauna salvaje.

¹⁶ Desde 1991 a 1999 se incrementaron las zonas protegidas de acuerdo con los datos siguientes: Gran Bretaña (desde 2,4% a 32,8% de su territorio), España (desde el 5% al 11%), Italia (desde el 2% al 6%), Suecia (desde el 9% al 15%), Bélgica (desde el 5,8% al 24%).

¹⁷ Es el caso de Países Bajos, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Dinamarca y Austria.

Una vez una zona queda declarada como vulnerable, los códigos de buenas prácticas agrarias, que como regla general son de voluntario cumplimiento, pasan a ser vinculantes. Además, debe aprobarse un programa de acción específico para establecer obligaciones adicionales para la protección del espacio.

Dado que muchas cuencas hidrográficas europeas son compartidas entre varios Estados, es probable que determinadas zonas vulnerables lo sean como consecuencia de contaminantes procedentes de otros Estados. La Directiva demanda que se aborden estos conflictos a través de acuerdos bilaterales o multilaterales. Bajo la supervisión de la Comisión Europea, los Estados afectados deben alcanzar soluciones que permitan aplicar medidas vinculantes.¹⁸

1.4.2. Programas de actuación.

En términos aplicativos, el instrumento clave de la Directiva nitratos es el programa de acción. La designación de zonas vulnerables suministra a las autoridades suficiente información sobre las áreas que deben ser protegidas y restauradas. También proporciona a los ciudadanos la capacidad de comprobar qué políticas se están desarrollando y cuáles son sus resultados. Así pues, el paso inmediato es pasar a la acción. A tal efecto la directiva configura estos programas como instrumentos directamente ejecutivos que los Estados deben activar.

A finales de 2003 todos los Estados miembros, con la excepción de Irlanda, habían aprobado uno o más programas de actuación. Irlanda finalmente cumplió esta exigencia en 2006. En 2003 aproximadamente 110 programas habían sido aprobados en los diferentes Estados de la Comunidad.

Las medidas más comunes que se incluyen en este tipo de instrumentos son prohibiciones de uso de determinados fertilizantes, así como el establecimiento de limitaciones temporales para su utilización, o incluso medidas dirigidas a restringir la cantidad de ganado o de la aplicación de estiércol. También se exigen mínimos de capacidad de almacenamiento estanco de estiércoles para evitar percolación. Los programas establecen habitualmente valores límite para la aplicación de fertilizantes mediante el riego, de acuerdo con las prácticas agrarias más adecuadas, y teniendo en cuenta las características de la zona vulnerable.

Aquellos programas de actuación que no establezcan criterios vinculantes adecuados no serán aceptados por la Comisión Europea y deberán reformularse. Sin embargo, hasta el momento no tenemos constancia de ninguna medida de carácter sancionador aplicada por la Comisión frente a incumplimientos de esta naturaleza.

Los ambiciosos estándares establecidos por la Directiva nitratos resultan difíciles de cumplir por los Estados. La restricción de 170 kg N/año/hectárea para la

¹⁸ Véase, por ejemplo, el Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, hecho «ad referendum» en Albufeira el 30 de noviembre de 1998.

aplicación de estiércoles es muy difícil de aplicar en Estados con gran densidad de explotaciones ganaderas. En ocasiones no existe suficiente capacidad de almacenaje de este producto y su procesamiento resulta muy costoso. Internalizar estos costes podría suponer severas limitaciones para las industrias relacionadas con el ganado y especialmente los productos lácteos.¹⁹

La Directiva, de hecho, prevé excepciones, permitiendo a los agricultores operar con niveles de exigencia menos demandantes. Sin embargo, éstas deben ser concedidas por la Comisión Europea y están sujetas a condiciones restrictivas. El Estado solicitante debe asegurar que las operaciones agrícolas y ganaderas que superen los estándares no suponen ningún riesgo adicional. Sólo unos pocos Estados han conseguido excepciones a favor de explotaciones específicas hasta 250 kg N/año/ hectárea.

1.4.3. Códigos de buenas prácticas agrarias.

Se trata de documentos no vinculantes, si bien juegan un importante papel proporcionando información a los agricultores sobre prácticas agrarias sostenibles. Además, cuando un espacio es declarado zona vulnerable, pasan a ser vinculantes. Como se ha señalado, en estos casos es necesario aprobar un programa de actuación, que de acuerdo con el artículo 5.4 de la Directiva nitratos, deberá incluir todos los criterios establecidos en los códigos, junto a acciones adicionales diseñadas conforme a lo establecido en el Anexo III.

Los Códigos suelen incorporar criterios relativos a: a) Periodos en los que la aplicación de fertilizantes no es apropiada. b) Aplicación de fertilizante en zonas escarpadas. c) Aplicación de fertilizantes en tierras saturadas de agua, inundadas o cubiertas de nieve. d) Condiciones para la aplicación de fertilizantes en zonas próximas a cursos fluviales. e) Capacidad de almacenaje necesaria para estiércoles. f) Procedimientos para la aplicación de fertilizantes, incluida la cantidad, periodo, y uniformidad en la aplicación.

La lista de buenas prácticas incluye un conjunto de estrategias que todo código debe incluir, aunque la Directiva menciona medidas adicionales relativas a la gestión de los suelos, sistemas de rotación de cultivos, mantenimiento de cantidades mínimas de cubierta vegetal durante periodos de lluvia, planes de fertilización a nivel de explotación, entre otros.²⁰

¹⁹ Véase. **CLAEYS, D. et al.** "Derogation of the EU Nitrates Directive: does it make a difference?", *12th Congress of the European Association of Agricultural Economists – EAAE 2008*, p. 1-5. Otro análisis interesante en **VAN DER STRAETEN, B. et al.**, "The effect of EU derogation strategies on the compliance costs of the nitrate directive", *Science of the Total Environment*, vol 421-422, p 94 et seq.

²⁰ Véase el Anexo II de la Directiva del Consejo 91/676/EEC de 12 de diciembre relativa a la protección de las aguas contra la contaminación causada por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

1.4.4. Medidas de supervisión y sanción

La supervisión es esencial para comprobar el cumplimiento efectivo de los objetivos de la Directiva nitratos. De acuerdo con el artículo 6 de la Directiva, las autoridades de cada demarcación hidrográfica deben instalar su propia red de estaciones de monitoreo, y periódicamente tomar muestras de la calidad del agua para comprobar si los criterios de calidad requeridos se cumplen en ríos, lagos, presas, y aguas costeras. Los datos resultantes mostrarán la evolución de los parámetros de calidad del agua, incluidos nitratos y fosfatos.

Dado que tanto los códigos de buenas prácticas agrarias como los programas de actuación deben ser periódicamente revisados y actualizados por los Estados miembros, programar análisis y realizar una labor de supervisión son aspectos claves para el buen funcionamiento del sistema. De acuerdo con los resultados de la supervisión los Estados pueden modificar las zonas actualmente designadas como vulnerables, incrementando o reduciendo su superficie, y actualizando las medidas incluidas en los programas.

Todos los Estados deben informar cada 4 años a la Comisión Europea acerca del grado de aplicación de la Directiva. Los informes deben incluir un análisis completo del grado de implementación de los códigos y programas. Deben constatar los resultados de los análisis efectuados en las masas de agua y resumir las acciones que se han adoptado en las zonas vulnerables. La Comisión, a la vista de los informes, emitirá su resolución bien positiva o, eventualmente, requiriendo información adicional o imponiendo correcciones.

Siempre que la Comisión detecte que un Estado está incumpliendo sus deberes puede llevar el caso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Si el Estado resulta responsable, el Tribunal podrá ordenar la reposición de la situación vulnerada, así como, en caso de desobediencia, imponer sanciones económicas al Estado.²¹

1.5. Estrategias adicionales conforme a la Directiva 2006/118/CE relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

1.5.1. Especificación de valores umbral

Teniendo en cuenta que la DMA establece el principio del buen estado ecológico del agua, la Directiva 2006/118/CE de 12 de diciembre, de protección de las aguas subterráneas obliga a los Estados miembros a evaluar los riesgos actuales, presiones e impactos, sobre las aguas subterráneas.

²¹ Los procedimientos frente al incumplimiento de los Estados vienen establecidos en los artículos 258-260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007). Sobre el particular, **CRAIG, P.** *The Lisbon Treaty, law, politics and Treaty reform*, Oxford University Press, 2010, p. 124 et seq.

Los Estados deben establecer sus propios estándares de calidad (valores umbral) para cada una de las sustancias identificadas en el Anexo II de la Directiva.

El objetivo es identificar con claridad las masas de agua subterráneas en riesgo de no alcanzar el buen estado ecológico que demanda la DMA. Todas las masas de agua deben ser clasificadas como de buena o mala calidad, debiendo las autoridades actuar directamente para resolver los problemas de calidad.

1.5.2. Identificación de tendencias y reversión de riesgos

La contaminación del agua subterránea es el resultado de una tendencia creciente de introducción de sustancias nocivas en el medio. Por ello, una vez una masa de agua subterránea es clasificada como masa en riesgo de no alcanzar el buen estado ecológico, y una vez las presiones han sido identificadas, la Directiva impone a las autoridades realizar actuaciones para revertir la situación.

En particular, cualquier tendencia sostenida eventualmente conducente al incumplimiento de los objetivos de calidad exigibles debe ser revertida. Se considera que estamos ante dicha tendencia cuando se alcanza el 75% de los valores máximos de contaminación admitidos por la normativa europea para las masas de agua.

Las acciones dirigidas a revertir la entrada de contaminantes en las masas de agua subterránea deben ser desarrolladas a través de los programas de medidas contemplados en la DMA. Aquí se observa de nuevo la íntima conexión de las directivas del agua con relación a la DMA, que conforma el marco común de actuación. También deberán incluirse medidas en otros planes y programas que se deriven de la aplicación de otras directivas. En relación con la contaminación por nitratos y fosfatos, las exigencias de la Directiva de aguas subterráneas deberán incluirse en los códigos de buenas prácticas agrarias y los programas de actuación previstos en la Directiva nitratos.

La Directiva permite excepcionar el cumplimiento de los valores umbral de acuerdo con las circunstancias concurrentes.

1.5.3. Estrategias para limitar la entrada de contaminantes

La Directiva para la protección de las aguas subterráneas, como la legislación precedente, prohíbe introducir sustancias peligrosas en el medio, tales como los pesticidas. Respecto a los nitratos y fosfatos, que no están obviamente clasificados como sustancias peligrosas, sólo autoriza a las Administraciones competentes a establecer criterios basados en las mejores prácticas ambientales y en las mejores tecnologías disponibles.

Además, el artículo 6.2 de la Directiva claramente establece que: *“siempre que sea técnicamente posible, se tendrán en cuenta las entradas de contaminantes procedentes de fuentes de contaminación difusas que tengan un impacto en el estado químico de las aguas subterráneas”*.

Esta aproximación no es suficientemente ambiciosa, toda vez que apelar a limitaciones técnicas es ciertamente insuficiente. Reducir las descargas de nutrientes es en la mayor parte de los casos perfectamente posible, aunque en ocasiones es bastante caro. Por tanto, este marco legal en realidad deja la puerta abierta a numerosas excepciones y es poco contundente contra estas prácticas.

2.- APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LAS MASAS DE AGUA FRENTE A LA CONTAMINACIÓN DIFUSA. EL CASO DE ESPAÑA.

Disponer de un buen marco legal es ciertamente fundamental para alcanzar objetivos ambientales. Sin embargo, casi tan importante es que dichos esquemas legales lleven en la práctica a ejecutar acciones reales y efectivas. La calidad del agua se ha elevado significativamente en Europa en los últimos años, si bien el control de la contaminación difusa está todavía lejos de contribuir significativamente a este objetivo.

El marco legislativo europeo incluye obligaciones vinculantes para los Estados. La normativa es básicamente correcta pero probablemente insuficiente. Las directivas relacionadas con el agua no suelen especificar los procedimientos y sanciones que los Estados deben imponer a los ciudadanos para asegurar el cumplimiento de los estándares legales. En otras palabras, no determinan las medidas de ejecución y la respuesta de los Estados frente a los incumplimientos de agricultores, comunidades de regantes, y el resto de actores relevantes.

Merece la pena recordar que las Directivas establecen objetivos pero dejan a los Estados libertad para especificar el marco legal, designar a las autoridades competentes, los procedimientos, las medidas de ejecución y sanción, etc. Cada Estado puede decidir de acuerdo a los esquemas de su propio ordenamiento interno cómo se alcanzarán dichos fines. En Estados fuertemente descentralizados como España no siempre es fácil cumplir con estas exigencias, en tanto en cuanto autoridades regionales o locales son muchas veces las encargadas de implementar las políticas europeas, mientras que sólo el Estado es responsable frente a la Comunidad.

Realizar una valoración sobre el grado de cumplimiento efectivo de las Directivas relacionadas con la contaminación difusa procedente de prácticas agrícolas es tarea muy compleja. Las situaciones y resultados varían de manera importante no sólo entre Estados, sino entre las diferentes regiones dentro de cada Estado miembro.

Análisis recientes muestran que las concentraciones de nitratos en las masas de agua no son suficientemente satisfactorias. La Comisión Europea elevó al Consejo y al Parlamento Europeo un informe para el periodo 2000-2003 en el que se mostraba que 7 de los 15 Estados miembros obligados a cumplir estas Directivas (los 10 Estados incorporados más recientemente no están obligados en las mismas condiciones) habían sido objeto de procedimientos de incumplimiento

por insuficiente designación de zonas vulnerables, o por la no conformidad de sus programas de actuación.²²

El último periodo evaluado (2004-2007) dio lugar a un documento de trabajo elaborado por la Comisión con los resultados siguientes: los datos muestran que las mayores concentraciones de nutrientes tanto en aguas superficiales como subterráneas afectan fundamentalmente a Gran Bretaña, Países Bajos y Bélgica, aunque están también presentes en numerosas demarcaciones europeas. Las aguas subterráneas son con mucho las más afectadas por este problema.²³

En conclusión, podemos afirmar que las políticas conducentes al cumplimiento efectivo de las Directivas en relación con la contaminación por nitratos no son totalmente satisfactorias. Para ejemplificar esta aseveración, conviene centrarnos en el estudio de un caso: España.

España tiene 17 demarcaciones hidrográficas de las que 6 tienen carácter internacional, compartidas con Francia y sobre todo Portugal. Las responsabilidades en la ejecución de políticas hidráulicas y ambientales son compartidas entre el Estado central y las Comunidades autónomas. Estas últimas tienen plenas competencias en aquellas demarcaciones en las que las aguas discurren exclusivamente por la Comunidad. Sin embargo, aun cuando las Comunidades tienen un papel importante en la gestión y protección del agua, el único sujeto político responsable frente a la Unión Europea es el Estado.

Desde el año 1924 España gestiona el agua a través de cuencas hidrográficas o demarcaciones unitarias al frente de las cuales están las Confederaciones Hidrográficas, entes estatales autónomos con funciones exclusivas en el manejo del agua. Colaboran con estas instituciones numeras Comunidades de Regantes y Usuarios, a las que la Ley confiere naturaleza de Administraciones corporativas. El modelo es altamente participativo. Las autoridades de la demarcación están integradas por representantes de los usuarios y de las administraciones públicas territoriales. La planificación hidrológica de cuenca fue aprobada en 1998, y la de ámbito nacional en 2001. La primera ha culminado recientemente su proceso de revisión y actualización conforme a la DMA.

La Ley de Aguas de España fue aprobada en 1985 y ha sido modificada en varias ocasiones. La Directiva marco así como el resto de Directivas del agua han obligado a realizar estos cambios, si bien hay que indicar que muchos de los principios incluidos en la Directiva marco son propios del Derecho español desde

²² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva del Consejo 91/676/CE, relativa a la protección de las aguas frente a la contaminación causada por nitratos procedentes de fuentes agrarias para el periodo 2000-2003 [COM(2007)120]. Disponible en: http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/index_en.html

²³ Documento de trabajo de la Comisión Europea sobre la ejecución de la Directiva 91/676/CE. {COM(2010) 47 final/2}. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0047:FIN:EN:PDF>

hace muchos años. El Derecho europeo, sin embargo, ha permitido avanzar significativamente sobre todo en aspectos relacionados con la calidad de las aguas.

Un actor relevante en la gestión del agua en España son las Comunidades de regantes. Estas instituciones, algunas de las cuales han contribuido a gestionar la distribución del agua desde hace siglos, ostentan derechos sobre el agua y están autorizadas para distribuir el agua a sus miembros. Estas entidades asociativas son plenamente participativas y disponen en ocasiones de estatutos muy antiguos que siguen vigentes. El valor de la tradición es muy importante y ayuda a gestionar de manera más eficiente las aguas conforme al saber acumulado.

De acuerdo con la legislación española todo agente contaminador debe obtener una autorización administrativa para poder verter agua contaminada al medio, con independencia de si se trata de masas de agua superficial o subterránea. No obstante, las descargas directas de contaminantes en las aguas subterráneas están prohibidas. Para obtener permisos de vertido el contaminador debe probar que las sustancias emitidas cumplen dos condiciones básicas.²⁴

Todo lo anterior, sin embargo, es sólo aplicable a los vertidos directos (industriales, urbanos, etc). Es decir, vertidos perfectamente localizados en un punto concreto. En lo referente a los vertidos difusos, sólo disponen de poderes indirectos. De acuerdo con la DMA, la autoridad de demarcación debe velar porque se alcance el buen estado ecológico de todas las masas de agua. Para ello se concretarán las actuaciones en la planificación hidrológica y en los programas de medidas. Sin embargo, frente al vertido difuso estas autoridades no están habilitadas legalmente para intervenir, debiendo notificar a las autoridades responsables la existencia de este tipo de infracciones.

El título competencial aplicable al control de los regadíos es tanto la política agrícola como protección del medio ambiente. Ambas corresponden a las Regiones. De ahí la necesidad de una adecuada coordinación entre la autoridad de aguas, que debe informar sobre las situaciones que ponen en riesgo los objetivos de la DMA y las autoridades regionales.

En consecuencia, el mayor problema en España es asegurar que las Regiones cumplen adecuadamente con sus deberes en materia de protección ambiental y gestión agraria. Los posibles conflictos entre las regiones y el Estado derivarán en

²⁴ En primer término, el efluente debe cumplir con los parámetros y estándares cualitativos establecidos en el Real Decreto 849/1986 de 11 de abril (modificado por el Real Decreto 9/2008 de 11 de enero). Se trata de estándares numéricos en un listado de parámetros biológicos y químicos. En segundo lugar, debe demostrarse que el vertido no provocará que la masa de agua incumpla los parámetros cualitativos que la planificación hidrológica ha establecido como mínimos para la misma.

su caso en contenciosos judiciales que desde luego resultan muy poco operativos para desarrollar políticas activas de protección de las aguas.

La Directiva nitratos fue incorporada al ordenamiento español mediante Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias. Su articulado es prácticamente traslación del previsto en la Directiva, aportando no obstante ciertos criterios para la distribución interna de responsabilidades. Las diferentes CCAA han ido aprobando decretos propios para identificar las diferentes zonas vulnerables en aplicación de lo que exige el Decreto estatal.²⁵ Además, aprobaron los códigos de buenas prácticas agrarias, y contaban con 2 años para elaborar los programas de actuación desde la designación de las zonas vulnerables.²⁶ Estos programas deben revisarse cada cuatro años. De todo ello, las CCAA deben enviar informes periódicos de ejecución a la Dirección General del Agua.

En las Demarcaciones intercomunitarias, las Confederaciones hidrográficas deben cada 4 años realizar programas de muestreo y seguimiento de la calidad de las aguas, si bien en las CCAA con demarcaciones propias son éstas las encargadas de realizarlos.

Cada 4 años, la Dirección General del Agua del Ministerio correspondiente debe enviar a la Comisión Europea un informe de situación.

3.- CONCLUSIONES.

1.- Las fuentes de contaminación difusa de las aguas, tales como la introducción de nutrientes mediante actividades de irrigación agrícola (uso de fertilizantes: nitratos y fosfatos) es la principal causa de contaminación de las aguas subterráneas en muchos países, incluidos algunos Estados miembros de la Comunidad Europea (Gran Bretaña, Bélgica, Países Bajos, etc.). Probablemente es la mayor amenaza actual para la protección de la calidad ambiental de las masas de agua, y probablemente una de las más difíciles de abordar en términos jurídicos.

2.- En algunos países, como ocurre en los Estados Unidos, la respuesta ante estos retos se produce a través de medidas no vinculantes, apoyos económicos a la agricultura sostenible, mecanismos de subsidiación cruzada entre actividades,

²⁵ Por ejemplo, Decreto 218/2009, de 4 de diciembre, del Consell, por el que se designan, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, determinados municipios como zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

²⁶ Sirva como ejemplo la ORDEN 10/2010, de 24 de febrero, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se modifica la Orden de 12 de diciembre de 2008, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se establece el Programa de Actuación sobre las Zonas Vulnerables Designadas en la Comunitat Valenciana.

etc. Como regla general, los países no sujetan la contaminación difusa a autorizaciones de vertido como sí hacen frente a los vertidos directos. Esta situación conduce a una menor regulación de este problema y pobres resultados. En los países de la Unión Europea se ha optado por instrumentos de intervención vinculantes (programas de actuación, declaración de zonas vulnerables, etc); sin embargo, los resultados tampoco son del todo satisfactorios por problemas de implementación.

3.- En realidad, el principal reto que se presenta al abordar el control de las fuentes de contaminación difusa no es tanto el marco jurídico sino su aplicación efectiva. La imposición de restricciones al uso de fertilizantes puede derivar en serios problemas de pérdida de competitividad, productividad, y alza de precios, para el sector agrario.

4.- Como resultado, las autoridades competentes suelen ser muy tolerantes con los incumplimientos y huyen de aplicar mecanismos de carácter sancionador y restrictivo. Esto es especialmente visible en los niveles regional y local, que son precisamente en los países descentralizados como España los directamente responsables para implementar las políticas.

5.- Se observa por otra parte un bajo nivel de coordinación entre las diferentes Directivas del agua, así como entre las autoridades estatales y regionales responsables para su implementación. Así, si bien la DMA establece como objetivo irrenunciable la consecución del buen estado ecológico de las aguas, y las autoridades nacionales deben alcanzarlo, los vertidos difusos procedentes de la agricultura, sujetos a la regulación de la Directiva nitratos, son controlados por las autoridades regionales. Sin controlar adecuadamente este tipo de prácticas difícilmente se podrá alcanzar el objetivo de la DMA. Por ello, mayores esfuerzos de coordinación y ejecución efectiva de las respectivas políticas serían deseables.

Todo ello junto a la potenciación de acciones positivas como campañas de información y promoción, educativas y, finalmente, mediante acciones de contenido inspector y sancionador.

4.- AGRADECIMIENTOS.

Este artículo ha contado con financiación del proyecto de investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación de España (actualmente Ministerio de Economía y Competitividad) «Calidad de los acuíferos e impacto de fuentes agrarias», con número de referencia DER2011-27765.



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

Veinte años de protección de cauces en el litoral de la Región de Murcia (1994-2013). Evaluación de la eficiencia de las medidas de Ordenación del Territorio

Alfredo Pérez Morales¹; Salvador Gil Guirado² y Fernando M. García Martín³

Universidad de Murcia, Facultad de Letras, C/ Santo Cristo 1, 30001, Murcia, España

¹Doctor en Geografía, Profesor Contratado Doctor; ² Doctor en Geografía; ³ Arquitecto, Profesor Ayudante

RESUMEN

En las últimas décadas se ha producido un incremento significativo de los episodios de inundación en el litoral de la Región de Murcia que hace cuestionar el papel desempeñado por las estrategias preventivas de ordenación. En este trabajo se evalúa la eficiencia de las medidas de protección de cauces incluidas en las Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia. Para ello se utiliza la información catastral y la modelización hidrológica del periodo de retorno de 50 años. Los resultados demuestran que la exposición al peligro ha seguido aumentando incluso después de la aprobación de dicho instrumento.

ABSTRACT

In recent decades there has been a significant increase in episodes of flooding on the coast of Murcia that question the preventive strategies role. In this paper is assessed the efficiency of stream protection measures included in the Guidelines and Coastal Management Plan of the Region of Murcia. The cadastral information and hydrological modeling of the return period of 50 years is used. The results show an increase of exposure before and after the approval of that instrument.

1. INTRODUCCIÓN

El espacio geográfico integrado por el litoral de la Región de Murcia constituye una de las unidades naturales más peculiares de la misma por sus rasgos geológicos, climáticos y paisajísticos. Estos aspectos hacen de este territorio un foco de atención social, político y económico que motivaron la aparición de varias iniciativas de carácter planificador con más o menos suerte en su aplicación (Pérez, 2007). De todas ellas sobresalen las vigentes Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (DPOTL de ahora en adelante), de 18 de junio de 2004. Se trata de una iniciativa que nace al amparo de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia y Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, en un contexto socioeconómico en el que la bajada progresiva del precio del dinero y la consolidación del residencialismo vinculado a los propietarios foráneos (españoles y extranjeros), animaron el ya de sobra conocido boom inmobiliario que se mantuvo hasta finales de 2007 (Gaja, 2008; Burriel, 2008).

En este sentido, el gobierno regional, lejos de elaborar un instrumento capaz de organizar ese crecimiento desaforado de una forma acorde con las limitaciones ambientales del ámbito en cuestión, trató de sumarse a la dinámica del desarrollismo de la manera más flagrante mediante la aprobación de las mencionadas directrices. En concreto, las DPOTL abrían claras oportunidades al fomento de los complejos residenciales y actuaciones integrales en turismo como la macrourbanización de Marina de Cope, que a la postre, y dadas las irregularidades administrativas que se cometieron para desproteger el ámbito en el que se iban a colocar, fueron derogadas por dos sentencias jurídicas recientes (Sentencia 91/2011 del TSJ de Murcia; 428/2013 del TSJ de Murcia; Sentencia del Tribunal Constitucional nº 234/2012). La apuesta decidida y unidireccional por potenciar el recurso turístico-residencial que, como ya se ha señalado, era incluso destacado antes de la aprobación de las DPOTL (casos como Mar Menor y La Manga) experimentaron el espaldarazo definitivo con el binomio de instrumentos de planeamiento y ordenación de las leyes del Suelo y las DPOLT, respectivamente. En consecuencia, la intensificación de la ocupación de espacios que hasta entonces no habían tenido una vocación más allá de la agrícola, provocará un aumento de la exposición de dichas edificaciones al peligro de inundación sin precedentes en el ámbito regional que, con el paso de los años, las avenidas han ido evidenciando (Gil-Guirado et al., 2014).

A este respecto, hay que señalar que las DPOLT se aprueban en un momento en el que existía cierta confusión en cuanto a la competencia para proteger cauces de su ocupación (Olcina, 2007). Por tanto, lo que habría sido una oportunidad inmejorable de sentar las bases de organización coherente con lo relativo al respeto del trazado de las ramblas y barrancos que drena el litoral de la Región de Murcia, se resuelve con dos breves artículos que inclinan a dudar sobre su eficiencia:

	Normativa
Suelo de protección y de cauces	<p>Art. 10.-El suelo de protección de cauces está formado por una banda de 100 m. a ambos lados de los cauces, medida en los márgenes que se reflejan en la cartografía regional 1:5000.</p> <p>- No estarán incluidos en esta categoría los suelos urbanos y urbanizables sectorizados que tengan dicha clasificación a la entrada en vigor de dicho documento.</p> <p>Art. 11.- La realización de un estudio de inundabilidad y su aprobación por la administración competente, permitirá la modificación de los 100 m. de protección a aquellos nuevos límites que marque dicho estudio. Estos estudios se realizarán de acuerdo con la normativa que a tal efecto desarrolle, la Comunidad Autónomas, pudiéndose llevarse a cabo a través del Ayuntamiento por cuyo término municipal discorra el tramo del cauce o a instancia de parte, o bien por la Consejería competente.</p>

Ante esta situación, y una vez han transcurrido diez años desde la aprobación de las DPOTL, interesa saber su grado de eficiencia en cuanto a la protección que hayan podido ejercer con respecto a los procesos de ocupación materializado en el decurso de ese periodo. Por ende, el principal objetivo del presente trabajo es el de evaluar el grado de exposición dentro del ámbito reglado por las DPOTL.

Afortunadamente este tipo de trabajos centrados en el análisis del factor humano que anteriormente se venían realizando con el análisis de los usos de suelo (Moel, Alphen y Aerts, 2009), han sido mejorados sustancialmente gracias a los avances en modelización hidrológica y la digitalización del espacio construido por parte de los organismos oficiales (Jongman et al, 2012). Mediante estos dos tipos de fuentes de información espacial, hoy se puede llevar a cabo con cierta solvencia trabajos que nos permiten evidenciar el grado, la intensidad y el volumen de lo expuesto en áreas propensas a experimentar inundaciones con una precisión mejorada. Pero sobre todo, este tipo de tareas revelan el reducido grado de adaptación a las inundaciones materializado a través de la escasa eficiencia de las medidas de mitigación de la exposición al peligro, por la supeditación del bien común a los poderes económicos y políticos (Jiménez, 2009), al ofrecernos un dato sobre el número de edificaciones construidas en zonas expuestas al peligro en áreas con y sin una regulación específica contra las inundaciones.

2. ÁREA DE ESTUDIO

El ámbito de actuación de las DPOTL abarca el término administrativo de todos los municipios costeros de la Región de Murcia, es decir: Águilas, Mazarrón, Cartagena, La Unión, Los Alcázares, San Javier y San Pedro del Pinatar. A estos se añaden los municipios prelitorales de Fuente Álamo y Torre Pacheco por la intensidad de sus relaciones con los primeros, y su creciente dinamismo socioeconómico. En total conforman un área que alcanza los 1.893,90 km² y que representa un total de 16,74% con respecto a la superficie de la Región de Murcia. En líneas generales se trata de un área donde los factores y elementos climáticos predominantes, la disposición orográfica, las pendientes y la naturaleza impermeable del suelo configuran un tipo de red hidrográfica que padece largos

periodos de estiaje y que entra solo en funcionamiento en situaciones de lluvia de fuerte intensidad horaria generando crecidas e inundaciones del tipo flash-flood.

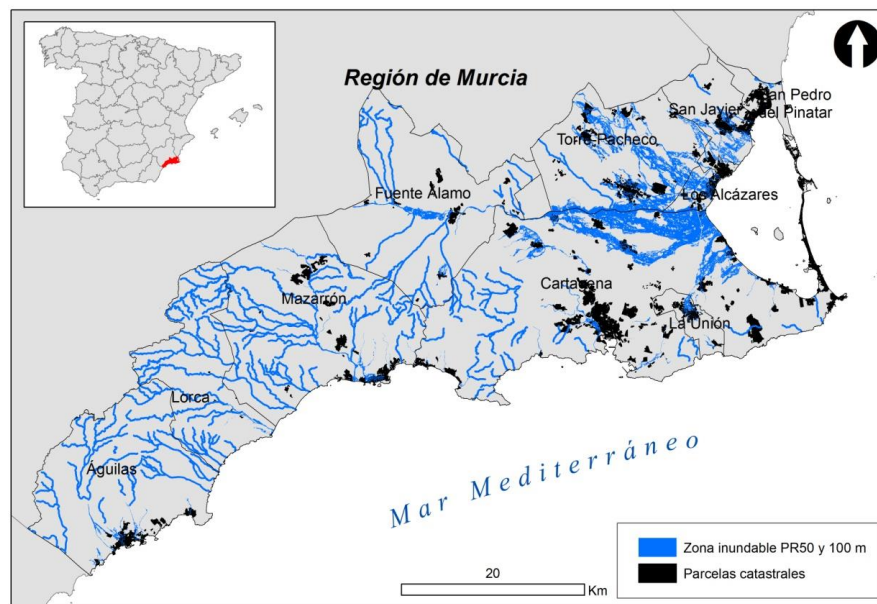


Figura 1. Mapa del área de estudio y representación de la zona inundable y parcelas catastrales. Fuente: Elaboración propia.

En este contexto más o menos generalizado por todo el litoral Mediterráneo español, cada vez que acontece una avenida de rango extraordinario en el área de estudio, lo hace provocando inundaciones con efectos negativos sobre la población, actividades y edificaciones. De hecho, tal y como señalan Gil et al. 2014, ese umbral de precipitaciones a partir del cual se producen problemas es cada vez menor. La figura 1 elaborado por los mismos autores, confirma lo anterior, pues en ella se advierte cómo el número de episodios de inundación de mayor o menor intensidad han ido acentuándose con el paso del tiempo en el área de estudio. Si consideramos el escenario de desarrollo urbano hasta ahora señalado, parece evidente que ese incremento en el número de inundaciones venga explicado por una mala adaptación practicada por los procesos de ordenación y ocupación más que por unos cambios en la dinámica atmosférica.

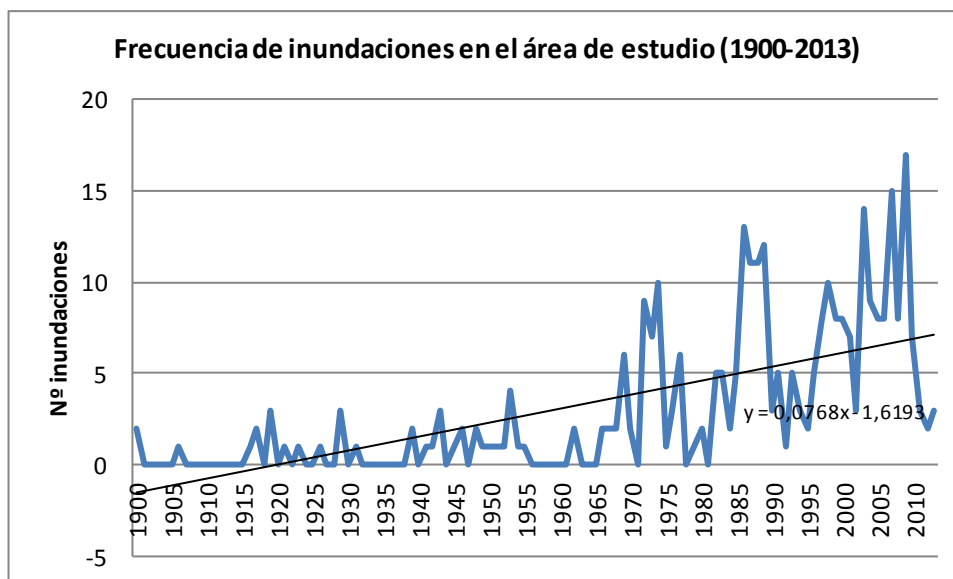


Figura 2. Frecuencia de inundaciones en área de estudio (1900-2013). Fuente: Gil et. al. 2014.

Ante esta situación, conviene evaluar dichas estrategias de carácter preventivo como son las que se incluyen en la DPOTL a fin de diagnosticar el nivel de vulnerabilidad que presentan, y buscar mejoras que puedan implementarse para corregir los desajustes que los procesos naturales como son las inundaciones ponen en evidencia cada vez que tienen lugar.

3. METODOLOGÍA Y FUENTES

Para la valoración de la eficiencia de este tipo de instrumentos se ha considerado centrar el trabajo en la cuantificación de los bienes inmuebles expuestos a posibles inundaciones. Para ello es necesaria la consideración espacial de dos de los factores esenciales: el componente físico o peligro, y el humano. El primero, se obtuvo de la información contenida en el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI) (MAGRAMA, 2014). Se trata del instrumento oficial elaborado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente que, siguiendo los principios de la Directiva 2007/60 sobre evaluación y gestión de riesgos de inundación, se emplea en la gestión del espacio fluvial, la prevención de riesgos y la planificación territorial. La citada fuente proporciona los resultados de las modelizaciones hidrológicas en formato vectorial para varios periodos de retorno (10, 50, 100 y 500), sin embargo, para el caso que nos ocupa nos hemos centrado en el PR50, al ser esta delimitación del peligro la que suele presentar junto al PR10, mayores limitaciones de uso en instrumentos de ordenación de rango inferior como son los PGMOU (Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana). Asimismo, se han considerado aquellos cauces que, de acuerdo a los artículos 10 y 11 de las DPOTL no cuentan con estudio y que, por tanto, la delimitación de su espacio inundable se ha hecho con una banda de 100 m a ambos lados de dichos cursos fluviales a partir de la red hidrográfica obtenida en la cartografía regional 1:5000. La cartografía resultante (ver figura 1) representa el mapa de zonas inundables que se empleó para el presente estudio y que actualmente es considerado por las DPOTL para restringir la ocupación de lechos de inundación.

Para el componente humano, se consideraron las edificaciones en forma de parcelas catastrales siguiendo la metodología propuesta por García (2013). Ésta información se obtuvo de la sede electrónica de la Dirección General del Catastro, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con datos actualizados a Septiembre de 2014 (MHAP, 2014). Los productos catastrales que se consultaron fueron los datos de naturaleza urbana y las parcelas para cada municipio del área de estudio. Los datos catastrales vienen en formato alfanumérico, e incluyen toda la información del catastro excepto la sujeta a confidencialidad. La información se organiza en una sucesión de registros con tamaño individual de 1000 caracteres. Cada uno de esos registros contiene información codificada entre la que se encuentra el año de construcción de cada unidad o parcela catastral. Por su parte, la cartografía está compuesta por una serie de polígonos que representan las mencionadas parcelas catastrales. Los polígonos vienen acompañados de una tabla de atributos con información detallada sobre las características de los mismos e identificados mediante el campo referencia catastral. Gracias a ese registro oficial de cada parcela, todos los datos referentes a la antigüedad de lo construido anteriormente señalados, se incorporan a la tabla de atributos correspondiente a los polígonos que representan las parcelas catastrales mediante el gestor de la base de datos de un SIG y se obtiene el mapa del factor humano.

El trabajo señalado hasta ahora nos permite culminar la confección del mapa de exposición gracias a la combinación de las dos componentes principales, peligro y edificios. Este valioso documento nos ayuda a determinar la localización de lo expuesto a una inundación potencial según su probabilidad de ocurrencia. Además, nos permite evaluar, con precisión métrica, las superficies construidas potencialmente afectables y estimar la población residente que podría verse afectada. Gracias a ese nivel de detalle y, sobre todo, a los avances realizados en cuanto a la precisión de los trabajos del SNCZI, se ha podido reducir el denominador de la escala de trabajo hasta un grado de exactitud que permite manejar información a nivel cartográfico de plano, es decir, por debajo de la escala 1:5000. Se trata de mapas perfectamente aplicables para cualquier tarea administrativa y que permiten la obtención de otro tipo de salidas cartográficas más complejas como el mapa de riesgos naturales.

4. RESULTADOS

De acuerdo a los resultados de la tabla 1, desde 1994 el espacio urbanizado y el número de inmuebles construidos en la zona inundable delimitada por el periodo de retorno 50 años ha ido experimentando un crecimiento acumulado continuo en el litoral de la Región de Murcia que supera las 15.993 edificaciones y un total de 10.520.474,83 m².

En cifras relativas los resultados son verdaderamente alarmantes. Para el periodo analizado el incremento de las parcelas urbanas es del 124% (<1994=100), lo que supone una tasa de crecimiento anual del 5,9%. Sin embargo, llama la atención que el aumento de las parcelas urbanas en áreas propensas a experimentar

inundaciones ha sido mayor que el registrado en áreas no inundables (126,8%). En lo que se refiere a la superficie ocupada por edificaciones en terrenos expuestos, los valores son sensiblemente inferiores (162,2%) con respecto a lo que ha sucedido en zonas no expuestas (185,6%). En cualquier caso no dejan de ser cifras muy elevadas que dan una idea del proceso acelerado de expansión urbanística y de la laxitud en la aplicación o generación de normativas de mitigación del riesgo de inundación. Pese a lo anterior, parece que ese incremento de lo construido en zona inundable se ha debilitado ligeramente en el segundo periodo analizado (16,1% con respecto al 19,3%), y por lógica, lo edificado en zona no expuesta ha enjugado ese descenso ganando mayor protagonismo (del 81,2% ha pasado al 87%). Se podría aventurar que una de las razones de esta tendencia es que las medidas de conservación y limitación de usos aplicadas tras la aprobación de las DPOTL en 2004 comenzaron a ejercer su papel. No obstante, la eficiencia de las mismas deja bastante que desear al no haber contenido la ocupación de lechos de inundación, incluso en circunstancias donde la crisis financiera ha supuesto una ralentización de la presión inmobiliaria en zonas supuestamente protegidas.

Años	Edificaciones no expuestas				Edificaciones expuestas Periodo de retorno 50 años			
	Superficie	%	Nº edificaciones	%	Superficie	%	Nº edificaciones	%
<1994	25674440,27	79,8	63355	83,4	6487816,705	20,2	12611	16,6
1994-2003	9077643,021	81,2	8560	80,7	2097272,53	18,8	2041	19,3
2004-2014	12906169,72	87,0	7004	83,9	1935385,599	13,0	1341	16,1
TOTAL	47658253,01	81,9	78919	83,1	10520474,83	18,1	15993	16,9

Tabla 1. Tabla resumen de las edificaciones construidas en zonas expuestas y no expuestas al peligro de inundación en el área de estudio para el periodo anterior y posterior a la aprobación de las DPOTL. Fuente: Elaboración propia.

Si analizamos lo anterior año tras año y, sobre todo, antes y después de la aprobación de las DPOTL (2004), la figura 2 nos permite distinguir una serie de cuestiones que nos ayudan a entender las cifras señaladas antes. La superación de la crisis económica que afectó a España en 1993 y que redujo la actividad inmobiliaria de manera drástica, supuso el inicio progresivo del segundo periodo de incremento más acentuado vivido en España tras el acontecido desde los años sesenta hasta 1993. Entre 1994 y 1997 se inicia un nuevo despunte de la construcción, pero es sobre todo a partir de 1998 cuando se desató un nuevo proceso de edificación desaforada que, lejos de respetar el límite de los cauces volvió a contribuir al aumento y acumulación tanto de edificios, como de superficie ocupada en zonas inundables. Para el área de estudio, tan sólo entre 1998 y 2006, se levantaron 2.150 nuevas edificaciones (63,5% de lo construido entre 1994 y 2014) con una tasa de edificación casi tan acentuada como en el ámbito no expuesto. Posteriormente, se produce el descenso acusado de los valores que atañen a lo construido y que revelaron la crisis del sector que experimentamos en la actualidad.

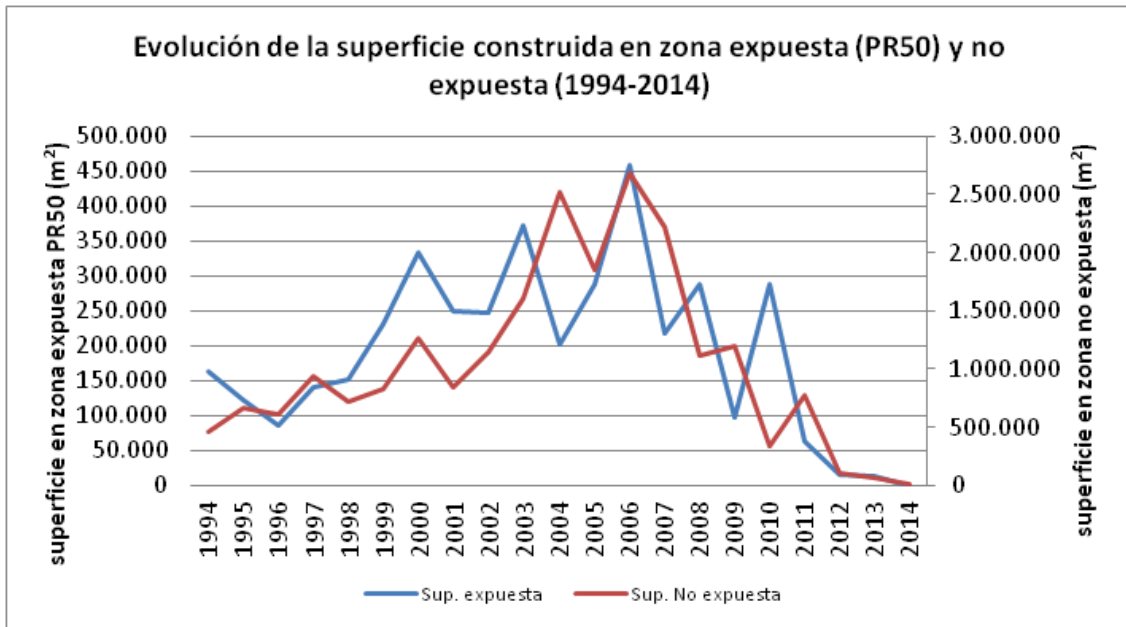


Figura 3. Evolución de la superficie construida en zona expuesta (PR50) y no expuesta (1994-2014). Fuente: Elaboración propia.

Entre las causas que ayudan a entender la magnitud del fenómeno analizado hasta ahora destaca la propia liberalización del proceso urbanizador experimentado con la aprobación estatal de la Ley del Suelo y de algunas leyes autonómicas y municipales del suelo en el ámbito mediterráneo como las DPOTL (Jiménez, 2009). En algunos municipios del área estudio (ej. Los Alcázares) la promoción de suelo para su urbanización ha agotado, prácticamente, este recurso. De otro lado, la demanda de viviendas para residencias de inmigrantes europeos fue creciente en el área de estudio, en un contexto de bonanza económica en Europa en esos años. Se trata de un grupo poblacional que, atraído por las condiciones climáticas invernales de las tierras mediterráneas y, sobre todo, una coyuntura económica ventajosa en cuanto a los bajos tipos de interés en los préstamos hipotecarios en España (se pasó del 16,6% en diciembre de 1990 al 4,2% a mediados de 2006, con valores mínimos del 3,19 en agosto de 2005) llegaron de forma masiva al mediterráneo español para adquirir segundas residencias.

Espacialmente, el resultado de este proceso de expansión del caserío durante los 21 años en ámbitos inundables, se ha traducido en la sucesiva integración en el callejero urbano de cursos fluviales, y por ende, el incremento progresivo de la exposición y el riesgo de inundación. Se trata de un problema constante que el aumento de la frecuencia en las inundaciones revela y que, una vez se ha aclarado por el momento que la responsabilidad no es de un mayor número de episodios extremos asociados al cambio climático (Easterling et al, 2000; Changnon et al. 2000; Bouwer et al. 2007, Barredo, 2009; IPCC 2012), parece más lógico pensar que cada vez que se produce una inundación con efectos dañinos la responsabilidad haya que buscarla precisamente en la negligencia por parte de las administraciones regionales y locales al haber permitido este tipo usos en zonas de inundación frecuente. En consecuencia, cabe preguntarse sobre la verdadera efectividad de medidas como las que incluyen las DPOTL.

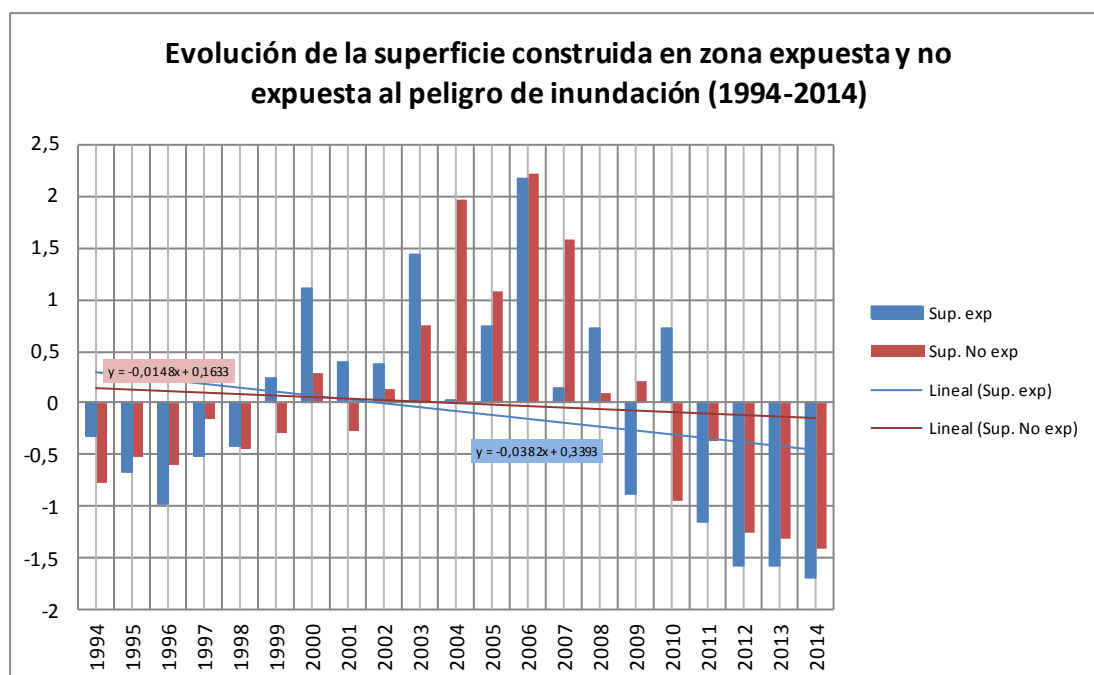


Figura 4. Evolución de la superficie construida en zona expuesta y no expuesta al peligro de inundación normalizadas (1994-2014). Fuente: Elaboración propia.

Por último, la figura 4 quizá sea una de las más reveladoras al haber sido normalizado los datos de superficie de lo construido en zona expuesta y no expuesta para hacerlos comparables. De su interpretación destaca, principalmente, como los valores de la superficie expuesta han ido reduciéndose paulatinamente (tal y como señala su línea de tendencia), mientras que los de la no expuesta siguen próximos a la media. Eso nos confirma lo que ya se señalaba al inicio, es decir, que lo construido en zonas inundables ha comenzado a descender con respecto a los valores que se experimentaron antes de la aprobación de las DPOTL (2004) y otras restricciones legales de ocupación de áreas de riesgo como la ley del suelo de 1998 y 2008. Pese a lo anterior, todavía se advierten varios años como son, 2006, 2008 y 2010 donde el registro de lo construido en zona inundable en términos normalizados supera a lo acontecido en zona no inundable. Podríamos afirmar, por tanto, que estamos ante una medida que, aunque quizá esté ejerciendo un papel creciente en lo que respecta a sus limitaciones de usos en ámbitos potencialmente inundables, lo que es cierto es que su aplicación sigue siendo parcial y en absoluto generalizada, y se sigue permitiendo la construcción de edificaciones que contribuyen al aumento de la exposición al peligro.

5. CONCLUSIONES

La conclusión más evidente del presente estudio es el importante aumento de la exposición a zonas inundables en el periodo de estudio. Esta situación ha seguido el ritmo de la coyuntura económica hasta 2004, sin embargo, parece que las edificaciones construidas en zona inundable se están desligando progresivamente de la dinámica constructiva en la zona no expuesta. En consecuencia se podría afirmar que las medidas de limitación incluidas en las DPOTL y en otras

legislaciones con competencia en la materia (ver Ley Suelo 1998, 2008, Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones y las específicas de los PGMOU) podrían estar ejerciendo un papel efectivo pero sin llegar a ser completo dado que se siguen registrando nuevas parcelas catastrales en zonas inundables después de 2004. Si bien habría que tratar con ciertas reservas estos datos, al no poder confirmarse que dicho descenso en lo construido en zona inundable pueda venir explicado por una saturación del espacio inundable en algunos casos, por la demora en la implementación definitiva de las medidas de limitación de usos en los planes generales de ordenación urbana municipal que las DPOTL regulan, o simplemente, por una ralentización en cuanto a la presión inmobiliaria motivada por la crisis actual.

Una vez constatada esa realidad, y a la vista de que, hasta el momento presente, no resulta concluyente el aumento natural de los episodios de precipitación susceptibles de provocar inundaciones (Benito et al., 2005; Turco y Llasat, 2011; Gallego et al, 2011; Benito y Machado, 2012), podemos afirmar que el aumento del riesgo de inundación en el periodo y ámbito geográfico analizado se debe más a la acentuación de la vulnerabilidad y la exposición, que a un aumento de la peligrosidad, tal y como señalan los modelos climáticos para las próximas décadas del presente siglo. Los resultados obtenidos en el presente estudio coinciden con los que ya en su día apuntaban la Directiva Europea (DIRECTIVA 2007/60/CE, Parlamento Europeo, 2007) y el IPCC (2012), que señalan al incremento de los asentamientos humanos y los bienes económicos en las llanuras aluviales como uno de los factores principales que han contribuido a elevar las probabilidades de inundaciones en el mundo, así como su impacto negativo.

BIBLIOGRAFÍA

BARREDO, J. I. (2009): "Normalised flood losses in Europe: 1970–2006". *Natural Hazards and Earth System Science*, 9(1), pp. 97-104.

BENITO GARCÍA, R., Y MACHADO, M. J. (2012): "Floods in the Iberian Peninsula". En Z. W. KUNDZEWICZ, ed. *Changes in flood risk in Europe*. IAHS Special Publications 10. Wallingford: IAHS Press and CRC Press/Balkema, pp. 372-383.

BENITO, G., BARRIENDOS, M., LLASAT, C., MACHADO, M., y THORNDYCRAFT, V. (2005): "Impacts on natural hazards of climatic origin". *A Preliminary Assessment of the Impacts in Spain due to the Effects of Climate Change*, editado por: MORENO, J. M., Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, pp. 507–528.

BOUWER, L. M., CROMPTON, R. P., FAUST, E., HOPPE, P., Y PIELKE Jr., R. A. (2007): Disaster Management: Confronting Disaster Losses, *Science*, 318, 753 pp.

BURRIEL, E. (2008): "La década prodigiosa del urbanismo español (1997-2006)". *Scripta Nova*, 12 (270), 64

CHANGNON, S. A., PIELKE JR, R. A., CHANGNON, D., SYLVES, R. T., y PULWARTY, R. (2000): "Human Factors Explain the Increased Losses from Weather and Climate Extremes". *Bulletin of the American Meteorological Society*, 81(3), pp. 437-442.

EASTERLING, D. R., MEEHL, G. A., PARMESAN, C., CHANGNON, S. A., KARL, T. R. y MEARNES, L. O. (2000): "Climate extremes: observations, modeling, and impacts". *Science*, 289(5487), pp. 2068-2074.

European Commission (EC) (2007). Directive 2007/60/CE of the European Parliament and of the Council on the assessment and management of flood risks. 23 October 2007.

GAJA, F. (2008): "El "tsunami urbanizador" en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12.

GALLEGO, M. C., TRIGO, R. M., VAQUERO, J. M., BRUNET, M., GARCÍA, J. A., SIGRÓ, J., y VALENTE, M. A. (2011): "Trends in frequency indices of daily precipitation over the Iberian Peninsula during the last century". *Journal of Geophysical Research: Atmospheres* (1984–2012), 116 (D2).

GARCÍA, F.M. (2013): "Una metodología para la delimitación y clasificación de las formas urbanas en las ciudades intermedias españolas durante el siglo XX basada en SIG". *V Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Buenos Aires, junio 2013*. Barcelona, pp. 1199-1215.

GIL-GUIRADO, S.; PÉREZ, A.; LÓPEZ, F.; BARRIENDOS, M. (2014): "Review of flood alert thresholds based on the socioeconomic impact of catastrophic events in the southeastern Spain". EMS Annual Meeting Abstracts Vol. 11, 14th EMS / 10th ECAC.

IPCC, 2012. Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, NY, USA, 582 pp.

Jiménez, F. (2009). Building boom and political corruption in Spain. *South European Society and Politics*, 14(3), 255-272.

JONGMAN, B., KREIBICH, H., APEL, H., BARREDO, J. I., BATES, P. D., FEYEN, L., ... & Ward, P. J. (2012): "Comparative flood damage model assessment: towards a European approach". *Natural Hazards and Earth System Science*, 12(12), 3733-3752.

MAGRAMA. (5 del 4 de 2014). *Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables*. Recuperado el 5 de 4 de 2014, de Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables: <http://www.magrama.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/snczi/>

MHAP. (08 del 10 de 2014). *Dirección General del Catastro*. Recuperado el 08 del 10 de 2014, de Dirección General del Catastro: <http://www.sedecatastro.gob.es/>
Moel, H. D., Alphen, J. V., y Aerts, J. C. J. H. (2009): Flood maps in Europe—methods, availability and use. *Natural Hazards and Earth System Science*, 9(2), pp. 289-301.

OLCINA, J. (2007): *Riesgo de inundaciones y ordenación del territorio en España. La consideración del peligro de inundaciones en los procesos de planificación territorial*. Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Alicante.

PÉREZ, A. (2007): *Cuestiones Medioambientales y Ordenación del Territorio en el Litoral de la Región de Murcia*. Murcia, Asociación Murciana de Ciencia Regional y Caja de Ahorros del Mediterráneo.

TURCO, M. y LLASAT, M. C. (2011): "Trends in indices of daily precipitation extremes in Catalonia (NE Spain), 1951–2003". *Nat. Hazards Earth Syst. Sci.*, 11, pp. 3213-3226.



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

La infraestructura verde como marco de gestión del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana.

José Sergio Palencia Jiménez

(Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Profesor Asociado. Departamento de Urbanismo, Universidad Politécnica de Valencia, Camino de Vera s/n, 46022 Valencia, España)

Rebecca Wade

(Senior Lecturer (Environmental Science), Urban Water Technology Centre, School of Science, Engineering and Technology, University of Abertay Dundee. Dundee. DD1 1HG. Scotland. UK)

RESUMEN

El territorio, especialmente en entornos urbanos, ha estado sometido a fuertes presiones de transformación que han generado un crecimiento desmedido del suelo urbanizado. Este es especialmente el caso durante la época de bonanza correspondiente a la primera década del siglo XXI. Habitualmente, este crecimiento ha sido escasamente respetuoso con el medio natural, dando lugar a grandes superficies impermeables, con espacios verdes inconexos entre sí o con el entorno rural. Esta situación ha generado un incremento en los daños producidos por las inundaciones por desbordamiento de cauces, y en particular por inundaciones de origen urbano.

La Infraestructura Verde emerge en este contexto como una forma diferente de entender los requisitos para la planificación de los usos del suelo. Este es un avance importante en reconocer que los sistemas de planificación del usos del suelo están integrados por diferentes elementos del medio natural, cultural y social, que necesariamente deben permanecer conectados físicamente entre sí, para representar mejor los procesos y los sistemas naturales. Entre los múltiples servicios que la Infraestructura Verde ofrece, hemos centrado esta comunicación en los servicios relacionados con la mitigación del riesgo por inundación. En los últimos años la Infraestructura Verde ha ido adquiriendo mayor interés por diferentes países desarrollados. Consecuentemente, dentro del ámbito de la Unión Europea, se están llevando a cabo trabajos para concretar e incorporar el desarrollo de este sistema de planificación de los usos del suelo en los instrumentos reguladores de la planificación territorial y urbanística de los diferentes estados miembros.

En esta comunicación, hacemos un análisis de la situación en Europa a diferentes escalas territoriales, centrándose en la Comunitat Valenciana como ámbito de referencia. En la comunicación se mostrará que Valencia presenta una situación muy avanzada, en cuanto a la incorporación de la Infraestructura Verde en las normativas de planificación territorial y urbana se refiere, sin embargo presenta debilidades en cuanto a su aplicación práctica.

Con el objeto de mostrar como poder poner en práctica proyectos ligados a la Infraestructura Verde, en la comunicación se han recogido ejemplos aplicados en ámbitos territoriales fuera de la Comunitat Valenciana. Por otra parte, hemos considerado relevante poner en relieve los últimos avances que se están dando en Europa en materia de Infraestructura Verde y sus beneficios frente a los riesgos de inundación.

ABSTRACT

Land use planning, especially in urban environments, has been subjected to strong pressures of transformation that have generated a sprawl of urban land. This is especially the case during the good times corresponding to the first boom decade of the 21st century. Usually, this growth has been less respectful to the natural environment, giving rise to large areas with sealed surfaces, with green spaces unconnected to each other or to the rural environment. This situation has led to an increase in flood damage from channel overflow, particularly from urban flooding.

Green Infrastructure in this context emerges as a different way of understanding the requirements for land use planning.. This is an important development which recognizes that land use planning systems are composed of different elements of the natural, cultural and social environment which necessarily must remain physically connected together to better represent natural processes and systems. Among the many services offered by Green Infrastructure, we have focused this paper in services related to the mitigation of flood risk. In recent years Green Infrastructure has been gaining interest in several developed countries. Consequently, within the European Union, work is carried out to translate and incorporate the development of the land use planning system in the regulatory instruments of territorial and urban planning of the different member states.

In this paper, we review the situation in Europe at different territorial scales, focusing on the region of Valencia as a reference area. The paper will show that Valencia presents a very advanced situation, in terms of the incorporation of Green Infrastructure in land use regulations and urban planning concerns, however it will also present weaknesses in terms of their practical application.

In order to show how to implement projects linked to Green Infrastructure in this paper we have collected examples applied in territorial areas outside the region of Valencia. Moreover, we have considered it relevant to highlight recent advances that are taking place in Europe in terms of Green Infrastructure and its benefits against the risks of flooding.

1. INTRODUCCIÓN

La Comunitat Valenciana es un territorio que por sus condiciones climáticas y sus características fisiográficas es susceptible de experimentar frecuentes e importantes inundaciones. Por este motivo, entre otros, tiene instaurado un Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunitat Valenciana (PATRICOVA), aprobado en 2003 y actualmente revisado, en el año 2013, estando pendiente de aprobación.

Por otra parte, este territorio ha estado sometido a intensas alteraciones por acciones antrópicas, tales como, desarrollos urbanísticos e infraestructuras, que han impermeabilizado el suelo generando un aumento considerable en los daños materiales, medioambientales y humanos, no solo por desbordamientos de cauce, sino por inundaciones de carácter urbano.

La Comunitat Valenciana dispone de un instrumento de planificación que define el modelo territorial de futuro para la misma, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), la cual fue aprobada mediante el Decreto 1/2011, del Consell la Generalitat Valenciana, el 13 de enero de 2011. La ETCV divide el territorio de la misma en tres grandes zonas geográficas siguiendo criterios de configuración urbana y ambiental, que han sido denominadas Franja Litoral Cota 100, Franja Intermedia y Sistema Rural (Figura 1). Las características en cuanto a municipios, superficie, población y superficie artificial para cada una de las zonas referidas son las que se reflejan en la Tabla 1:

Zona geográfica	Municipios	Superficie		Población		Superficie Artificial	
		Hectáreas	%	Habitantes	%	Hectáreas	%
LITORAL - COTA 100	212	593.912	25,7	4.155.794	81,5	103.333	17,4
FRANJA INTERMEDIA	187	987.883	42,7	864.941	17,0	41.609	4,2
SISTEMA RURAL	143	730.793	31,6	73.940	1,5	5.527	0,8
Total Comunitat Valenciana	542	2.312.588	100	5.094.675	100	150.469	6,5

Tabla 1. Características de las zonas geográficas según la ETCV en el año 2011. Fuente: Elaboración propia a partir de la ETCV y SIOSE 2011.

Si observamos las características de las zonas geográficas según la ETCV, se comprueba que la zona litoral-Cota 100 es la que, representando únicamente el 25% de la superficie de la Comunitat, alberga a más del 80% de la población y es la que más superficie artificializada dispone, superando con más de un 17% ampliamente la media de toda la Comunitat del 6,5% (Tabla 1).

El modelo de desarrollo urbano que ha tenido lugar en la Comunitat particularmente, y que se encuentra ampliamente extendido en las ciudades de los países desarrollados, es un modelo estandarizado por el que se dota a la ciudad de servicios urbanos como parques, equipamientos educativos, equipamientos sociales, infraestructuras de conexión, entre otros. Estos servicios urbanos responden a unos niveles de dotación, que cada administración con competencias en urbanismo ha establecido, careciendo en general de conexiones

naturalizadas entre los servicios, siendo normalmente la infraestructura gris (artificial) la que une unos servicios con otros.

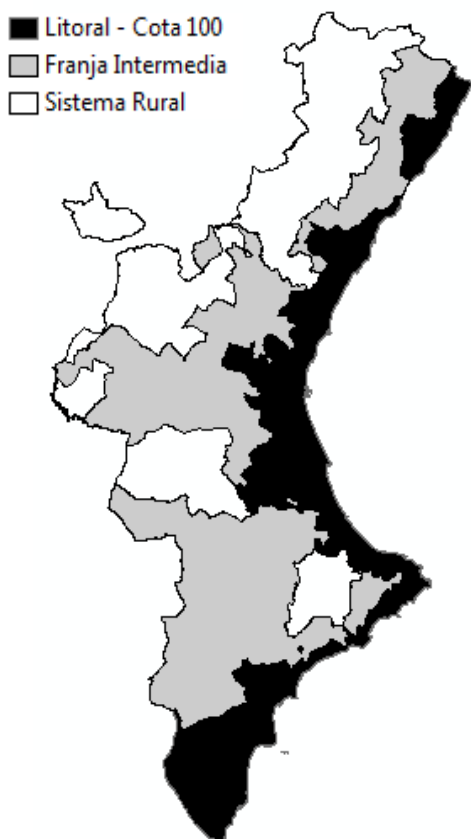


Figura 1. Zonas geográficas según la ETCV. Fuente: Elaboración propia a partir de la ETCV.

Las regulaciones urbanísticas han velado para que los nuevos desarrollos urbanos dispusiesen de espacios de uso público, entre los que se incluyen los espacios verdes, previstos para desempeñar diferentes funciones, tales como, el esponjamiento de la ciudad, la creación de un espacio naturalizado, el disponer de aéreas de juego para los más pequeños, zonas de paseo, así como son áreas que permiten a su vez la socialización entre la población.

La pregunta que nos debemos hacer en el tema que nos ocupa, es si estos espacios pueden cumplir otras funciones adicionales que mejoren, entre otros, los aspectos relacionados con la reducción de los riesgos por inundación. En la Comunitat Valenciana la zona litoral-Cota 100 es donde se encuentran las áreas más inundables, constituyen las zonas más planas del territorio, formando extensas llanuras de inundación y marjales, y es el ámbito territorial más transformado por el hombre. Todas estas características permiten entender que los problemas de inundabilidad en estas zonas urbanizadas no solo se agravan por el desbordamiento de un cauce, sino también por las inundaciones urbanas como consecuencia de la excesiva impermeabilización del medio natural.

En respuesta a la pregunta anterior, la Unión Europea ha incorporado entre sus políticas el concepto de **Infraestructura Verde (IV)**, definido en el Libro Blanco de la Comisión sobre la Adaptación al Cambio Climático (COM (2009) 147 final) como, *la red interconectada de espacios naturales, incluidos terrenos agrícolas, vías verdes, humedales, parques, reservas forestales y comunidades de plantas autóctonas, así como espacios marinos que regulan de forma natural los caudales de aguas pluviales, las temperaturas, el riesgo de inundaciones y la calidad del agua, el aire y los ecosistemas.*

La Infraestructura Verde presenta un amplio número de definiciones, según el autor y el momento temporal, al tratarse de un concepto que está experimentando una evolución muy acelerada en los últimos cinco años. En las referencias bibliográficas se citan publicaciones donde podemos encontrar un importante número de definiciones sobre la Infraestructura Verde.

Resumiendo los aspectos tratados en esta introducción, esta comunicación se enmarca en el ámbito de confluencia de la Infraestructura Verde, como posible sistema regulador de un determinado riesgo de inundaciones, y la regulación de usos en zonas inundables, teniendo en cuenta que en la Comunitat Valenciana existe el llamado PATRICOVA, desde el año 2003 y actualmente ha sido revisado, encontrándose pendiente de aprobación. Como destacaremos más adelante, el PATRICOVA establece en su normativa y en sus líneas de actuación, que la Infraestructura Verde es el sistema sobre el cual debe planificarse los usos del territorio y que debe prestar servicios ecológicos, paisajísticos, de salud para el ser humano, de conectividad entre los espacios verdes, entre otros, destacando en esta comunicación los servicios de gestión para la mitigación de los efectos producidos por las inundaciones.

2. MARCO REGULADOR DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE

La Infraestructura Verde tiene carácter universal, en el sentido de que es aplicable a cualquier ámbito y escala territorial. En el marco que nos ocupa vamos a ver brevemente cuales son las regulaciones existentes en materia de infraestructura verde que tengan incidencia en la Comunitat Valenciana, desde la escala europea, estatal, regional y local.

2.1. Regulación en la Unión Europea

La Unión Europea está trabajando ampliamente sobre la Infraestructura Verde, habiendo desarrollado desde el Libro Blanco de la Comisión sobre la Adaptación al Cambio Climático (COM (2009) 147 final), un amplio trabajo sobre cuáles deben ser los componentes de la Infraestructura Verde, sus beneficios y funciones, así como cuáles deben ser las políticas europeas que fomenten y desarrollen la Infraestructura Verde, tal y como se refleja en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulado "*Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*" (COM (2013) 249 final).

Entre los beneficios y funciones de la Infraestructura Verde, que destaca la Comisión Europea, se encuentra su contribución a la gestión del riesgo de catástrofes, entre las que se consideran las inundaciones. La Infraestructura Verde permite la reducción de efectos negativos sobre la sociedad y el medio ambiente frente a inundaciones, pudiéndose utilizar soluciones de llanuras de inundación funcionales, bosques ribereños, reforestación forestal en cabeceras de las cuencas, entre otras, que deben en ocasiones combinarse con infraestructuras de protección de los ríos.

La Unión Europea tiene previsto apoyar financieramente los proyectos relacionados con la Infraestructura Verde, incluyéndolos en el programa Horizonte 2020, habiéndose comprometido en establecer, para finales del 2014, mecanismos de financiación en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

A finales del 2017, la Comisión tiene previsto analizar y revisar cuales han sido los avances realizados en materia de Infraestructura Verde por parte de los Estados miembros, a partir de los cuales se hará público un informe sobre las lecciones que se han aprendido, incluyendo recomendaciones para el futuro.

Actualmente se han constituido grupos de trabajo sobre la aplicación de la Infraestructura Verde, por parte de la Comisión Europea, con el objetivo principal de facilitar herramientas, procedimientos e iniciativas que permitan el intercambio de información, que proporcionen un valor añadido a los trabajos existentes sobre Infraestructura Verde, y que estimulen el aumento del desarrollo de la misma en la Unión Europea, más allá de compartir únicamente información entre los participantes en las reuniones.

Un objetivo que la Comisión Europea se propone alcanzar en un futuro próximo, a través de su contribución financiera, es que la Infraestructura Verde pase a ser un elemento normalizado de la ordenación del territorio y del desarrollo territorial, tal y como se expresa en la Comunicación de la Comisión, titulada “*Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*” (COM (2013) 249 final).

2.2. Regulación en el ámbito del Estado español

En el Estado español no existe regulación normativa referida a la Infraestructura Verde. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en su página web, concretamente en al área destinada a los planes de gestión de los riesgos de inundación, describe brevemente el acuerdo adoptado por la Comisión Europea en junio de 2013 sobre la estrategia de fomentar la Infraestructura Verde, el cual se ha descrito brevemente en el apartado anterior.

Se destaca el papel que la Infraestructura Verde puede desempeñar en la gestión del agua y en la reducción de los riesgos de inundación, siendo éste uno de los objetivos previstos por los grupos de trabajo de la Comisión Europea.

El Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, propone en su anexo un conjunto de medidas preventivas y paliativas, que deberán formar parte del Plan de Gestión, entre las cuales, algunas de ellas son propias de la Infraestructura Verde, aunque no hayan sido definidas como tal.

2.3. Regulación en la Comunitat Valenciana

En la Comunitat Valenciana la Infraestructura Verde es incorporada en el marco normativo de la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunitat Valenciana (LOTPP), mediante su modificación a partir de la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

En este nuevo marco, la Infraestructura Verde es definida en el artículo 19 bis de la Ley 4/2004, como “*la estructura territorial básica formada por las áreas y elementos territoriales de alto valor ambiental, cultural y visual; **las áreas críticas del territorio que deban quedar libres de urbanización**; y el entramado*

territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores.”

En el punto 3 del artículo 19 bis, se particulariza cuales son los elementos que integran la infraestructura verde de la Comunitat Valenciana, entre los cuales, en su epígrafe h) se dice textualmente: *“Las zonas que se encuentren sometidas a riesgo de inundación, de acuerdo con lo establecido al respecto en el Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunitat Valenciana (Acuerdo de 28 de enero de 2003) y sus posteriores revisiones.”*

Esta modificación legislativa, en el año 2009, constituye, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, la primera conexión entre la Infraestructura Verde y las zonas afectadas por riesgos de inundación mediante una regulación normativa. Lo que se podía entender hasta ahora como buenas prácticas, al tratarse de soluciones de integración del cauce con la ciudad y su naturalización, adquiere mayor relevancia al regularse en la legislación valenciana.

El 13 de enero de 2011, la Generalitat Valenciana aprueba mediante el Decreto 1/2011, del Consell, la ETCV. Esta Estrategia se encuentra avalada por la LOTPP 4/2004 en su artículo 37, siendo el instrumento que define el modelo territorial de futuro para la Comunitat Valenciana, tal y como se ha apuntado en la introducción.

Entre los documentos que integran la ETCV se encuentra las Directrices, documento normativo, de carácter vinculante, en cuanto a visión, objetivos y principios directores, y de carácter recomendatorio, en cuanto a criterios de ordenación del territorio se refiere. Las Directrices se han estructurado en un título preliminar y seis títulos específicos, entre los cuales, el título III se ha dedicado específicamente a ***“La Infraestructura Verde del territorio”***. Centrándonos en el objeto de esta comunicación, el capítulo IX del título III, desarrolla tres directrices sobre los riesgos territoriales naturales e inducidos en relación con la infraestructura verde, que se han estructurado de la siguiente forma:

- Principios directores de la planificación y gestión de los riesgos naturales e inducidos.
- Planificación sobre riesgos territoriales naturales e inducidos.
- Riesgos derivados del cambio climático.

Teniendo en cuenta que el riesgo de inundación se enmarca perfectamente entre los riesgos naturales e inducidos descritos en la ETCV, y que tal como hemos señalado, los principios directores son vinculantes para todo el ámbito de la Comunitat Valenciana, destacamos entre los mismos los que textualmente se muestran a continuación:

“Las administraciones públicas integrarán en sus políticas y actuaciones con proyección sobre el territorio en materia de riesgos naturales e inducidos a los siguientes principios directores:

- a) *Orientar los futuros desarrollos urbanísticos y territoriales hacia las zonas exentas de riesgo o, en caso de adecuada justificación, hacia las zonas de menor riesgo,...*
- b) *Evitar la generación de otros riesgos inducidos en el mismo lugar, o en otras áreas, derivadas de las actuaciones sobre el territorio.*
- c) *Incluir los efectos derivados del cambio climático en la planificación territorial de los riesgos naturales e inducidos.*
- d) *Aplicar estrictamente el principio de precaución en los territorios con elevados riesgos naturales e inducidos.*
- e) *Delimitar de manera preferente las «zonas de sacrificio por riesgo» frente a otras actuaciones con fuerte impacto económico, ambiental y social.*
- f) ***Gestionar la infraestructura verde para desarrollar al máximo su capacidad de protección de la población frente a riesgos naturales e inducidos.***
- g) *Adecuar las actuaciones en materia de riesgos para favorecer los procesos naturales siempre que sean viables desde el punto de vista económico, ambiental y social.*

Sin menoscabar importancia a cada uno de los principios directores anteriores, hemos querido destacar el epígrafe f) por ser éste el objeto fundamental de esta comunicación.

En este contexto, se ha llevado a cabo la revisión del PATRICOVA, el cual se encuentra en proceso de aprobación, habiéndose iniciado la información pública del mismo, conforme a lo establecido en la LOTPP 4/2004, el 26 de noviembre de 2013 (está ley ha sido recientemente derogada por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana). Han sido llevados a cabo diferentes actos de presentación del nuevo PATRICOVA en sedes oficiales de la administración autonómica, colegios profesionales y en el Centro de las Regiones de Bruselas.

En el documento de Revisión del PATRICOVA es donde se establece una regulación normativa entre Infraestructura Verde y zonas afectadas por riesgo de inundación, tal y como se verá en los siguientes apartados.

2.4. Regulación en la ámbito local

En el ámbito local, la Infraestructura Verde ha empezado a ser considerada en las revisiones del planeamiento municipal, desde su inclusión en la legislación territorial y urbanística valenciana. Principalmente la visión con la que se ido incorporando ha sido de carácter paisajístico, siendo necesario ampliar su utilidad hacia otros servicios que la Infraestructura Verde presta a la sociedad, entre los que se encuentra su contribución a la reducción de efectos negativos sobre las inundaciones urbanas.

Algunos municipios de la Comunitat Valenciana están participando en proyectos innovadores, con fondos europeos, que están sirviendo de zona de estudio para justificar los beneficios que es capaz de generar la Infraestructura Verde es capaz

de generar en territorios valencianos. Algunos de estos proyectos se describen en capítulos posteriores.

3. LA INFRAESTRUCTURA VERDE EN LA REVISIÓN DEL PATRICOVA

Analizado el estado actual de la Infraestructura Verde en diferentes ámbitos administrativos, teniendo como referencia territorial la Comunitat Valenciana, consideramos necesario destinar un capítulo específico al tratamiento que el PATRICOVA revisado le otorga a la Infraestructura Verde como un sistema fundamental para la gestión de la inundabilidad.

3.1. Normativa

El PATRICOVA revisado ha adaptado sus objetivos a los cambios normativos, que como se ha descrito anteriormente, se han ido materializando en la legislación de ordenación del territorio y en la ETCV. Son cinco los objetivos que el PATRICOVA define en su artículo 2, y que se transcriben a continuación:

- 1. Obtener un adecuado conocimiento y evaluación de los riesgos de inundación en el territorio de la Comunitat Valenciana.*
- 2. Establecer procedimientos administrativos ágiles y rigurosos para incorporar la variable inundabilidad a los planes, programas y proyectos que tengan una proyección sobre el territorio.*
- 3. Lograr una actuación coordinada de todas la Administraciones Públicas y los agentes sociales para reducir las consecuencias negativas de las inundaciones sobre la salud de las personas y los bienes, el medio ambiente, el patrimonio cultural, el paisaje, la actividad económica y los equipamientos e infraestructuras.*
- 4. Orientar los desarrollos urbanísticos y territoriales hacia las áreas no inundables o, en su caso, hacia las de menor riesgo siempre que permitan el asentamiento, otorgando preferencia a los modelos urbanos y territoriales más eficientes.*
- 5. Gestionar las zonas inundables dentro del sistema territorial de la Infraestructura Verde, favoreciendo la producción de los servicios ambientales, así como la conservación y mejora de los paisajes naturales y culturales en torno al agua.**

Sin menospreciar cada uno de los objetivos anteriores, centramos la atención en el objetivo quinto, donde observamos la importancia que se le otorga a la Infraestructura Verde como un sistema territorial multifuncional, y que es imprescindible contar con este sistema para una adecuada gestión de las zonas inundables.

La Normativa establece en su artículo 14 cuales son las zonas inundables, de las definidas en el PATRICOVA, que deben formar parte de la Infraestructura Verde, indicando aquellas otras que pueden llegar a formar parte de la misma, a través de la planificación territorial y urbana si así lo considerase el planificador.

El artículo 23 dedicado expresamente a “*La gestión de la Infraestructura Verde frente al riesgo de inundación*”, regula cuales son las acciones que deben ser llevadas a cabo para la reducción de la inundabilidad a escala supramunicipal. Entre las acciones que se proponen podemos destacar las siguientes (Figura 3):

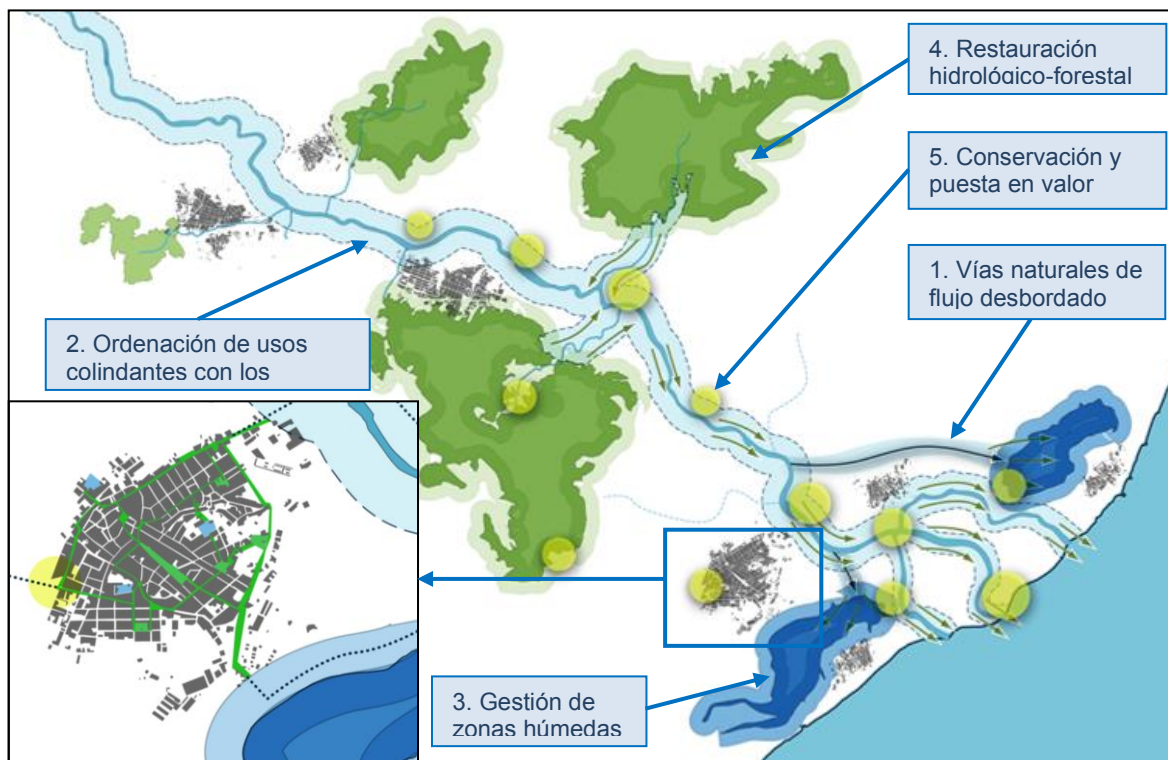


Figura 3. Gestión de la inundabilidad en la Infraestructura Verde y conexión de la Infraestructura Verde urbana con el ámbito supramunicipal según la revisión del PATRICOVA. Fuente: Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente de la Comunitat Valenciana.

1. Preservar en condiciones naturales las vías naturales de flujo desbordado, evitando su ocupación por usos indebidos.
2. Ordenar los usos colindantes a los cauces, disponiendo espacios libres y zonas verdes cuando la clasificación del suelo sea urbanizable.
3. Limitar los usos en el entorno de las zonas húmedas, a través de la planificación territorial y urbanística, mejorando la gestión de las mismas y permitiendo su alimentación superficial por las vías naturales de flujo desbordado.
4. Coordinarse con el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana y sus instrumentos de desarrollo, con el objeto de priorizar las actuaciones de restauración hidrológico-forestal que mayor reducción del riesgo generen.
5. Favorecer los procesos naturales, mejorar las funciones ecológicas de ríos, humedales y otros ecosistemas que contribuyan a la reducción de daños por riesgo de inundación, así como su conservación y puesta en valor.

Adicionalmente la normativa del PATRICOVA revisado ha dispuesto en el anexo I de la misma unas recomendaciones denominadas “*Condiciones de adecuación de las edificaciones y la urbanización*”, incorporando por primera vez en una regulación normativa en la Comunitat Valenciana el fomento del uso de Sistemas

Urbanos de Drenaje Sostenible en todos los municipios de la Comunitat Valenciana para mejorar el drenaje de las aguas pluviales, contribuyendo a mitigar los efectos de las inundaciones urbanas. Este aspecto tiene una gran relevancia, destinando un apartado específico al mismo en esta comunicación.

3.2. Propuestas del Plan

En el documento correspondiente a la Memoria del PATRICOVA se han definido unas líneas de actuación, que deben ser objeto de mayor concreción y desarrollo.

Las líneas de actuación que queremos destacar en esta comunicación son las siguientes:

- Línea de actuación 3: Planes de Gestión contra avenidas.
- Línea de actuación 6: La Infraestructura Verde y el PATRICOVA.

Las dos propuestas se encuentran muy vinculadas, dado que el desarrollo de una Infraestructura Verde, que entre sus funciones esté considerada la mitigación de los efectos de las inundaciones, requiere de una coordinación administrativa a todos los niveles estatal, autonómica y local. Los Planes de Gestión, previstos en el Real Decreto 903/2010, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, deben cumplir este papel de coordinación, proponiéndose en el PATRICOVA el desarrollo de estos Planes mediante Programas que concreten la duración del Plan, el orden de desarrollo de las actuaciones, la asignación de los organismos que deben ejecutar las mismas, su coste y los plazos de ejecución.

De igual modo que se ha propuesto como ejecutar el Plan de Gestión, se propone la creación de un órgano gestor de los Planes integrado por todas las administraciones que participen de los mismos, a modo de órgano colegiado. Este órgano no tiene otro objeto que velar por el cumplimiento del Plan de Gestión, haciéndose cada uno de sus miembros corresponsable del correcto desarrollo del Plan, estableciendo un seguimiento del mismo.

4. BENEFICIOS DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE FRENTE A INUNDACIONES

En la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulado "*Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*" (COM (2013) 249 final), la definición de la Infraestructura Verde ha evolucionado respecto a la del Libro Blanco de la Comisión sobre la Adaptación al Cambio Climático (COM (2009) 147 final), quedando del siguiente modo: "*La Infraestructura Verde es una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos. Incorpora espacios verdes (o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (incluidas las zonas costeras) y marinos. En los espacios terrestres, la infraestructura verde está presente en los entornos rurales y urbanos.*"

La Infraestructura Verde debe verse como una gran malla del territorio que permite la prestación de diversos servicios beneficiosos para la biodiversidad y el ser humano. Estos servicios pueden ser de conservación y recuperación de ecosistemas degradados y fragmentados, de usos de espacios verdes como parques, cubiertas verdes y vías verdes beneficiosos para la salud humana, potenciando las relaciones sociales, el ahorro energético y la mitigación de las escorrentías superficiales, entre otros. Todos estos servicios tienen efectos económicos dando lugar a nuevas oportunidades de empleo, reducción de consumos energéticos y creación de empresas que impulsen este tipo de sistemas territoriales.

Si acotamos los beneficios de la Infraestructura Verde a la gestión de las zonas con riesgo de inundación, en el PATRICOVA se han considerado los siguientes:

- a) *Establecer espacios libres capaces de mitigar y absorber volúmenes muy importantes de inundación, reduciendo la necesidad de actuaciones estructurales, más caras y de mayor impacto sobre el territorio.*
- b) *Favorecer la conectividad ecológica y funcional del territorio, donde los cauces fluviales son uno de los elementos lineales de mayor importancia para articular espacios de conexión entre las zonas de gran valor incluidas en la Infraestructura Verde.*
- c) *Fomentar los paisajes culturales en torno al agua, que son los más apreciados por la población en un contexto ecológico como el mediterráneo caracterizado por su aridez climática.*
- d) *Producir mejoras significativas en la capacidad de los tejidos urbanos para mitigar las consecuencias derivadas del riesgo de inundación.*

En la Comunitat Valenciana se ha internalizado la gestión de la Infraestructura Verde en sus marcos normativos, si bien, el desarrollo de acciones encaminadas a alcanzar los beneficios descritos son escasos, se puede afirmar que se han redactado Planes de Paisaje que secundariamente prestan un servicio ligado a la mitigación de las inundaciones, pero que en la actualidad no han sido desarrollados, tales como, el Plan de Acción Territorial de Protección de la Huerta de Valencia y el Plan de Paisaje de la Vall de Guadalest.

Si centramos el análisis en los beneficios que la Infraestructura Verde puede generar en la escala urbana, es destacable que una de las experiencias internacionales más interesantes es el uso de los denominados Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible (SUDS).

Estos sistemas se están convirtiendo en una práctica cada vez más extendida, sobre todo en los nuevos desarrollos, instalando medidas que proporcionen la atenuación de la escorrentía de las aguas superficiales y/o tratamiento de la calidad del agua. Estos sistemas tienen una filosofía asociada, y es imitar el drenaje natural, de este modo estos elementos podrán formar parte de la Infraestructura Verde.

En los siguientes apartados centramos el estudio en estos sistemas en el ámbito valenciano, así como, en el ámbito internacional con experiencias de otros países.

4.1. Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible en la Comunitat Valenciana

En el ámbito de la Comunitat Valenciana son escasos los ejemplos que podemos encontrar sobre SUDS, concretamente podemos reducirlo a los municipios de



Benaguasil y Xàtiva, como dos municipios que han desarrollado proyectos piloto, a través del denominado proyecto AQUAVAL, cuya finalidad es la gestión eficiente de las aguas pluviales en entornos urbanos, considerando en las soluciones aspectos medioambientales, paisajísticos y sociales, además de los hidrológicos e hidráulicos.

Figura 4. Cubierta vegetada en el edificio multiusos del Ayuntamiento de Benaguasil (Valencia). Proyecto AQUAVAL Fuente: Imagen tomada por José Sergio Palencia.

Benaguasil es un municipio comprometido con los SUDS y ha desarrollado diversos proyectos, que están sirviendo de estudio para adquirir un conocimiento exhaustivo de la eficacia de estos sistemas en su municipio, con el objeto de desarrollarlos en diferentes ámbitos del suelo urbano consolidado y en futuros desarrollos urbanísticos. En la figura 4 se muestra una cubierta verde experimental que ejecutó el Ayuntamiento de Benaguasil a través del proyecto AQUAVAL, la cual está monitorizada, encontrándose en la actualidad en proceso de toma de datos.

4.2. Experiencias de carácter internacional sobre los Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible

En Europa podemos encontrar diversos ejemplos sobre la aplicación de SUDS que forman parte de la Infraestructura Verde del ámbito territorial donde se localizan. Tal y como ya se comentado el sistema que constituye la Infraestructura Verde ofrece funciones muy diversas, de las cuales la selección de casos estudiados se centra en aquellas vinculadas directamente con la mitigación de los riesgos por inundación.

La gestión de las aguas superficiales a través de la infraestructura verde es una oportunidad ideal para estudiar cual puede ser la mejor distribución en el territorio de dicha infraestructura.

Un estudio realizado por la Universidad de Manchester en zonas residenciales en “Greater Manchester”, concluyó que el aumento de zonas verdes en un 10%, reducía la escorrentía en un 4,9% para las precipitaciones considerando los periodos de retorno más altos. Si además se implementaba la solución con una

cubierta de árboles en estos espacios verdes, la reducción de la escorrentía alcanzaría valores del 5,7%.

Otro ejemplo muy ilustrativo lo tenemos en Dunfermline (Escocia), donde la cuenca generada por un desarrollo residencial conduce sus escorrentías hacia una zona deprimida que actúa como almacén de agua en los periodos húmedos y es utilizado como zona de juegos para los niños durante los periodos secos. El tratamiento que se le ha dado, en las zonas de borde del embalse de laminación



en superficie, ha sido el uso de plantaciones adecuadas, aumentando la estructura de la vegetación y la biodiversidad potencial del lugar. Este embalse de laminación forma parte de una red de SUDS de ámbito regional, cuyas funciones se encuentran conectadas con otras zonas de desarrollo y sus alrededores (Figura 5).

Figura 5. SUDS. Embalse o cuenco de laminación y área de equipamiento natural en Dunfermline (Escocia). Fuente: Imagen tomada por Rebecca Wade.

4.3. Avances sobre los Sistemas Urbanos de Drenaje Sostenible

En Europa actualmente se está desarrollando un proyecto de investigación denominado E²STORMED (Referencia: 1C-MED12-14), el cual está siendo financiado por el Programa MED de la Unión Europea. Los autores de esta comunicación desean expresar su agradecimiento a los socios del proyecto E²STORMED por su ayuda y disposición a colaborar en este trabajo.

El proyecto E²STORMED (<http://www.e2stormed.eu/>) lo componen nueve socios de siete países. Entre los socios, la Universidad Politécnica de Valencia (España) y la Universidad de Aberty de Dundee (Reino Unido) constituyen el comité científico del proyecto, siendo las ciudades piloto del proyecto las integradas por Benaguasil en Valencia (España), Grana and Maira Valleys Mountain Community (Italia), Pisa (Italia), Local Councils' Association (Malta), Hersonissos (Grecia), Old Royal Capital Cetinje (Montenegro) y Ciudad de Zagreb (Croacia).

El proyecto muy resumidamente tiene como objetivo fundamental la reducción del consumo energético de las ciudades haciéndolas más sostenibles, actuando sobre las instalaciones que permitan la gestión del agua pluvial o su eliminación de las redes de aguas residuales mediante soluciones de tipo SUDS.

5. CONCLUSIONES

En esta comunicación se ha puesto de manifiesto la importancia que la Infraestructura Verde está adquiriendo en Europa, constituyendo un sistema imprescindible para una planificación territorial y urbana sostenible, la cual ofrece funciones muy diversas que mejorarán la calidad de vida de los ciudadanos y el medio ambiente rural y urbano.

Más concretamente, en materia de Infraestructura Verde y sus efectos sobre la mitigación de los riesgos de inundación, queda demostrado que desde Europa se están desarrollando importantes avances en soluciones más naturales mediante actuaciones de Infraestructura Verde, siendo uno de las prioridades actuales la integración en la regulación normativa de la planificación territorial y urbana por cada uno de los países miembros, para lo cual se prevé financiación a través del programa Horizonte 2020, lo cual significa que puede ser un buen motor de generador de empleo.

En este sentido, la Comunitat Valenciana dispone de un marco normativo muy avanzado, al tener incorporadas en diversas legislaciones y planes la regulación de la Infraestructura Verde. Si bien, los problemas se presentan en su aplicación, teniendo escasas experiencias en la Comunitat Valenciana, la cual a partir de experiencias de otros países, como se ha ilustrado, se puede mejorar la puesta en marcha de la práctica en el uso y desarrollo de la Infraestructura Verde.

La Infraestructura Verde produce multitud de beneficios ambientales y sociales, no obstante la comunicación se ha centrado en los beneficios ligados a la reducción del riesgo de inundación, por lo que no se ha profundizado en los diversos beneficios que genera, sino nos hemos limitado a citar algunos de ellos.

Por último, destacar el papel tan importante que los municipios tienen en esta materia, siendo los que mejor pueden planificar la Infraestructura Verde urbana aprovechando los beneficios que genera, tal y como lo están demostrando diversos estudios y proyectos de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2009): *Libro Blanco. Adaptación al Cambio Climático: Hacia un marco europeo de actuación* (COM (2009) 147 final).

COMISIÓN EUROPEA (2013): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa* (COM (2013) 249 final).

COMISION EUROPEA (2014): *Construir una infraestructura verde para Europa*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea.

EUROPEAN UNION: The E²STORMED project (Reference: 1C-MED12-14). The MED Programme of the European Union. <http://www.e2stormed.eu/>

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

GENERALITAT VALENCIANA. CONSELLERIA DE INFRAESTRUCTURAS, TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE (2011): *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*.

GENERALITAT VALENCIANA. CONSELLERIA DE INFRAESTRUCTURAS, TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE (2013): *Revisión del Plan de Acción Territorial sobre prevención del Riesgo de Inundación en la Comunitat Valenciana*.

JUARISTI MARTÍNEZ DE SARRÍA, L. J.; DÍAZ-HELLÍN BARBERÁ, J. M.; PALENCIA JIMÉNEZ, J. S. (2012): "El litoral valenciano y el riesgo de inundación. Efectos del PATRICOVA en el ámbito de la cota 100 según la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana". *I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales*. 25-27 de enero de 2012. Cádiz. Págs. 807-820.

PERALES-MOMPARLER, S.; VALLS-BENAVIDES, G. (2013): "Sistemas de Drenaje Sostenible (SuDS)". *Revista Paisera: Espacio del agua*. Año 2013, número 24. Págs. 68-75

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

WADE, R.; MCLEAN, N. (2014): *Multiple Benefits from Green Infrastructure*. In Booth and Charlesworth (Eds) *Water Resources in the Built Environment: management issues and Solutions*. First edition. John Wiley and Sons Ltd.



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

La integración de modelos de transporte urbano sostenible en la planificación territorialⁱ

José M^a Feria Toribio

(Catedrático de Geografía Humana. Universidad Pablo de Olavide);

RESUMEN

La presente contribución pretende realizar una reflexión sobre una parte de la experiencia española en planes de ordenación territorial metropolitanas, para a partir de la misma plantear algunos criterios básicos que sirvan de guía para la puesta en ejecución de “buenas prácticas” en planificación territorial y urbana. El análisis se centra en el transporte urbano como un elemento clave no solo para una movilidad sostenible sino para ciudades y territorios más equilibrados y eficientes.

ABSTRACT

This paper intends to examine a group of Spanish metropolitan plans in order to get some insights about the objective of posing some basic criteria to the implementation of “good practices” in spatial, urban and metropolitan, planning. The analysis focuses on urban transport as a key factor not only for a sustainable mobility but also for a more efficient and balanced cities and regions.

1. INTRODUCCIÓN

No es necesario insistir en la idea de que la movilidad y concretamente la movilidad urbana está en el centro de los grandes desafíos ambientales económicos y sociales de nuestra época. Así es reconocido tanto desde medios académicos como en todas aquellas instancias institucionales que tienen algún tipo de responsabilidad en la materia. Un buen ejemplo de ello es que el último Informe Global del Programa HABITAT de Naciones Unidas está dedicada a la Movilidad Urbana Sostenible (UN-Habitat, 2013).

En ese sentido, frente a los relevantes desafíos y conflictos que presentan las actuales dimensiones y características de la movilidad urbana (consumo energético y de materiales, contaminación, afecciones sobre la salud, ocupación del espacio público, siniestralidad, etc.) se plantean unos retos de sostenibilidad que deben entenderse a diferentes escalas y dimensiones, incluyendo perspectivas de sostenibilidad local y a la vez global y no centrándose solamente en la ambiental sino también en la económica y social. En ese sentido, por ejemplo, la Estrategia española de Medio Ambiente Urbano (2007) se propone conducir la movilidad urbana simultáneamente hacia la sostenibilidad global (correspondiente a los grandes impactos ambientales y retos planetarios), la sostenibilidad local (los impactos ambientales de proximidad) y la sostenibilidad social y económica (las consecuencias de la movilidad para las estructuras sociales y económicas), teniendo en consecuencia un profundo carácter transversal (p.58, op.cit).

Siguiendo el ámbito temático de este Congreso, es necesario afrontar el papel que puede jugar la ordenación del territorio frente a los retos de un transporte urbano sostenible. Papel que es relevante, como explícitamente reconoce el título del Informe de Naciones Unidas (“Planning and Design for Sustainable Urban Mobility”) antes reseñado y sobre lo que no insistiremos aquí. Para ese objetivo utilizaremos el análisis de los contenidos de un conjunto de planes de ordenación del territorio metropolitanos, lo que nos servirá posteriormente, a partir de la evaluación de sus aportaciones y carencias, para plantear algunos criterios básicos para la integración de modelos de movilidad urbana sostenible en la planificación territorial, incluidos los planes de ordenación urbana. La elección de la escala metropolitana es obvia, ya que esta escala es la del funcionamiento de la ciudad real contemporánea (Feria y Albertos, 2010) y a ella deben plantearse los modelos básicos de intervención sobre transporte urbano. Los planes analizados serán cinco, todos pertenecientes a la experiencia en esa materia en la Comunidad autónoma andaluza, no teniendo el análisis ninguna pretensión de exhaustividad sino solo el de poner de relieve elementos y cuestiones clave en la materia que nos sirvan de apoyo para ilustrar los criterios para la integración de modelos de movilidad urbana sostenible en la planificación territorial.

2. EL TRATAMIENTO DE LA MOVILIDAD Y EL TRANSPORTE PÚBLICO EN LOS PLANES TERRITORIALES METROPOLITANOS ANDALUCES.

La experiencia de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de planes de ordenación del territorio metropolitanos es la más amplia en lo que se refiere al número de ellos, pero también en lo que se refiere a su extensión en el tiempo. En un país en el que la inmensa mayoría de las comunidades autónomas se han dotado de leyes de ordenación del territorio, han sido sin embargo, escasísimas las que han afrontado con algo de voluntad la formulación y desarrollo de planes subregionales territoriales de ámbito metropolitano (Feria, 2011). En el caso andaluz, desde hace una veintena de años han ido formulándose y aprobándose planes territoriales metropolitanos (los cinco aquí tratados, más otros todavía pendientes de aprobación), que al final constituyen un corpus de experiencia en la materia que puede servir como elementos para el análisis y la reflexión sobre la capacidad y virtualidad de estos instrumentos de planificación para afrontar los retos de una movilidad urbana sostenible. En ese sentido, el análisis que sigue aborda el tratamiento de la movilidad en los planes territoriales, centrándonos en las propuestas sobre transporte público, ya que este constituye sin duda la clave para la consecución de un modelo más sostenible de movilidad urbana a escala de la nueva ciudad metropolitana (Banister, 2004) .

2.1. La propuesta de transporte público en el área metropolitana de Granada

El Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de la Vega de Granada es el primero de los planes metropolitanos que se han aprobado en Andalucía (enero 2000) en el marco de su ley de ordenación territorial. Plantea el núcleo de sus propuestas dentro de la Línea de Intervención “*Mejora de la habitabilidad de la Aglomeración*”, con el Programa “*Organización del Transporte Público Supramunicipal*”. Los objetivos de este Programa son:

- Definir un sistema integrado de transporte colectivo
- Crear una oferta de conexión entre los distintos núcleos de la aglomeración
- Mejorar el servicio de los diferentes núcleos del área con Granada, hasta hacerlo competitivo con el vehículo privado.
- Mejorar el transporte urbano de Granada.

Además de ello, se plantean una serie de objetivos, calificados de extrínsecos, relativos al entorno físico-ambiental; a la estructura de la aglomeración; al sistema urbano de la aglomeración; a los servicios y dotaciones y a las actividades productivas. Estos tres últimos centrando los objetivos en el aumento de la accesibilidad por transporte público y potenciando la descentralización.

El Programa incluye tres Subprogramas, del que debe destacarse el primero: *Mejora del transporte Público supramunicipal. Implantación del tranvía como modo de transporte público preferente*. En él se señala que la elección del tranvía como soporte básico de la movilidad en transporte público es una opción adoptada conjuntamente por la Comisión de Redacción del Plan y por la Consejería de

Obras Públicas y Transportes. Como una cuestión de partida, se indica que el tranvía ha de constituirse en el elemento principal de todo el sistema de transportes debiendo el resto adaptarse a él, por lo que debe remodelarse íntegramente dicho sistema y ponerse al servicio de dicho modo de transporte. El sistema tranviario se plantea como un modo en plataforma mayoritariamente reservada, con alta capacidad de transporte de pasajeros y alta funcionalidad comercial. Su trazado circunvala las áreas centrales comerciales y de servicios de Granada y sobre el mismo se vincularían las distintas líneas radiales, que progresivamente se fueran implantando. Sobre la línea primera se plantean dos estaciones principales de intercambio con el transporte urbano e interurbano y otras dos con el ferrocarril.

El Plan propone la previsión de cuatro fases, tres programadas; es decir que deberían realizarse antes de 2011 y una no programada, cuya ejecución no se consideraba posible antes de 2011. La prioridad 1 es la línea 1 hasta Albolote; la Prioridad 2 es la Línea Vega hasta el aeropuerto; la 2bis el Anillo Central, y la Prioridad 3, resto de líneas y extensiones.

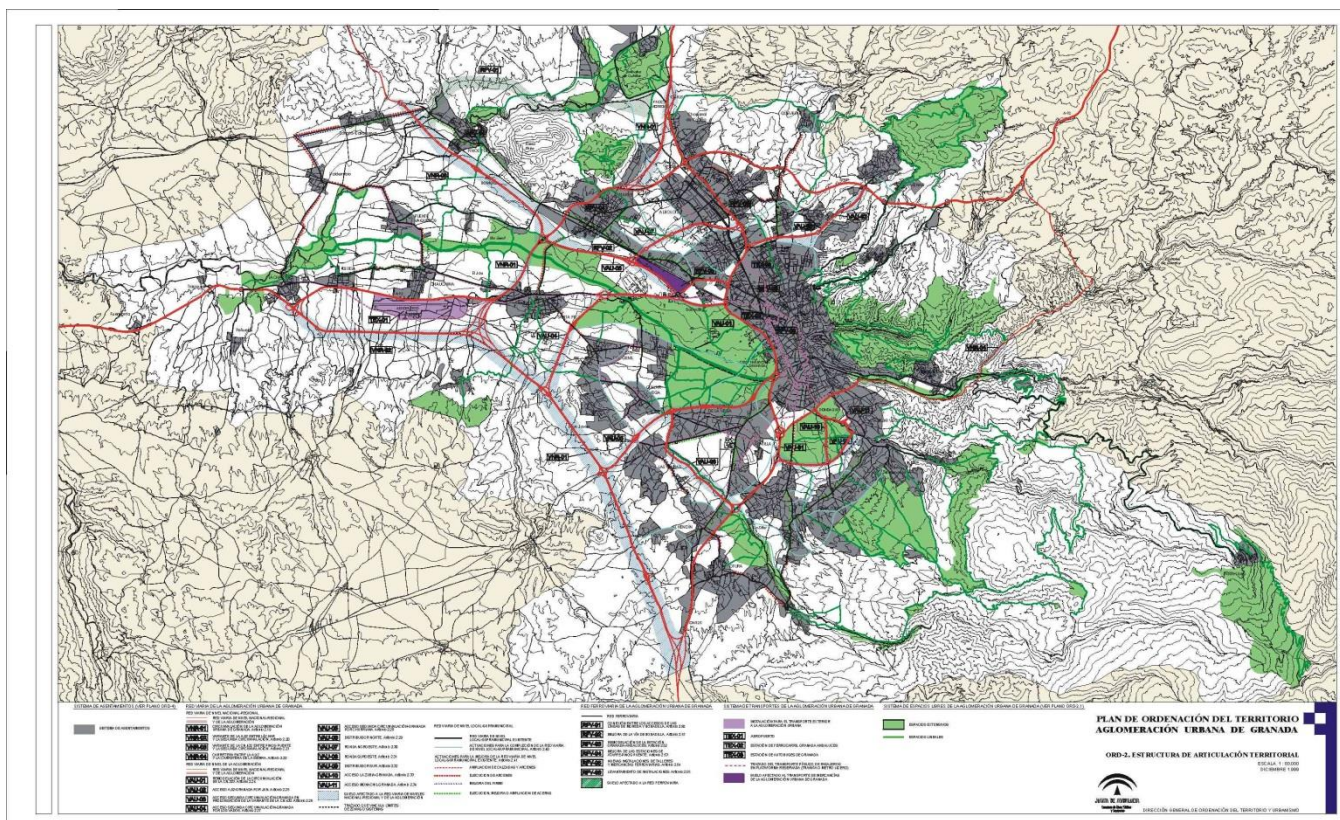


Figura 1: Estructura de articulación territorial. POT de la Aglomeración Urbana de Granada.

Junto a ese Subprograma, aparece uno segundo de Mejora del transporte Público Supramunicipal. Implantación del servicio de cercanías Ferroviarias. Se trata de una actuación complementaria consistente en la duplicación y electrificación de la vía entre Pinos Puente y la Estación de Andaluces a ejecutar cuando la densidad de servicio la demande.

Finalmente, se señala un tercer Subprograma Mejora del transporte público Supramunicipal. Remodelación de las líneas de autobuses. Este subprograma persigue una doble finalidad: ajustar las líneas de autobuses interurbanas a las demandas de movilidad y coordinarse con las sucesivas fases de implantación del tranvía. Se trata por tanto de una propuesta de integración, complementaria al tranvía, que no requiere inversiones sino fundamentalmente medida de gestión, en lo que se refiere al diseño de las redes de líneas, tanto urbanas como interurbanas.

2. 2. Las propuestas sobre el transporte público en el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz

El otro Plan de Ordenación de Territorio que pertenece a la primera generación es el referido a la Bahía de Cádiz, aunque se aprueba definitivamente ya en una fecha tan tardía como 2004. Precisamente, es el retraso en la tramitación la razón por la que el Plan fue declarado nulo por el TSJA en 2006. Junto a este hecho, el ámbito de aplicación del Plan excluye a Jerez de la Frontera, por lo que su virtualidad y eficacia queda en cierta medida bastante reducida. Ahora se está redactando un nuevo plan para solventar las mencionadas deficiencias, que aunque todavía no está aprobado definitivamente sí recoge muchas de las determinaciones, aunque no vigentes, del plan original.

En el Plan de la Bahía de Cádiz, el tratamiento de los transportes públicos se encuentra en el núcleo básico de la propuesta, dentro del capítulo “La articulación del Territorio”, y con el Objetivo de *Generar un sistema de transporte multimodal: tren, barco, bus*. En justificación de dicho objetivo se plantea que los viajes resultantes de la estructura de la movilidad prevista a medio y largo plazo deben resolverse huyendo de políticas exclusivas de apoyo al vehículo privado y estableciendo un reparto de los viajes entre los dos modos, colectivos y privados, con un horizonte deseable a largo plazo de reparto al 50%. La satisfacción de la demanda de viajes dependería en primer lugar de la puesta en servicio, en términos de calidad, modernidad y eficacia, de la línea ferroviaria como servicio de cercanías (30% del total), la activación de líneas marítimas (10%) y los autobuses y tranvías interurbanos (60%).

Las propuestas realizadas materializan los objetivos antes enunciados. Incluye tres bloques distintos: Modos e itinerarios del transporte público; Nodos del sistema de transporte y Gestión del transporte.

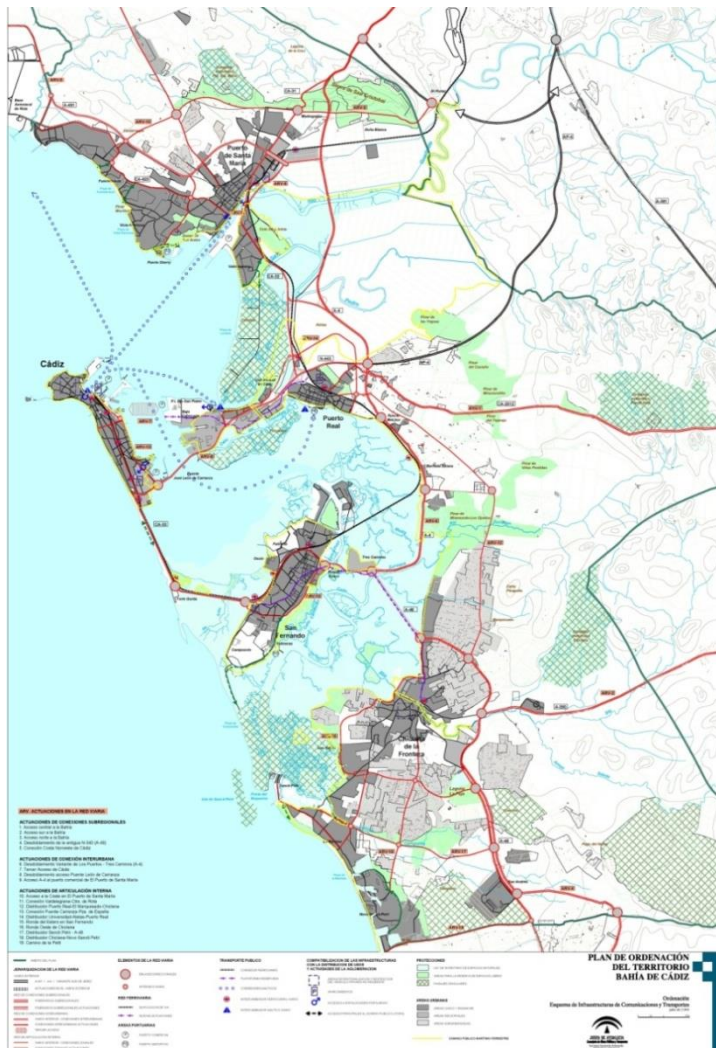


Figura 2: Esquema de infraestructuras de comunicaciones y transporte. POT de Bahía de Cádiz

En relación al primero se indica que el ferrocarril será el modo principal desde el punto de vista de la organización del sistema de transportes de la Bahía. Basándose en la línea ferroviaria existente, las actuaciones incluyen la duplicación de la vía, nuevas estaciones para la mejora de accesibilidad, estaciones de intercambio para la mejora de la intermodalidad e integración urbana de los trazados e instalaciones ferroviarias. Junto a ello, se plantea como prolongación del modo ferroviario, el desarrollo de una línea de tranvía –en plataforma reservada dentro del sistema viario- en el eje Cádiz-San Fernando, Chiclana, que deberá servir para la integración del modo ferroviario con el transporte de las áreas urbanas. Finalmente, el modo de transporte marítimo tiene la consideración de modo complementario al ferroviario, atendiendo ofertas no atendidas por éste, fundamentalmente los relativos a la movilidad entre el Puerto de Santa María y Cádiz.

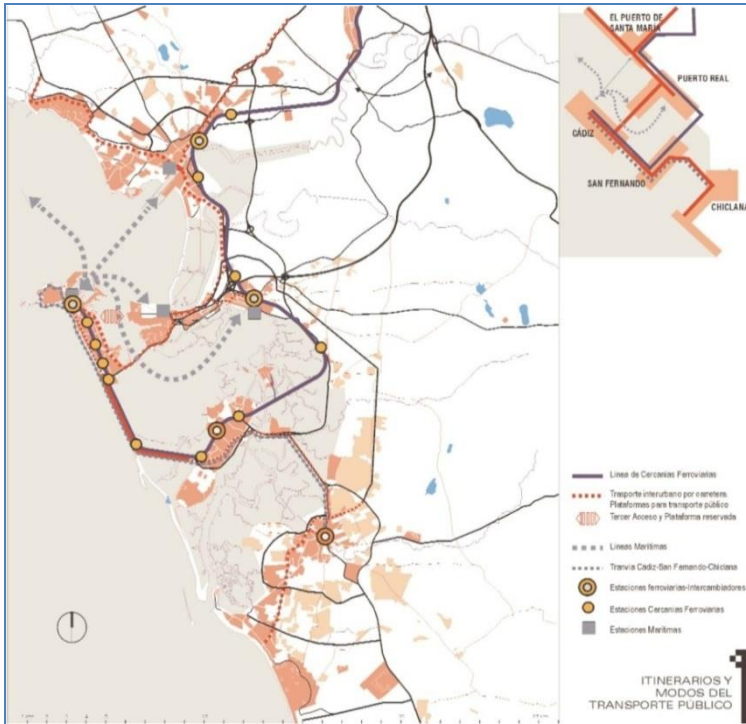


Figura 3: Itinerarios y modos del transporte público. POT de Bahía de Cádiz.

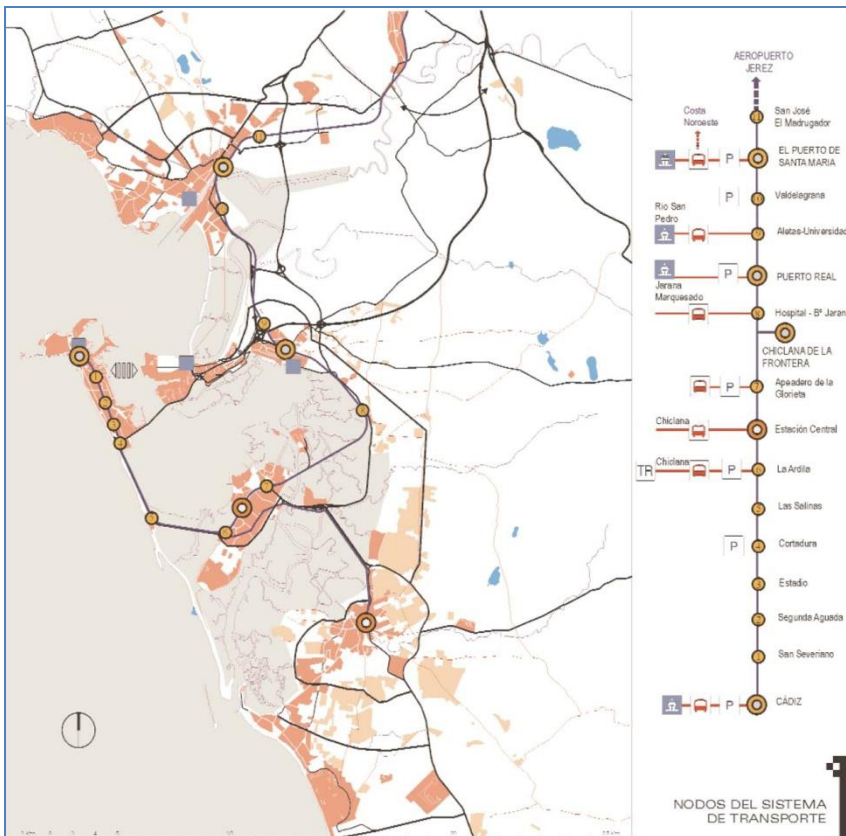


Figura 4: Nodos del sistema de transporte. POT de Bahía de Cádiz

Un papel importante en el Plan es el que se otorga a los Nodos del sistema de transporte, entendiendo estos como los lugares que relacionan los usos y actividades con los medios de transporte. En el Plan se dividen en dos niveles jerárquicos a efectos funcionales, que se denominan intercambiadores y estaciones. En todas ellas se plantean actuaciones de reforma interior en las ciudades en el entorno de las estaciones existentes y a la urbanización de nuevos terrenos en las proximidades del canal ferroviario.

Por último, se plantean determinaciones relativas a la gestión del transporte en el área de la Bahía y que se remiten al Plan Intermodal de Transportes, el cual debería trazar los objetivos concretos y las fórmulas de gestión, desde la perspectiva de una explotación unitaria del sistema de transporte, lo que implica la previsión de un órgano para el ordenamiento del transporte, control y explotación en el ámbito de la Bahía.

2.3. El transporte público en el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla

El Plan de la Aglomeración Urbana de Sevilla se aprueba en 2009 y, aunque tuvo un largo proceso de formulación, plantea un escenario que es lógicamente más cercano a las circunstancias presentes, sobre todo en lo que se refiere al nivel de desarrollo y ejecución de las iniciativas de actuación.

Como todos los Planes de ordenación territorial, éste plantea un cambio de tendencia en los repartos modales y en los efectos de la movilidad sobre el marco territorial, apostando por nuevo modelo de movilidad metropolitana basada en políticas que garanticen la accesibilidad en medios públicos de transporte, que disminuyan las necesidades de movilidad motorizada e incrementen las oferta de modos de transporte más sostenibles. Los criterios que guían estos objetivos generales en relación al transporte público son:

- Aumento de la participación del transporte público en la movilidad mecanizada
- Desarrollo de plataformas reservadas para el transporte público como medio para garantizar la velocidad, regularidad y fiabilidad de los servicios.
- Vinculación de los nuevos desarrollo urbanos a la implementación de la red de transporte público.
- Potenciación de la intermodalidad mediante la extensión y adecuación funcional de los intercambiadores del sistema.

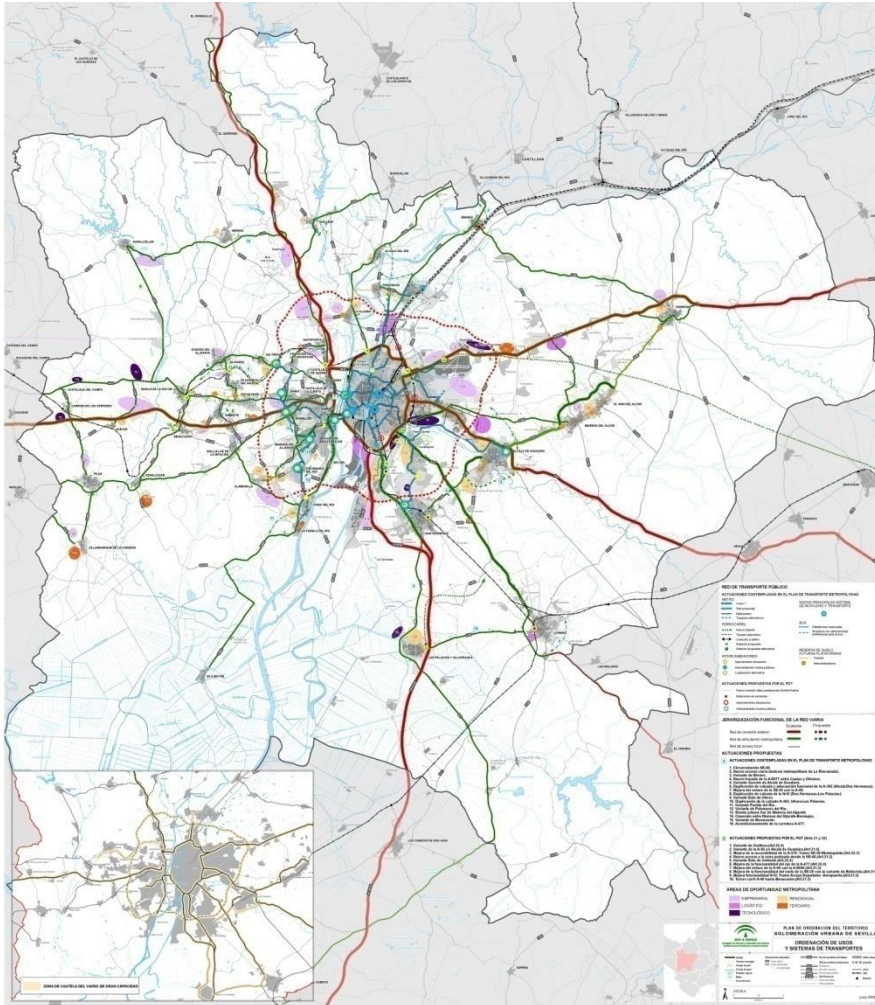


Figura 5: Ordenación de usos y sistemas de transporte. POT de la Aglomeración Urbana de Sevilla

Gran parte de las propuestas y actuaciones están recogidas del Plan de Transporte Metropolitano del Área de Sevilla, al que repetidamente se remite para identificar y apoyar las propuestas. De hecho, el plano de Ordenación referida a Actuaciones en la Red de Transporte Público, desglosa en su leyenda aquellas incluidas en el Plan de Transporte Metropolitano y las que denomina Actuaciones Propuestas en el POTAUS, siendo las primeras una inmensa mayoría de las actuaciones, y las más relevantes, mientras que las segundas se reducen a la propuesta de un nuevo corredor de altas prestaciones Sevilla-Huelva, estaciones de cercanías, aparcamientos disuasorios e intercambiadores de modos públicos.

Coherente con este tipo de aproximación, la propuesta carece de un modelo general de funcionamiento del sistema de transporte público metropolitano, que se constituye como una suma heterogénea de elementos (metro de Sevilla, tranvías urbanos e interurbanos, ramales ferroviarios, buses interurbanos y urbanos, etc.) que nunca se definen y se explican en su funcionamiento conjunto. De este modo, lo que aparece en la memoria Económica es una relación de 24 acciones (la mayoría de ellas sin ninguna concreción; por ejemplo: “intercambiadores de transporte”), que no están jerarquizadas y por supuesto sin evaluar económicamente, sólo con una referencia al plazo de desarrollo (corto, medio y/o largo).

En la Normativa del Plan es donde se plasman todas estas cuestiones a través de los artículos 19 a 29. En ellos, y de forma sistemática, se plantea una remisión al Plan de Transporte Metropolitano, tanto en lo que se refiere a los Objetivos como la definición del Sistema de Transporte Metropolitano. Es también significativo constatar que además de no incluir ninguna previsión de coste económico, se establece en la Normativa que la localización, trazados y características técnicas de los elementos del Sistema de Transporte identificados en la documentación gráfica del Plan no tienen carácter vinculante y podrán ser modificados por la administración competente en el procedimiento previsto por la legislación sectorial para su ejecución. En resumen una clara supeditación de la ordenación territorial, integral, a la sectorial.

Además de todo lo anterior, la propuesta mezcla en la Normativa los diferentes sistemas de transporte (urbano-metropolitano de un lado y regional-larga distancia de otro), no plantea ni una sola referencia a la gestión del sistema de transporte en la aglomeración y sólo aporta la inclusión de los Estudios de Movilidad en el planeamiento urbanístico, sin especificar sus contenidos más allá de la recurrente remisión a lo establecido en el Plan de Transporte Metropolitano.

2.4. La propuesta de transporte público en el área metropolitana Málaga-Costa del Sol.

El área metropolitana Málaga-Costa del Sol incluye dos ámbitos de planificación, que corresponden uno al Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga y el segundo al Plan de Ordenación Territorial de la Costa del Sol Occidental. Por orden cronológico se elaboró y aprobó primero el correspondiente a la Costa del Sol Occidental (2006) y cuatro años después el correspondiente a la Aglomeración Urbana de Málaga, que es el último en aprobarse de los aquí analizados. En cualquier caso, del examen de ambos planes se constata que, en términos generales, no se asume no ya la existencia de un proceso y dinámicas metropolitanas comunes sino incluso la obvia necesidad de una coherencia en los planteamientos básicos de carácter estructural. Ello es especialmente llamativo en el caso de la aglomeración urbana de Málaga, que teniendo ya la referencia del primero, apenas establece un diálogo con el mismo, centrándose fundamentalmente en los problemas de la ciudad de Málaga y su corona conurbada, lo cual también se explica por una delimitación extraordinariamente restringida de su ámbito (incluye prácticamente a sólo el 50% de los municipios que pertenecen a su ámbito funcional).

Consecuentemente, a pesar de los evidentes procesos, sistemas y dinámicas urbano-metropolitanas que vinculan a estos ámbitos y en los que la movilidad constituye una, a la vez, causa y consecuencia de la misma, ambos Planes, especialmente el de la Aglomeración Urbana de Málaga, no hacen un esfuerzo de tratamiento conjunto en lo referente al sistema de transporte público. Especialmente reseñable es en este caso, como se ha dicho, la orientación del POTAUM, que en lo que se refiere al transporte público centra casi todos sus contenidos, al menos los centrales, en el sistema de Metro de la ciudad de Málaga y por tanto en el transporte público de carácter urbano. A pesar de que se redacta y aprueba con posterioridad al Plan de la Costa del Sol Occidental,

apenas hay referencias a la propuesta central de éste con respecto al sistema de transporte público: el corredor ferroviario de la Costa del Sol Occidental, que en definitiva constituiría el único elemento con capacidad estructurante metropolitana de todo este ámbito. Más aún, la orientación del POTAUM implícitamente ignora esta propuesta estructural en su condición de elemento de articulación metropolitana, al simplemente incidir por el contrario en la prolongación del ferrocarril de altas prestaciones hacia la Costa del Sol Occidental y al limitarse a señalar como actuación sobre la infraestructura existente la propuesta de su desdoblamiento; sin en ninguno caso insistir en su función estructural.

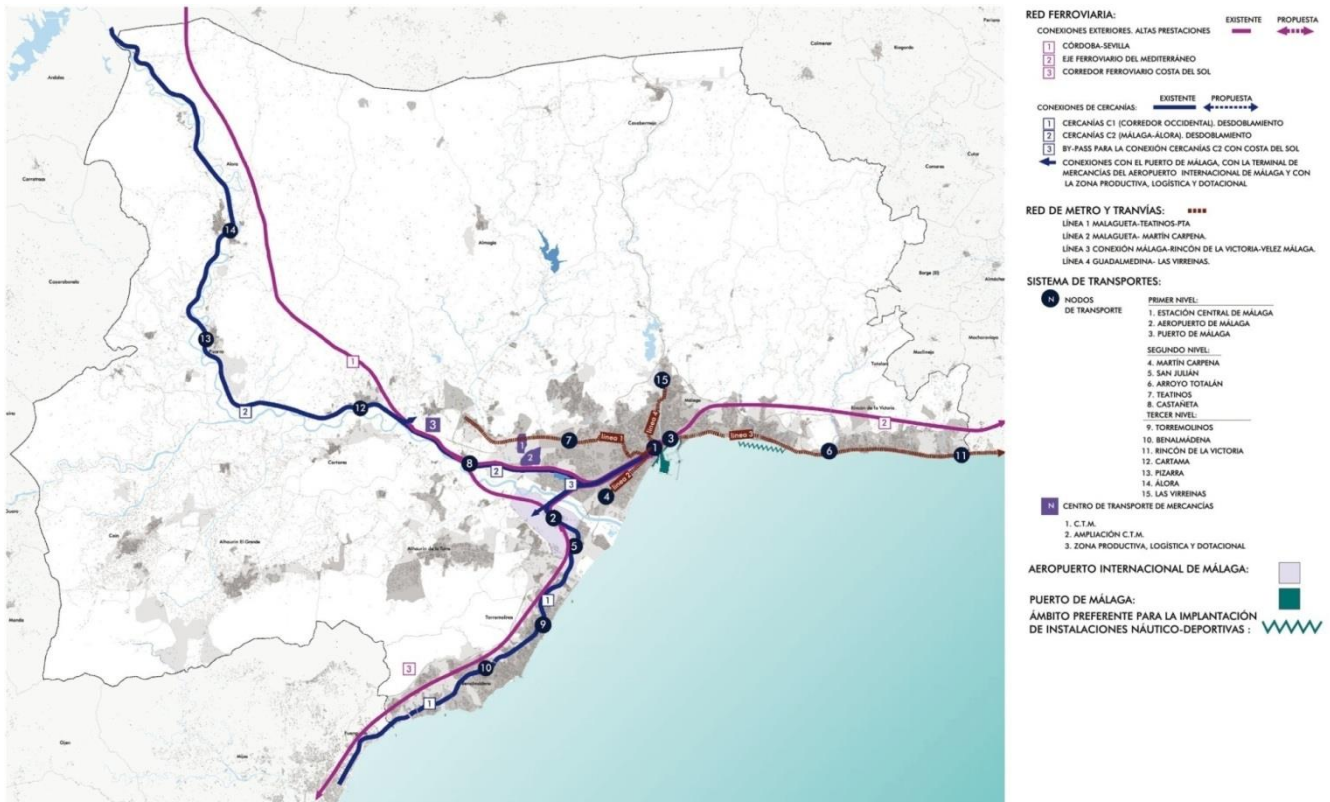


Figura 6: Sistema de Comunicaciones y Transporte. POT de la Aglomeración Urbana de Málaga

Por tanto, este análisis debe centrarse en los contenidos del POT de la Costa del Sol Occidental ya que es éste el instrumento que realmente plantea una opción metropolitana de transporte público. En él, la propuesta de transporte público representa una parte fundamental del mismo, señalándose literalmente que “El sistema de transporte es el elemento sobre el que se sustenta la articulación del ámbito y la condición indispensable para plantear la transformación de este territorio en una verdadera ciudad con los atributos que le son propios... Es por ello que la implantación del corredor ferroviario constituye la principal actuación del Plan, de manera que el conjunto de sus propuestas en materia de transporte deban dirigirse, prioritariamente, a potenciar y posibilitar su uso a todos los residentes del ámbito”.

La solución que se adopta finalmente en relación al mencionado corredor ferroviario de la Costa del Sol consiste en la construcción de un ferrocarril de altas prestaciones que permita compaginar las comunicaciones de largo recorrido con las internas de la costa. Se espera por el Plan que el desarrollo de este potente

modo de transporte colectivo permitirá no sólo resolver los serios problemas de movilidad sino que también facilitará los cambios de hábitos de los habitantes y, en consecuencia, producirá una relocalización de actividades y una especialización de los entornos espaciales de las estaciones y puntos de intercambio del nuevo sistema de transporte.

La propuesta realizada intenta cubrir los siguientes objetivos:

-Deberá enlazar los distintos núcleos del litoral costero del ámbito y contribuir a mejorar la comunicación del mismo con el interior de Andalucía y Europa.

-Se diseñará con criterios de intermodalidad en relación con la red viaria, aeropuertos, servicios portuarios y transporte urbano.

-La ubicación de las estaciones, apeaderos y puntos de intercambio deberá contribuir a la especialización de sus entornos.

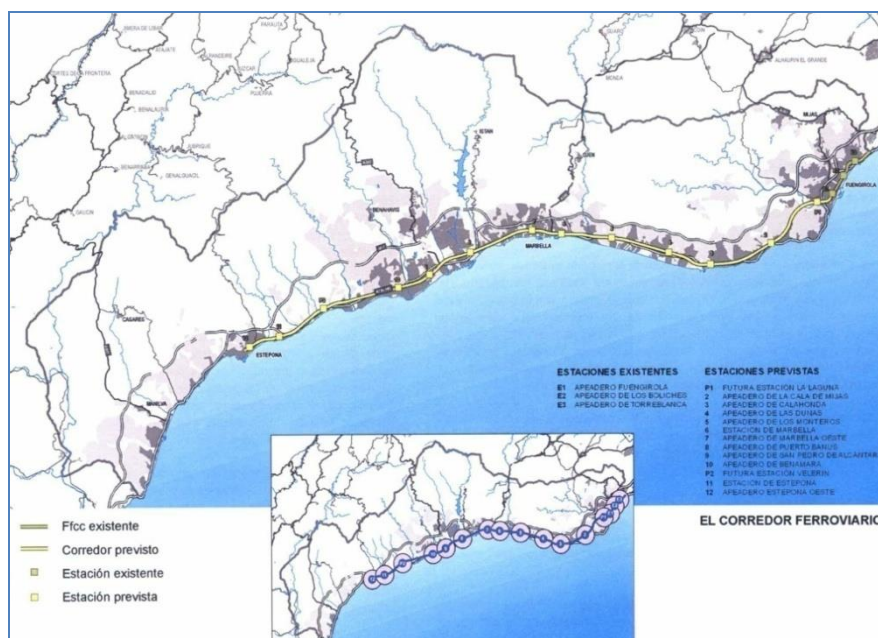


Figura 7. Trazado de corredor ferroviario previsto. POT de la Costa del Sol Occidental

La opción seleccionada se plantea con un trazado situado lo más cerca posible de la costa, que “a modo de un auténtico metro, recorre el litoral generando nodos de centralidad urbana en sus propias estaciones de ferrocarril estratégicamente situadas”. De los dos tramos de la línea, el primero corresponde al ya existente tramo Málaga-Fuengirola, que requiere actuaciones para la mejora de su capacidad actual; mientras que el segundo, entre Fuengirola y Estepona, es totalmente de nueva construcción y debe cumplir el doble servicio de Cercanías y el de Altas Prestaciones. Este tramo tiene una longitud total de poco más de 53 Kms., de los cuales la inmensa mayoría (52 Kms.) va en subterráneo, incluyendo las estaciones, que son un total de 11, con una cadencia media de unos cinco kilómetros.

Se trata en definitiva de una propuesta de carácter estratégico, que el Plan adjetiva como de marcado carácter metropolitano (lo denomina “metrosol”), y que espera mover unos 30 millones de viajeros a al año. Su diseño y requisitos

técnicos, sin embargo, plantean un escenario distinto, más cercano al ferrocarril interurbano, en el que los condicionantes del modelo urbanístico existente, con la práctica colmatación del frente costero, obligan a un trazado subterráneo que encarece brutalmente la operación, haciéndola por tanto escasamente viable y mostrando claramente con ello las dificultades y costes añadidos que supone cualquier propuesta urbanística que ignore su vinculación a un modelo de transporte público eficiente.

3. ENSEÑANZAS Y CONCLUSIONES PARA LA INTEGRACIÓN DE MODELOS DE MOVILIDAD SOSTENIBLE EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

En conclusión, el análisis de la experiencia acumulada en la comunidad autónoma andaluza en materia de planes territoriales y en lo que respecta al transporte público ofrece un balance con claroscuros, que más allá de su valoración crítica nos puede dar pie para aportar criterios y buenas prácticas que orienten futuras intervenciones en la dirección de una movilidad urbana más sostenible. El referente de un transporte urbano sostenible conforme a las propuestas hechas desde instituciones internacionales (Libro Blanco del Transporte, 2006; Libro Verde de la Movilidad Urbana, 2007, UN-Habitat, 2013.) no hacen sino alimentar el necesario compromiso hacia estas cuestiones. Compartir sus premisas requiere necesariamente la revisión y unificación de criterios a nivel de la intervención pública y concretamente en lo que se refiere a la planificación territorial. Y ello pasa por un esfuerzo de integración que, a tenor de lo que proponen los citados referentes institucionales, vinculen de manera adecuada las propuestas de los planes territorios con los modelos y buenas prácticas de movilidad urbana sostenible.

En definitiva, y en función tanto de la experiencia acumulada como de los modelos y buenas prácticas aportadas desde diferentes organismos e instituciones interesadas en la cuestión, pueden plantearse al menos los siguientes criterios de integración:

-Integración con la escala real, metropolitana, de los actuales procesos urbanos. A menudo hay un evidente desajuste entre la escala real de los procesos metropolitanos y el ámbito en que se plantea la gestión de los mismos. Para la simple eficacia de estos, especialmente en las cuestiones de transporte, ambas escalas deben aproximarse, como por ejemplo ha sucedido en el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, que en el proceso de formulación paso de los 22 municipios que lo integraban inicialmente a los 46 de la versión definitiva, lo que en definitiva supone hacer posible adecuar el modelo territorial a las propuestas de sistemas de transporte. No sucede lo mismo en algunos ámbitos en lo que se refiere a los consorcios metropolitanos de transporte.

-Integración entre administraciones concurrentes en los espacios metropolitanos, especialmente las locales. El aumento de escala de los procesos urbanos y metropolitanos, al superar los límites territoriales tradicionales supone una

necesaria reconsideración de las condiciones de gobernanza territorial en dichos ámbitos, que deben pasar por el aumento de la cooperación y la coordinación y sobre todo de una participación más activa de las autoridades locales, superando una visión estanca y compartimentada del territorio. Por ejemplo, resulta poco justificable la falta de un modelo y propuestas coordinadas de transporte entre los dos planes territoriales que afectan al continuo urbano-metropolitano en Málaga-Costa del Sol.

-Integración del modelo territorial (estructura física, organización, dinámicas, etc.) con las propuestas de sistemas de transporte en los instrumentos de ordenación del territorio. La decisiva fuente de robustez de las propuestas de sistema de transporte reside en su adecuación a los diferentes componentes del modelo territorial tal como han sido analizados en las líneas anteriores, superando posiciones meramente “reactivas”, que han sido las dominantes en la mayoría de los planes analizados frente a los problemas planteados, sino asumiendo apuestas tanto “preactivas” como, en la medida de lo posible “proactivas” frente a ellos.

-Integración entre políticas sectoriales. Aunque el foco se ha centrado aquí en los planes territoriales, el espectro de planes sectoriales que afectan total o parcialmente a estos ámbitos es muy numeroso (medioambiente, desarrollo económico, vivienda, infraestructuras, incluidas lógicamente las de transporte, etc.), ofreciendo diferentes perspectivas, bases de partida, horizontes temporales y propuestas que deben ser conocidas y evaluadas dentro del modelo territorial propuesto. No deben asumirse prácticas como las del POTAU de Sevilla en las que simplemente se incorporan sin mayor discusión los contenidos del Plan Metropolitano de Transportes. El Plan territorial no es un mero repositorio de planes sectoriales.

-Integración entre recursos necesarios y disponibles. En un momento como el actual, es especialmente requerido hacer una cuidadosa e inteligente utilización de los recursos públicos existentes, limitando al máximo los gastos excesivos en infraestructura nueva –que es la demanda convencional de la sociedad- y favoreciendo el aprovechamiento de los recursos e infraestructuras ya existentes. La utilización del sistema ferroviario convencional en Bahía de Cádiz-Jerez como elemento central del sistema de transporte colectivo metropolitano es un ejemplo de buena práctica en ese sentido. Por el contrario, la propuesta de un tren de altas prestaciones, con trazado subterráneo, para resolver la movilidad metropolitana en la Costa del Sol resulta ya inasumible en las circunstancias presentes

-Integración entre formulación e implementación del Plan. La rutina en los procesos de planificación territorial de dar por concluido los mismos en el momento de su aprobación debe romperse, como sucede en la planificación estratégica, a favor de un proceso continuado de implementación con desarrollo de los instrumentos de seguimiento y la promoción de la implicación de todos los agentes públicos y privados con responsabilidad en la ejecución de los planes. En ninguno de los planes analizados se ha producido un cumplimiento de los

mecanismos y procedimientos de seguimiento y control planteados en los mismos.

-Integración entre la planificación física y la gestión del transporte metropolitano.
La gestión del transporte metropolitano, a través de instancias como los consorcios o las Autoridades Metropolitanas de Transporte, han de integrarse plenamente con las propuestas y determinaciones de los planes territoriales, incluidos los municipales, estando atentos a su proceso de implementación y a las modificaciones que se introduzcan en los mismos.

BIBLIOGRAFÍA

BANISTER, D. (1992): "Energy Use, Transport and Settlement Patterns". En Breheny (ed.) *Sustainable Development and Urban Form*, pp.160-181. Pion Limited, Londres.

BANISTER, D. (2008): "The sustainable mobility paradigm". *Transport Policy* 15 (1), 73-83.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2009): Ensuring quality of life in Europe's cities and towns. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, <http://www.eea.europa.eu/publications/quality-of-life-in-Europes-cities-and-towns>

FERIA, J.M. (2011). "La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas". En Jurado, J.M. (Coord.): *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*. pp. 127 - 160. Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía

FERIA, J. M. y ALBERTOS, J.M. (Coords.)(2010): *La ciudad metropolitana en España: Procesos urbanos en los inicios del Siglo XXI*. Pamplona, Editorial Thomson Reuters-Civitas

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (2009). Libro Verde de Medio Ambiente Urbano. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid. <http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/movilidad-urbana/desarrollo-medio-am-urb/#para3>

OBSERVATORIO DE LA MOVILIDAD METROPOLITANA (2010): Informe 2008.M.M.A.M.R.M. <http://www.observatoriomovilidad.es/index.php/es/publicaciones/informes.html>

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-Habitat) (2013): Planning and design for sustainable urban mobility: global report on human settlements 2013. <http://www.unhabitat.org/content.asp?catid=555&typeid=19&cid=12336>

ⁱ Esta contribución se enmarca dentro de los proyectos de investigación "Áreas metropolitanas: Dinámicas espaciales, sostenibilidad y gobernanza" (Plan Nacional de I+D.CSO2011/29943/C03-1) y "Guía metodológica para la integración metropolitana sostenible de los sistemas de Metro ligero. INTEGRAME" (Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía P09-RNM-5394)



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

Exploring the influence of lifestyle and built environment factors on transport carbon dioxide emissions

*Carme Miralles-Guasch**

**(Associate-Professor, Autonomous University of Barcelona (Spain))*

*Julio A. Soria-Lara**

**(Dr. Ciencias Ambientales, , Unviersity of Amsterdam (The Netherlands))*

*Oriol Marquet**

**(Ph.D. Student, Autonomous University of Barcelona (Spain))*

ABSTRACT

Transport is a major user of carbon-based fuels and is seen as crucial intervention sector for meeting CO₂ emission reduction targets. While the academic literature has traditionally focused more on correlating built environment factors (i.e. urban density, trip distance, etc.) and production of CO₂ in the transport sector, only limited attention has been paid to the influence of lifestyle factors. This paper examines the effects of lifestyle and built environments factors on transport CO₂ emissions generated by the daily commutes to and from the Autonomous University of Barcelona (UAB) in Greater Barcelona (Spain). The analysis revealed that lifestyle choices were as relevant as the built environment for understanding the emitting sources and CO₂ volume. The study also provides insights how the design of efficient transport policy packages can integrate lifestyle factors as a central focal point.

1. INTRODUCTION

Climate change is a very serious and urgent issue. The concentration of atmospheric CO₂ has increased significantly, representing around 78% of total anthropogenic greenhouse gas (GHG) emissions since 2004. Academia and institutions agree that the transport sector is a major source of GHG and has the fastest growth in CO₂ emission of any sector. Carbon dioxide is not directly toxic to most plants and animals, but it has other negative impacts on the environment, which ultimately results in global warming. Due to the fact that the most significant GHG are the product of the oxidation of carbon through the combustion of carbon-based fuels, part of the response for achieving low-carbon cities should be based on reducing CO₂ emissions from the transport sector (Hickman et al., 2011).

A more in-depth understanding about the causes behind transport CO₂ emissions is crucial for designing transport policy packages that further low-carbon cities and regions. While there is growing interest in combining personal behaviour, technology, land use and fuel quality to achieve significant reductions in the CO₂ production from the transport sector (Ahanchian and Bienvenido, 2013), the literature has paid more attention to exploring the correlation between built environments and transport CO₂ emissions (Bart, 2010). Only limited attention has been paid to understanding the production of CO₂ in a more comprehensive way, including the impact of individual lifestyle choices and socio-demographic factors.

This paper aims to contribute to the abovementioned discussion by exploring the following central research question: *How do lifestyle and built environment factors affect transport CO₂ emissions in a specific region?* The travel demand created by Autonomous University of Barcelona (UAB) within Greater Barcelona provides the empirical focus.

2. CONCLUSION AND DISCUSSION

A shift in how transport CO₂ emissions are traditionally studied seems to be needed. Several authors – for example Ma et al. (2014) and Nicolas and David (2009) – have already indicated that socio-demographic and lifestyle issues are crucial for understanding the patterns of CO₂ transport emissions. Our findings confirm this assertion for the lifestyle factors car availability, weekly attendance at UAB, role at UAB and daily stay at UAB. The U-test revealed the existence of statistically significant differences in CO₂ emissions at p-level 0.05 between the variables car access and no car access as well as between attending UAB 3 days a week or less and attending 4 days or more: they strongly affected the choice of transport mode and consequently the production of CO₂. Higher income levels were correlated to higher CO₂ transport emissions, specifically distinguishing

between students and UAB permanent staff. Although strong correlations were also found between built environment factors (trip distance, public transport dotation, settlement size and urban density) and transport CO₂ emissions, as also indicated by previous research, such correlations should be only contemplated as one part in understanding the production of CO₂ from the transport sector.

The second tier of findings was based on the possibilities to design integrated transport policy packages for CO₂ mitigation. As can be seen in this research, studying simultaneously the influence of lifestyle choices and the built environment on CO₂ production provide decision-makers with a more comprehensive view on the driving forces behind motorized personal transport. The results show that UAB members with higher income levels (permanent staff) covered longer trip distances than those with lower income levels (mostly students), who also lived closer to the UAB campus. Therefore, combined policy packages linking income levels and trip distance would be more effective than other types of partial packages. Another relevant finding was the connection between settlement size and car availability. UAB members who lived in smaller settlement had higher car availability and vice versa. In conclusion, the effectiveness of CO₂ mitigation policies should be based on integrated and combined strategies based on the connection between lifestyle and built environment factors.

It is worth to note that both the methodological design of the paper and the identification of transport CO₂ emissions patterns in the specific context of the UAB campus within Greater Barcelona is an initial step in this research field. Future efforts could focus on the use of multivariate statistics to gain more insight into the existing correlations between lifestyle and built environment as well as on the design of backcasting scenarios on CO₂ mitigation for application in Greater Barcelona.

REFERENCES

AHANCHIAN, M, & MANUEL BIONA, J. B. (2014) Energy demand, emissions forecasts and mitigation strategies modeled over a medium-range horizon: The case of the land transportation sector in Metro Manila. *Energy Policy* 66 615-629

BART, ISTVÁN LÁSZLÓ. 2010. Urban sprawl and climate change: A statistical exploration of cause and effect, with policy options for the EU." *Land Use Policy* 27.2 : 283-292.

HICKMAN, R., ASHIRU, O., & BANISTER, D. 2011. Transitions to low carbon transport futures: strategic conversations from London and Delhi. *Journal of Transport Geography*, 19(6), 1553-1562.

MA, J., HEPPENSTALL, A., HARLAND, K., & MITCHELL, G. 2014. Synthesising carbon emission for mega-cities: A static spatial microsimulation of transport CO2 from urban travel in Beijing. *Computers, Environment and Urban Systems*, 45, 78-88.



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

Valoración del dominio público viario provincial de Granada para su rentabilización

*Alejandro Luis Grindlay Moreno*¹, Fco. Emilio Molero Melgarejo*², Miguel Huertas Fernández*³*

**1(Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Profesor Titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Granada)*

**2(Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Profesor Ayudante Dr. del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Granada)*

**3(Arquitecto, Máster en Urbanismo por la Universidad de Granada)*

Laboratorio de Urbanismo. E.T.S. de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos. Campus de Fuentenueva s/n. 18071 Granada

grindlay@ugr.es; 958249978

RESUMEN

Se presenta una síntesis del “Estudio sobre el dominio público viario de la Diputación de Granada”, elaborado en el Laboratorio de Urbanismo de la Universidad de Granada por encargo de la Delegación de Economía, Fomento y Contratación de la Diputación de Granada. El objeto del mismo ha sido la valoración económica y patrimonial del dominio público viario de la red provincial de carreteras de Granada, para su rentabilización, y de cara a la mejora de su gestión. El trabajo se estructura en dos documentos, el primero se refiere a la valoración del dominio público viario, como elementos construidos que ocupan unos suelos y por su uso. Así se procede a la valoración de la red provincial, con la determinación, tanto del valor general del espacio viario según los suelos que ocupa, como el valor general de la red construida, que incluye los puentes además de las carreteras, y que son catalogados y valorados patrimonial y económicamente. El trabajo ha incorporado el estudio del uso del Dominio Público Viario, desarrollado a través de la búsqueda, revisión, ordenación e informatización de los expedientes administrativos de solicitud de licencias y concesiones de uso del mismo.

El segundo se refiere a ideas y estrategias económicas, cuyo objeto es identificar las oportunidades urbanísticas, logísticas y patrimoniales en su entorno, para su puesta en valor y su rentabilización futura. Respecto a las primeras, se recogen los trabajos de identificación de los tramos de la red viaria provincial incluidos en desarrollos urbanísticos municipales, señalando su clasificación y su calificación, y la cuantificación del aprovechamiento urbanístico que correspondería a la Diputación en tres horizontes de desarrollo, según la situación del planeamiento: cercano, próximo y lejano. Respecto a las oportunidades logísticas, se identifican en la provincia áreas con potencial logístico y de oportunidad -derivado de su situación en la proximidad de encrucijadas viarias y de áreas de alta accesibilidad, y en el entorno de áreas de relevante actividad económica-, y su vinculación potencial a la red viaria provincial, estableciéndose su localización geográfica y unas recomendaciones para su desarrollo futuro. Respecto a las oportunidades patrimoniales, se procede a su reconocimiento derivado del valor patrimonial intrínseco de las carreteras y sus puentes, tanto como elementos construidos, como por el valor patrimonial de las rutas y los itinerarios que desarrollan, como espacio de tránsito a través del cual se han materializado las relaciones entre los pueblos, y como espacio privilegiado para la percepción del paisaje y para acceder al conocimiento de los territorios. Finalmente, a partir del catálogo y la valoración patrimonial de los puentes, se realiza una selección de los de mayor interés para proponer actuaciones en su entorno, desde los que poner en valor esas obras, como objetos de contemplación y para que pueda ser reconocido su alto valor patrimonial.

ABSTRACT

A synthesis of the "Study on the Public Domain of the Provincial road of Granada", developed in the Laboratory of Urbanism at the University of Granada, at the request of the Provincial Council of Granada is presented. Its aim has been the economic and heritage valuation of the public domain of the provincial road network of Granada, for its profitability and the enhancement of its management. This study is therefore organized into two documents; the first relates to the valuation of road public domain, as built elements which occupy some land and has an use. So we proceed to the evaluation of the provincial network, determining both the overall value of road space, as the soil it occupies, and the overall value of the constructed network, which includes the bridges, that are catalogued and valued heritage and economically. It has been included the study of the use of the road public domain through search, review, management and computerization of administrative records request licenses and concessions for its use.

The second document refers to ideas and economic strategies, and its object is to identify urban, logistic and heritage opportunities in their environment, for its value and future profitability. Identification work of the sections of the provincial road network included in municipal planning developments, show classification and qualification, and quantification of urban use would correspond to the County Council in three horizons of development, are collected according to the situation of planning. Regarding logistics opportunities, are identified areas in the province with logistic potential and opportunities, and potential linkage to the provincial road network, establishing its geographic location and recommendations for future development. Concerning heritage opportunities, it is proceed to its recognition for

roads and bridges, as built elements, and routes and itineraries as a transit space through which have materialized relations between peoples and as a focus for the perception of space and landscape to access the understanding of the territories. Finally, from the heritage assessment and bridges catalogue, a selection of the greatest interest is carried out to propose projects in its surrounds, to value these works, as objects of contemplation and the recognition of its great heritage value.

1. INTRODUCCIÓN

Las redes viarias tienen un gran valor, tanto en sí mismas, como elementos construidos y de valorización patrimonial, como por su uso y por las relaciones y las oportunidades urbanísticas, logísticas y patrimoniales que se posibilitan en su entorno. Estas se han atendido en el estudio sobre la red viaria de la Diputación Provincial de Granada, que ha tenido por objeto la valoración y rentabilización económica del Dominio Público Viario de la Red Provincial de Carreteras de Granada, y de cara a la mejora de su gestión (Belmonte, 1998). Es decir, no solo la valoración económica del mismo, como elementos construidos que ocupan unos suelos y por su uso, sino también el identificar las oportunidades urbanísticas, logísticas y patrimoniales en su entorno, para su puesta en valor y su rentabilización futura.

Desde el punto de vista de la administración, la red de carreteras y el dominio público viario se configuran como los ámbitos de un servicio público que ha de ser prestado por parte de la administración, en este caso provincial, con objeto de garantizar la libre circulación de los ciudadanos y la accesibilidad territorial a nivel local. Es en relación a sus competencias de explotación, uso y defensa del dominio público viario en que se plantea el presente Estudio.

La red provincial de carreteras de Granada cuenta con 1.239,19 kilómetros en total y da acceso a 169 municipios, conectando unos 270 núcleos de población, entre cabeceras municipales, núcleos secundarios, diseminados y urbanizaciones, dando servicio directamente, respecto a su localización, a unas 870.000 personas, un porcentaje muy importante del total de la población provincial (considerando una cobertura de 1Km en torno a las carreteras provinciales, respecto a la distribución espacial de la población en Andalucía). El resto de la población está servida directamente por las redes estatal y autonómica. Esto revela, primeramente, el extraordinario valor social de las mismas.

Tras una breve descripción de la evolución histórica de la red viaria, y del análisis de la transformación de las condiciones de accesibilidad provincial que muestra la relevancia que han supuesto las sucesivas mejoras de la red viaria provincial -con ahorros de tiempo de entre más de cuarenta minutos y más de una hora de acceso a la capital para algunas poblaciones periféricas, como Alicún de Ortega o Villanueva de las Torres (Figura 1)-, se procede a la valoración de la red provincial, con la determinación, tanto del valor general del Dominio Público Viario, según los suelos que ocupa, como el valor general de la red construida, que incluye, además de las carreteras, los puentes que son catalogados y valorados patrimonial y económicamente.

Es preciso destacar el lento y dificultoso desarrollo de la red viaria en la provincia granadina, fuerte e históricamente condicionado por su abrupto relieve, y en el que se muestra claramente la vinculación de las rutas históricas y las conexiones entre las principales poblaciones, con el aprovechamiento de los limitados corredores naturales existentes (Villegas, 1979; Uriol, 2001). Esto se constata inicialmente durante la construcción de las primeras carreteras de la red principal en el S. XIX, y que no vio culminada su estructura fundamental hasta bien entrado el S. XX (Hernández, 1997), y que se vuelve a repetir, más de un siglo después, con la construcción de las autovías a finales del S. XX (Grindlay, 2001), cuya estructura básica aún no está concluida, considerando los tramos sin finalizar de la Autovía del Mediterráneo (A-7) en su costa oriental. No obstante, es preciso destacar también el importante progreso que ha tenido la red provincial en las últimas décadas, y cuyas mejoras han sido decisivas, tanto para la reducción de los tiempos de recorrido, como también por el incremento de la seguridad y el confort (Beas et al., 2004).

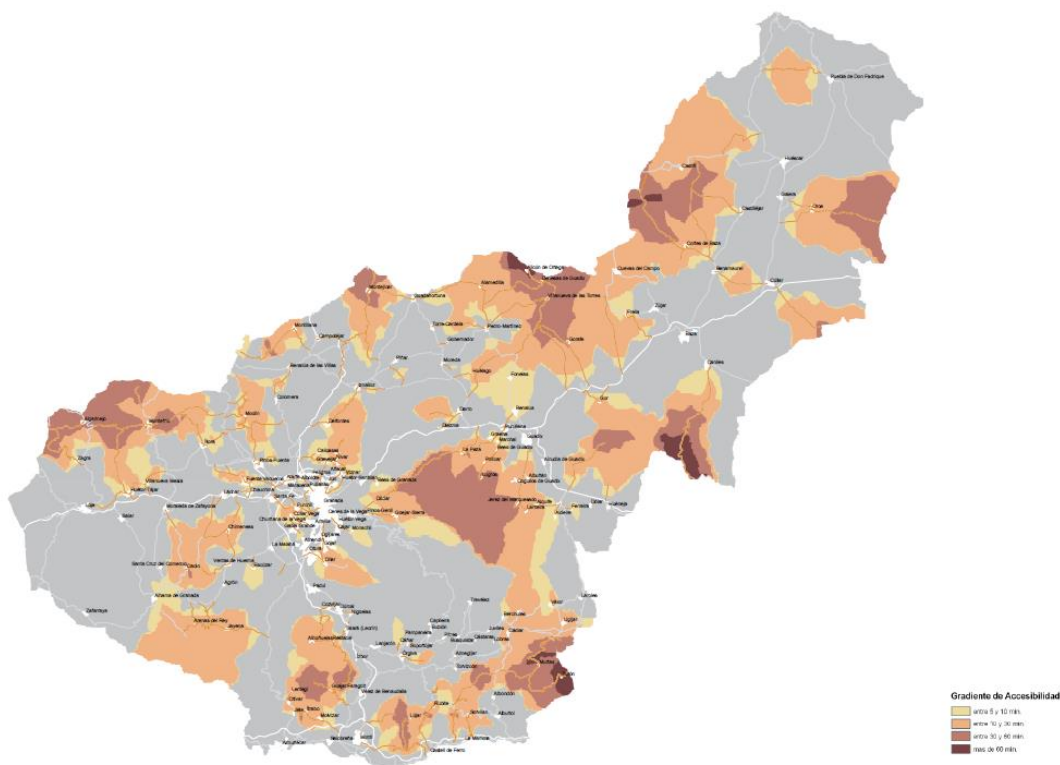


Figura 1. Gradiente de Accesibilidad en la provincia de Granada

2. VALORACIÓN DE LA RED VIARIA

La valoración de la red provincial se ha realizado con la determinación del valor general del Dominio Público Viario, según los suelos que ocupa (urbanos, urbanizables y no urbanizables con relación a los desarrollos urbanísticos municipales del planeamiento vigente), y como el valor general de la red construida, que incluye, además de las carreteras, los puentes que son catalogados y valorados patrimonial y económicamente.

La valoración de los tramos de carretera que pasan por suelos clasificados como “suelos urbanos” se ha realizado teniendo en cuenta los datos registrados en las tablas disponibles en la página web del ministerio de fomento, en las que se indica el precio medio por metro cuadrado de suelo urbano para municipios cuya población sea menor a 1000 hab.; para municipios entre 1000 y 5000 hab.; para municipios entre 5000 y 10000 hab. ; para municipios entre 10000 y 50000 hab. y para municipios de más de 50000 hab.

Así se recoge la variación del precio de estos suelos en los distintos trimestres desde el año 2004 al año 2013, para los rangos de población indicados anteriormente, así como una media general a nivel provincial y autonómico. Para el cálculo se toma el valor medio del precio del suelo en estos 9 años, siendo el precio medio del metro cuadrado de suelo urbano a nivel provincial de 168,86 €.

Con estos datos multiplicados por el área que ocupa la red (obtenida conociendo la longitud del tramo de carretera y la anchura de la misma afectadas por suelo urbano), se obtiene el valor de la red viaria en suelos clasificados como urbanos.

Para la valoración de la red a su paso por suelos clasificados como “suelo urbanizable” ha sido necesario hacer un cálculo intermedio, consistente en la rectificación del precio del metro cuadrado de “suelo urbano” en función los datos del coste de urbanización disponibles en la página web del Colegio Oficial de Arquitectos de Granada. Así, para cada uno de los rangos de población, se resta al valor del metro cuadrado de suelo urbano el valor de construcción por metro cuadrado de urbanización (41,83 €).

De igual forma que para los suelos urbanos, para la obtención del valor de los tramos de carretera en contacto con suelos urbanizables, multiplicaremos los distintos valores obtenidos para cada rango por el área de red viaria afectada por la clasificación como suelo urbanizable.

Para la valoración de la red en suelos clasificados como “suelos no urbanizables” se ha utilizado un método comparativo. Este principio permite calcular el valor de inmuebles por comparación. Aplicando este método se ha determinado el valor medio del metro cuadrado de suelo clasificado como “no urbanizable” diferenciando entre regadío y seco. El procedimiento ha sido el siguiente:

Para cada una de las comarcas de la provincia de Granada, se han tomado al azar diferentes parcelas catastrales a modo de testigos, obtenidas a través del

Portal de la Dirección general del Catastro del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. Estos testigos recogen los siguientes datos: “tipo de cultivo”, “superficie”, “valor unitario”, “valor total estimado”. Con los distintos testigos por comarca se han obtenido los valores por metro cuadrado para los diferentes tipos de cultivo según sean de “regadío árbol”, “regadío labor”, “secano árbol” o “secano labor”. Una vez recogidos estos valores se obtiene el precio medio del metro cuadrado de “suelo no urbanizable”, según sea de regadío o de secano, para cada una de las comarcas de la provincia.

Para la obtención del valor de los tramos de carretera en contacto con suelos no urbanizables, multiplicamos en su caso este par de valores por el área de red viaria afectada por suelos clasificados como no urbanizables.

Para la valoración de la red construida se han considerado de manera independiente: las carreteras, los puentes y los pasos sobre la red hídrica.

Para la valoración de las carreteras se realiza un cálculo simplificado, dado que quedan definidas por los siguientes elementos: capa de rodadura, plataforma, protecciones y señalización y cunetas.

Tomando precios medios, se obtiene una valoración media por kilómetro.

Para la valoración de los puentes y pasos se toma como referencia el Catálogo-inventario histórico de los puentes de Andalucía: provincia de Granada, estudio hecho por la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos de Madrid en 1985 (Fernández et al.-Cátedra de estética en la Ingeniería), y se coteja con la red provincial de carreteras para extraer aquellos puentes que es preciso valorar (Figuras 2 y 3). Esta lista de puentes se amplía con la intersección entre esta red de carreteras y la red hidrológica de Granada, para determinar y valorar los pasos.

A partir de un estudio de campo se toman las medidas de cada estructura y se valoran en función de sus materiales.

La suma final constata el elevado capital fijo (Gómez Ordóñez y Solá-Morales, 1997) acumulado históricamente por la administración provincial.

Del estudio sobre el uso del Dominio Público Viario, a través de la revisión, la ordenación y la informatización de los expedientes administrativos de solicitud de licencia, se advierte la necesidad de considerar la rentabilización continua por un uso permanente del DPV. Es preciso atender especialmente a los expedientes de solicitud permanentes (como vallas, cercas, paneles informativos, conducciones subterráneas, cruzamientos aéreos, etc.), dado su interés de cara a un posible rendimiento monetario que pudieran tener por su permanencia en el tiempo, a través de un canon de utilización del DPV. Naturalmente, los ámbitos donde hay un mayor uso permanente del DPV se sitúan en el área metropolitana y en la costa, áreas donde se concentra una mayor actividad en torno a las carreteras (y que requieren cruzamientos, canalizaciones, entubados y vallados de fincas, etc.).

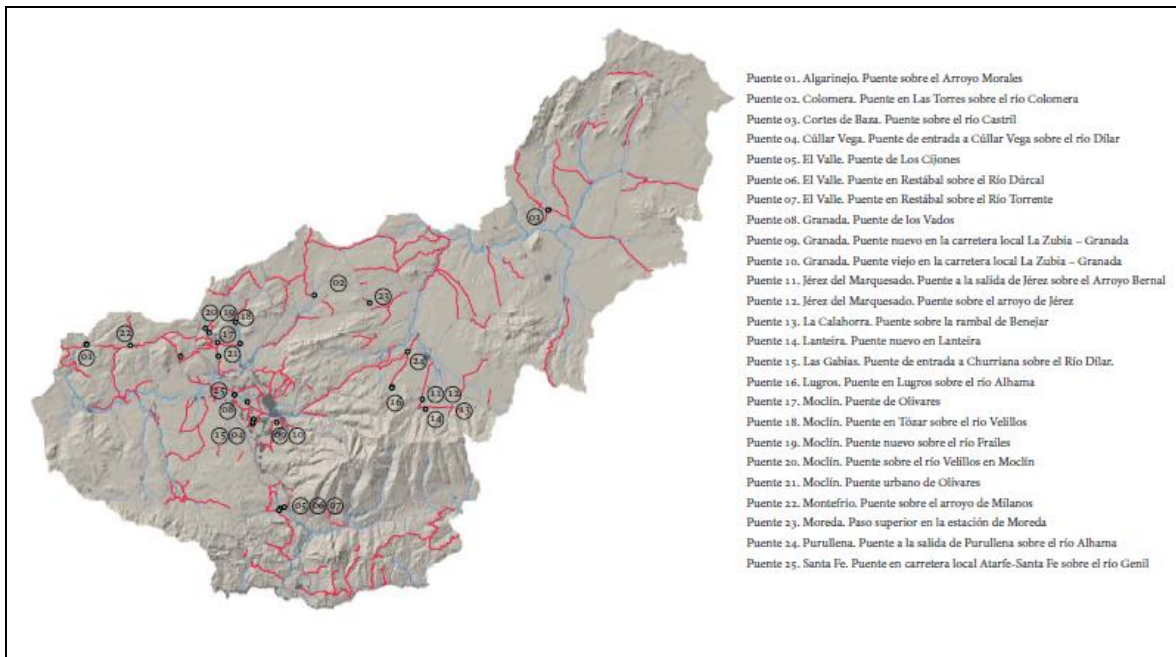


Figura 2. Localización geográfica de los puentes catalogados.

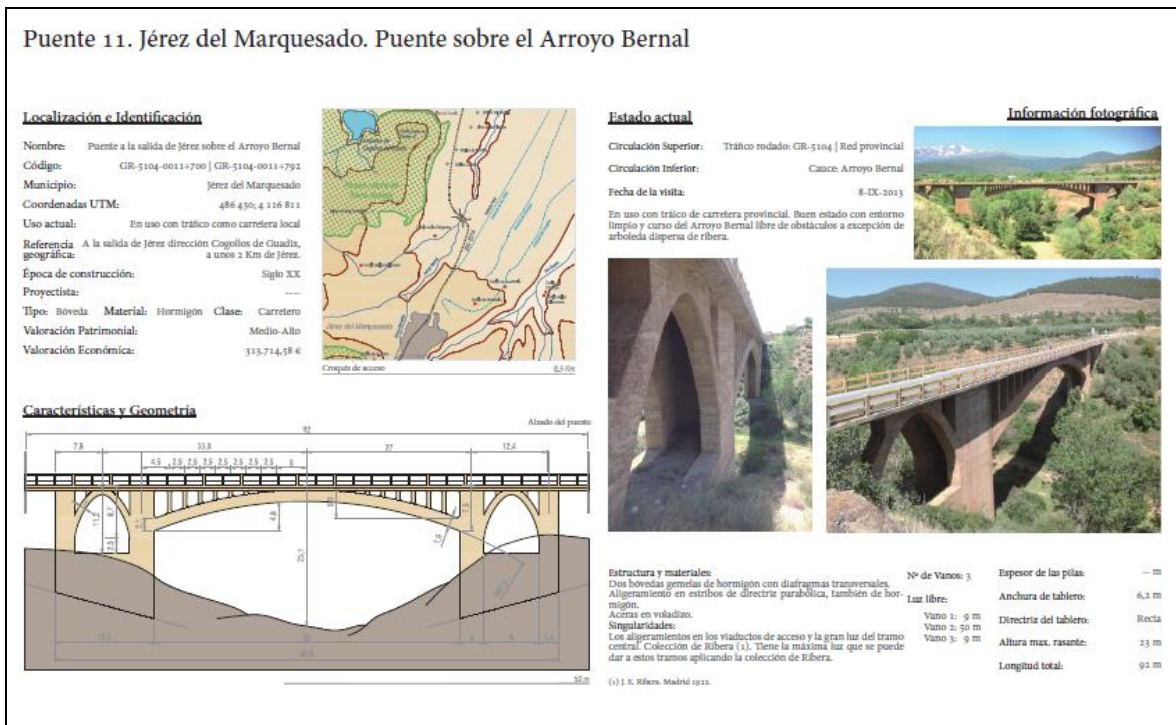


Figura 3. Ejemplo de ficha del catálogo de puentes.

3. OPORTUNIDADES Y ESTRATEGIAS ECONÓMICAS

El segundo documento del estudio aborda las oportunidades y estrategias económicas que se pueden aprovechar en torno al Dominio Público Viario provincial. Estas se han dividido en urbanísticas, logísticas y patrimoniales.

3.1. Oportunidades urbanísticas

Se recogen en este apartado los trabajos de identificación de los tramos de la red viaria provincial incluidos en desarrollos urbanísticos municipales, señalando su clasificación y su calificación, y la cuantificación del aprovechamiento urbanístico que correspondería a la Diputación. A tal fin se analiza la interacción de las superficies del Dominio Público Viario de la red provincial con los suelos clasificados como urbanizables en el planeamiento general urbanístico municipal, vigente y/o en elaboración, determinándose, en los casos oportunos, la cuantificación del aprovechamiento urbanístico que correspondería a la Diputación.

Para ello se ha dispuesto de la información sobre el Planeamiento General Urbanístico municipal vigente y en elaboración (Dirección General de Urbanismo de la Junta de Andalucía). El primero corresponde al planeamiento con aprobación definitiva (AD), y en el segundo se pueden dar las siguientes situaciones: Inicio Trabajos (IT); Avance (AV); Aprobación Inicial (AI) (1 y/o 2); Aprobación Provisional (AP); Aprobación Definitiva (AD).

Desde el punto de vista urbanístico, las carreteras son elementos estructurales y estructurantes del plano de las poblaciones; son configuradoras de los núcleos urbanos, tanto como vías radiales o vías de borde, y articulan y soportan, en general, sus crecimientos futuros. No obstante, el grado de desarrollo del planeamiento urbanístico y sus diferentes previsiones dan lugar a la necesidad de establecer distintos horizontes de cara a la posible materialización de las oportunidades urbanísticas en torno al viario provincial.

Es por ello que se han establecido tres horizontes, correspondientes al grado de avance del planeamiento urbanístico general y sus previsiones de desarrollo urbanístico:

El primero corresponde a un horizonte de desarrollo cercano, e incluye aquellas poblaciones con Plan General de Ordenación Urbana revisado recientemente y aprobado definitivamente (PGOU AD), tales como (9): Albolote, Alfacar, Benalúa, Dílar, Escúzar, Granada, Láchar, Motril y Pulianas.

El segundo, que se denomina Horizonte de desarrollo próximo, incluye los municipios con el planeamiento urbanístico en revisión, pero que no se ha aprobado definitivamente. Tales como los que ya lo han iniciado, pero aún mantienen las Normas Subsidiarias de Planeamiento (NNS), o los que ya disponen de documentos de Avance de Planeamiento (AV) o de Aprobación Inicial (AI) del mismo, tales como (28): Alquife, Atarfe, Belicena, Benamaurel, Cájar, Chauchina, Chimeneas, Churriana de la Vega, Cijuela, Cúllar Vega, Huétor Tájar, Huétor Vega, Iznalloz, Las Gabias, Lecrín, Lobres, Loja, Maracena,

Molvizar, Monachil, Ogíjares, Otura, Peligros, Purchil, Purullena, Romilla, Santa Fe y Villanueva de Mesía.

El tercero, que se denomina Horizonte de desarrollo lejano, incluye los municipios tanto que no han procedido a la revisión de su planeamiento urbanístico y mantienen las Normas Subsidiarias de Planeamiento (NNSS), o bien que igualmente está en revisión, pero con previsiones de desarrollo urbanísticas muy escasa en torno a las carreteras provinciales. Tales como (18): Benamaurel, Caniles, Castillo de Tajarja, Chimeneas, Cúllar, Darro, Diezma, Escóznar, Fuente Vaqueros, Jérez del Marquesado, La Calahorra, La Peza, Lanteira, Obéilar, Orce, Órgiva, Valderrubio y Ventas de Huelma.

En general, a través de las fichas realizadas se muestra la diversidad de poblaciones y sus configuraciones, así como el relevante papel del viario provincial en la articulación y soporte de los crecimientos urbanísticos futuros.

Así, se ha procedido al estudio y valoración del patrimonio de suelo de las carreteras de la red provincial con relación a los desarrollos urbanísticos municipales del planeamiento vigente, que corresponden a un horizonte de desarrollo cercano, cuantificándose el aprovechamiento urbanístico que correspondería a Diputación a través de la interacción de las superficies del dominio público viario de la red provincial con los suelos clasificados como urbanizables. Además, se refieren las oportunidades urbanísticas del patrimonio del suelo viario con relación al planeamiento urbanístico en elaboración en las fichas de los horizontes próximo y lejano, aunque en la mayoría de estos casos no se ha dispuesto del planeamiento urbanístico en redacción.

En conjunto, el aprovechamiento de los suelos urbanizables correspondientes al Dominio Público Viario de las carreteras de la Diputación provincial en los planeamientos vigentes ascendería a cerca de 12.700.000 €.

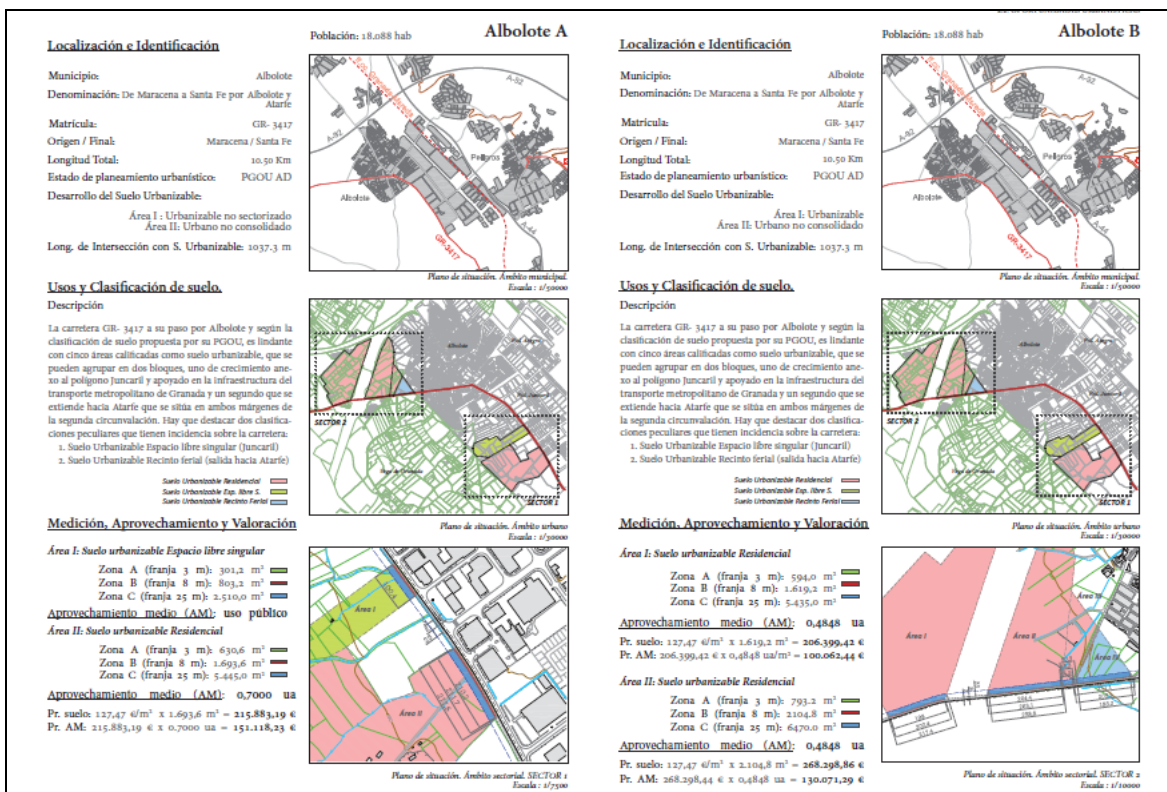


Figura 4. Ejemplo de fichas de oportunidades urbanísticas.

3.2. Oportunidades logísticas

Respecto a las oportunidades logísticas, se han identificado en la provincia siete áreas con potencial logístico y de oportunidad (Loja-Tocón, Láchar-Vega, Escúzar-El Valle, Motril-Molvizar, Darro-La Peza, Marquesado-Sierra de Baza Cúllar-Jabalcón), así como su vinculación posible a la red viaria provincial. Este deviene por su situación en la proximidad de encrucijadas viarias y de áreas de alta accesibilidad, y en el entorno de áreas de relevante actividad económica. Se ha establecido una precisa delimitación geográfica, con unas ventanas de ámbito espacial claramente definido y, en función de sus características territoriales, de las actividades productivas presentes y del sistema de transporte existente y previsto, se han enumerado unas recomendaciones para un horizonte futuro para explotar las oportunidades o potencialidades logísticas, tomando como referencia las experiencias recogidas en la literatura especializada (Puertos del Estado, 2002; Ragàs, 2012).

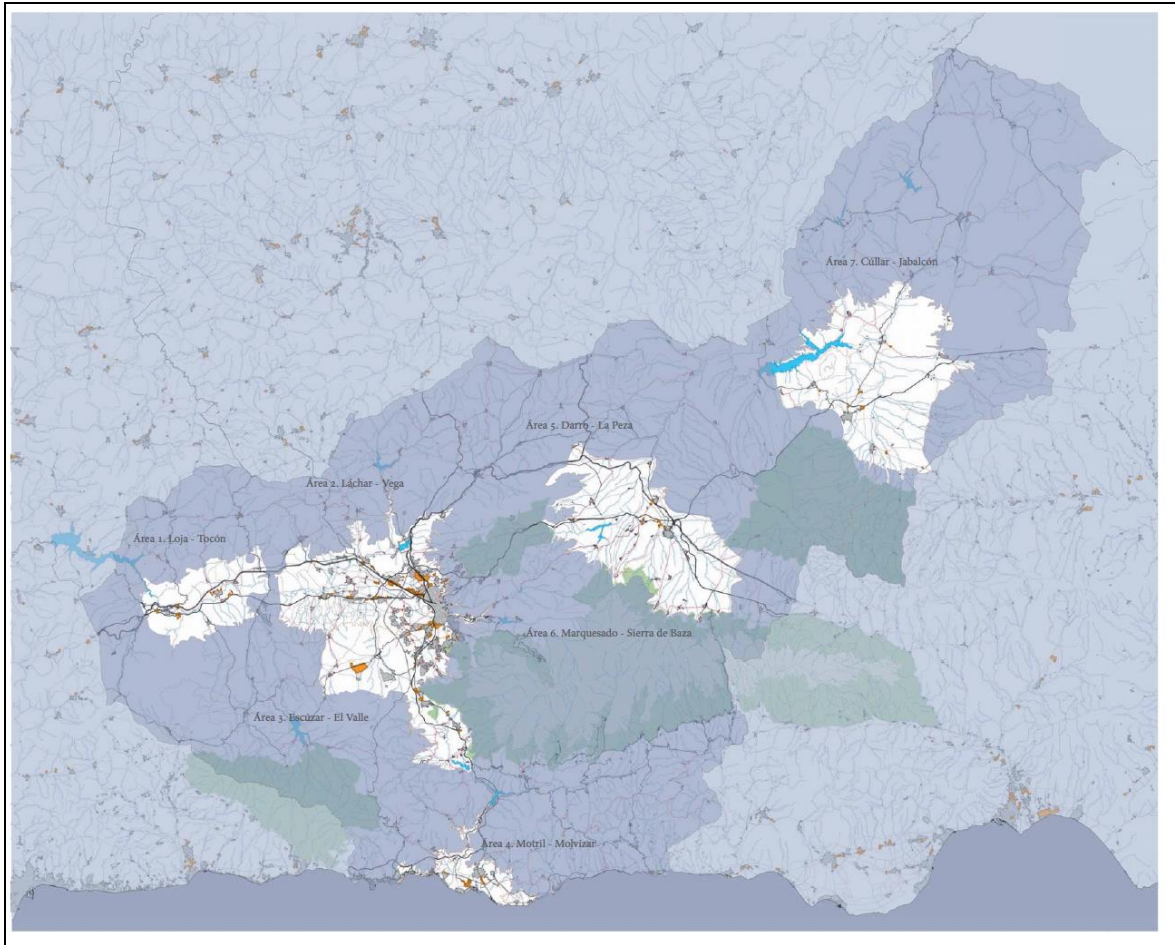


Figura 5. Áreas con potencial logístico y de oportunidad.

3.3. Oportunidades patrimoniales

Respecto a las oportunidades patrimoniales, se ha realizado el reconocimiento del valor patrimonial de los puentes, como elementos construidos, y de las carreteras por el valor de las rutas y los itinerarios que desarrollan, como espacio de tránsito a través del cual se han materializado las relaciones entre los pueblos, así como espacio privilegiado para la percepción del paisaje y para acceder al conocimiento de los territorios. Para ello se tiene como referencia fundamental los trabajos de Rodríguez Lázaro, et al. (2007).

A partir del catálogo y la valoración patrimonial de los puentes, se ha establecido una selección de los de mayor interés y se han propuesto en su entorno diversas actuaciones, como miradores, desde los que poner en valor dichos puentes, como objeto de contemplación y para que pueda ser reconocido su alto valor patrimonial dentro de los atractivos entornos paisajísticos en los que se insertan, todo ello atendiendo a las acertadas recomendaciones del estudio “La carretera en el paisaje” (Español, et al., 2008).

NOMBRE: PUENTE SOBRE EL ARROYO MORALES		Nº GR-5400-0026+900
LOCALIZACIÓN: COORDENADAS: X 397212 Y 4131354 POBLACIÓN: ALGARINHO REP. GEOGRÁFICA: SALIDA SUR DEL MUNICIPIO, DIRECCIÓN CORDOBA.		ORIGEN Y ANTECEDENTES: ÉPOCA: S. XIX
TIPOLOGÍA Y MEDIDAS. DATOS TÉCNICOS: Tipo: Boveda MATERIAL: Fábrica CLASE: Carretero VADO: 3. LUZ LIBRE VADO: 2 m, 10 m. MEDIDAS LONGITUD TOTALES: 30 m. ANCHURA TABLERO: 4 m 2 m ESPESOR PILES: 4,50 m ALTURA MÁXIMA NAUANTE: 8,5 m CARACTERÍSTICAS: Bóveda escarzana de ladrillo con bóveda de dovelas de sillares de piedra. Tímpano y estribos de mampostería con esquinas de sillaría. Pasa de falsa mampostería con esquinas de sillaría. Arco de aligeramiento con bóveda de cañón de ladrillo reforzada con hormigón. Pávil de mampostería y sillarejo.		
DATOS HISTÓRICOS: FECHA SIGLO XIX AUTOR: Desconocido SINGULARIDADES: Presenta arco de aligeramiento en los estribos, sobre la ribera, que han sido parcialmente tapiados y ocupados. El arco del estribo izquierdo se encuentra oculto tras un muro de contención que, en su base, conforma un mirador en la parte superior. Un par de cables recorren el frente de aguas arriba, de modo que quedan parcialmente descolgados con respecto al arco central.		
ESTADO DE CONSERVACIÓN: PATOLOGÍAS: El puente presenta invasión general de vegetación. En cuanto a los paramentos, ambos frentes presentan una mampostería irregular, fruto de diversas reparaciones, con algunos tramos reñutados aunque, en su mayor parte, los foros de mampostería de piedra se encuentran a flanco. El arranque de la cimentación del arco central presenta reparaciones con mampostería irregular mientras que los paramentos interiores de sus pilas carecen de estar recubiertos de mortero, isolando falsa mampostería, que actualmente se ha perdido parcialmente. En cuanto a los arcos de aligeramiento, han perdido en parte las rocas estriberas de ladrillo que los conformaban mientras que el arco principal está recubierto con mortero de cemento, también parcialmente aporreado. El intrazo presenta un estado de deterioro similar al de sus frentes. RESTAURACIONES: Presenta una zona en el frente de aguas abajo del arco de la izquierda, fruto de algún derrumbe, reconstruida completamente con mampostería irregular. El pávil presenta recubridos de ladrillos fabricados. Todos los paramentos presentan reparaciones puntuales que confieren al puente un aspecto patchwork. VALORACIÓN: ESTADO DE CONSERVACIÓN MEDIO-BUENO. RECOMENDACIONES: Revisión de la cimentación de las pilas del arco central. Reparación completa de los paramentos, incluidos los arcos de aligeramiento de los estribos, para conseguir una imagen unitaria.		
RELACIONES CON EL ENTORNO. ALTERACIONES DE PAISAJE: El puente es una de las dos salidas de Algarinjo dirección Córdoba, tratándose ésta de la salida sur del municipio. Salva, en su caso, el curso del arroyo Morales o Naranjete, comunicando directamente las parcelas con uso agrícola o las fincas de la margen derecha con el pueblo del término municipal. El río está fuertemente entubado por las construcciones en ambas orillas, perdiendo parte de su imagen natural. Si bien presenta unos derrumbes del lado derecho menos artificiales, del lado izquierdo, el cauce está condicionado por terrazas que, en contacto con el río, se disponen como un muro con bloques prismáticos de hormigón. Dicho cauce está abarcado al arco principal, atando las orillas de transición entre el terreno cultivable y las riberas. RECOMENDACIONES: Cambiar el muro de hormigón por otro menos liso, para el entorno.		
ESTUDIO PATRIMONIAL: VALORACIÓN PATRIMONIAL: Media. SINGULARIDAD HISTÓRICA: BAJA. SINGULARIDAD ESTRUCTURAL: MEDIA. RELACIÓN CON EL ENTORNO: VARIOS NIVELES. SINGULARIDAD DOCUMENTAL: ALTA. LESIBILIDAD DEL MONUMENTO: MEDIA JUSTIFICACIONES: A pesar de tratarse de un puente de mampostería y sillaría de cierta potencia y antigüedad - está enmarcado en las construcciones típicas del siglo XIX-, el puente se encuentra en un estado de deterioro avanzado que impide una valoración mayor.		
BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN Mapa militar de España. Hoja 1038 (Mortelino). 1960. Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos (Madrid) et al. Catálogo-inventario histórico de los puentes de Andalucía: provincia de Granada. Madrid, 1985.		

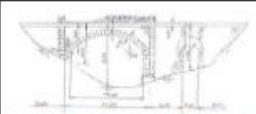





NOMBRE: PUENTE SOBRE EL ARROYO MORALES		Nº GR-5400-0026+900
PLANIMETRÍA		
 <p>Planimetría del catálogo de puentes de Granada de 1985.</p>	 <p>Planimetría actual (2013).</p>	
FOTOGRAFÍAS		
 <p>Vista general del puente desde aguas arriba.</p>	 <p>Detalle de la pila principal y el aligeramiento derechos.</p>	
 <p>Vista general del puente desde aguas abajo.</p>	 <p>Vista parcial del arco principal desde aguas abajo.</p>	
BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos (Madrid) et al. Catálogo-inventario histórico de los puentes de Andalucía: provincia de Granada. Madrid, 1985. Producción propia (Fotos y planimetría actual).		

Figura 6. Ejemplo de ficha de valoración patrimonial de los puentes de la red.

4. CONCLUSIONES

Las carreteras son un elemento territorial de primer orden, que han posibilitado y posibilitan todo tipo de relaciones entre las poblaciones asentadas en el mismo. De ellas dependen las condiciones del acceso con el que dotan a estas poblaciones, tanto los tiempos de recorrido, como su seguridad y confort. A lo largo del presente trabajo se ha puesto de manifiesto el relevante papel social de las carreteras provinciales, no solo por la población servida sino, sobre todo, por el importantísimo papel en su calidad de vida.

La lógica de las redes viarias, determinada por la organización política urbano-territorial, viene definida en el caso de la red provincial para favorecer las relaciones y el acceso a las poblaciones del interior de la provincia, constituyendo una red de carácter más capilar y difuso, y con un servicio más próximo a la población asentada en su territorio.

La red provincial de carreteras de granada da servicio directamente a un porcentaje muy importante del total provincial.

Además de constatar el lento y dificultoso desarrollo de la red viaria en la provincia granadina, que se mantiene hasta nuestros días, es preciso destacar también el importante progreso que ha tenido la red provincial en las últimas décadas, y cuyas mejoras han sido decisivas, tanto para la reducción de los tiempos de recorrido, como también por el incremento de la seguridad y el confort. Estas mejoras han sido particularmente importantes para algunas poblaciones

periféricas que han reducido su tiempo de recorrido hacia la capital entre más de cuarenta minutos y hasta en más una hora.

Se ha procedido a la valoración de la red viaria provincial a su paso por suelos urbanos, urbanizables y no urbanizables, así como la valoración de la red construida, tanto carreteras como puentes y pasos, mostrándose el elevado capital fijo acumulado históricamente por la administración provincial.

Del estudio sobre el uso del Dominio Público Viario, se advierte la necesidad de considerar la rentabilización continua por un uso permanente del DPV, a través de un canon de utilización del mismo.

Además se ha tratado de identificar y presentar las oportunidades de carácter urbanístico, logístico y patrimonial que pueden tener lugar en el entorno del Dominio Público Viario provincial para su puesta en valor, explotación y rentabilización futuras.

Respecto a las oportunidades urbanísticas, se han identificado los tramos de la red viaria provincial incluidos en desarrollos urbanísticos municipales, señalando su clasificación y su calificación, y se ha realizado la cuantificación del aprovechamiento urbanístico que correspondería a la Diputación. Desde el punto de vista urbanístico, las carreteras son elementos estructurales y estructurantes del plano de las poblaciones; son configuradoras de los núcleos urbanos, y articulan y soportan, en general, sus crecimientos futuros. Sin embargo, el grado de desarrollo del planeamiento urbanístico y sus diferentes previsiones ha dado lugar a la necesidad de establecer distintos horizontes de cara a la posible materialización de estas oportunidades. De ahí que se hayan establecido tres horizontes, correspondientes al grado de avance del planeamiento urbanístico general y sus previsiones de desarrollo urbanístico: Cercano, que incluye aquellas poblaciones con Plan General de Ordenación Urbana revisado recientemente y aprobado definitivamente; próximo, que incluye los municipios con el planeamiento urbanístico en revisión, pero que no se ha aprobado definitivamente; y lejano, que incluye los municipios tanto que no han procedido a la revisión de su planeamiento urbanístico y mantienen las Normas Subsidiarias de Planeamiento, o bien que igualmente está en revisión, pero con previsiones de desarrollo urbanísticas muy escasas en torno a las carreteras provinciales. En cuanto a los primeros destaca, en primer lugar, en municipio de la capital granadina, le siguen Motril, y los desarrollos de Escúzar y Albolote. En un nivel inferior se sitúan Alfacar, Pulianas, Láchar y, finalmente, Dílar, Víznar, y Benalúa. Se han identificado, respecto a las oportunidades logísticas, siete áreas con potencial logístico y de oportunidad, así como su vinculación posible a la red viaria provincial. Este deviene por su situación en la proximidad de encrucijadas viarias y de áreas de alta accesibilidad, y en el entorno de áreas de relevante actividad económica. Se ha establecido una precisa delimitación geográfica y, en función de sus características territoriales, de las actividades productivas presentes y del sistema de transporte, se han enumerado unas recomendaciones para un horizonte futuro para explotar las oportunidades o potencialidades logísticas. Respecto a las oportunidades patrimoniales, se ha realizado el reconocimiento del valor patrimonial de los puentes y de las carreteras, y se ha establecido una

selección de los de mayor interés para proponer en su entorno actuaciones, como miradores, desde los que ponerlos en valor, para que pueda ser reconocido su alto valor patrimonial dentro de los atractivos entornos paisajísticos en los que se insertan.

BIBLIOGRAFÍA

BEAS TORROBA, J., MATEOS LÓPEZ, M.C. y GALLARDO GARCÍA, V. (dirs.) (2004): *Las infraestructuras y los equipamientos de los municipios de Granada. Su evolución en los últimos 25 años*. Diputación de Granada.

BELMONTE SÁNCHEZ, A.: "Gestión del Dominio Público en la A-92 en la Provincia de Granada". *En I Congreso Andaluz de Carreteras*. TOMO I. Ed. Asociación Española de la Carretera, 1998. pp. 753-8

ESPAÑOL ECHÁNIZ, I. (Inv. ppal.) (2008): *La carretera en el paisaje. Criterios para su planificación, trazado y proyecto*. Junta de Andalucía. Sevilla.

FERNÁNDEZ PALOMARES, A. et al.-Cátedra de estética en la Ingeniería. (1985): *Catálogo-Inventario Histórico de los puentes de Andalucía: Provincia de Granada*. Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos. Madrid.

GRINDLAY MORENO, A.L. (2001): *Los Puertos Mediterráneos Andaluces: Centralidad Urbana y Dimensión Territorial*. Tesis Doctoral CD. Editorial Universidad de Granada.

GÓMEZ ORDOÑEZ, J. L., y de SOLÁ-MORALES, M. (1997). "Crecimiento urbano como inversión en capital fijo". *En Las formas de crecimiento urbano*, Ed. UPC. Barcelona, pp. 49-61.

HERNÁNDEZ GÓMEZ-ARBOLEYA, E. (1997): *Viabilidad caminera y asentamientos humanos: la construcción de la red de carreteras de Granada y el sistema de ciudades*. Tesis Doctoral Inédita. E.T.S.I.C.C.P. Universidad de Granada.

PUERTOS DEL ESTADO (2002): *Guía para el desarrollo de Zonas de Actividades Logísticas Portuarias*. Ministerio de Fomento.

RAGÀS PRAT, I. (2012): *Centros logísticos: planificación, promoción y gestión de los centros de actividades logísticas*. Marge Books, Barcelona.

RODRÍGUEZ LÁZARO, F.J., CORONADO TORDESILLAS, J.M., RUIZ FERNÁNDEZ, R., GARCILASO DE LA VEGA, J. (2007): *Análisis y Valoración del Patrimonio Histórico de las Carreteras Españolas 1748-1936. Cuadernos de investigación CEHOPU, nº 2*. Ed. Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento, Madrid.

URIOL SALCEDO, J.I. (2001): *Historia de los Caminos de España. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, Madrid.

VILLEGAS MOLINA, F. (1979): "Factores geográficos y red de carreteras en Andalucía Oriental". *Revista de Estudios Regionales*, vol. Extraordinario, nº 1. pp. 37-68



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

Los espacios agrarios en la encrucijada de la ordenación territorial y urbanística. Análisis de la realidad catalana

Anna Roca Torrent y Josep Montasell Dorda*

**(Geógrafa, responsable de la Comisión Tecnocientífica, Fundació Agroterritori)*

RESUMEN

La pérdida de espacio agrario en Catalunya como resultado del crecimiento urbanístico y su logística pone en peligro la estabilidad de su sistema agroalimentario básico para su economía y su internacionalización. Paralelamente, el despliegue de la planificación territorial que prioriza el modelo urbano, contribuye, por omisión, a desprotege a los espacios agrarios que sin definición, ni cuerpo normativo van a la deriva. Esta comunicación pretende su protección y vertebración dentro del proceso de desarrollo urbano.

ABSTRACT

The loss of agricultural area in Cataluña as a result of urban growth and its development logistic endangers the stability of its food system that is essential for its economy and its internationalization. Similarly, the deployment of spatial planning that prioritizes urban development model contributes, by omission, to the deprotection of agricultural area from the lack of any type of definition or regulation about its value. This communication is intended to the protection and structuring of the agricultural area within the urban development process.

LA PROBLEMÁTICA DE LOS ESPACIOS AGRARIOS EN CATALUNYA

La reducción de la superficie dedicada a las actividades agrarias durante los últimos 30 años como resultado de la expansión urbanística, turística y logística de las ciudades conlleva una pérdida de las mejores tierras de cultivo. Son los espacios agrarios de las llanuras, los mejor irrigados, los más fértiles y los mejor cohesionados social y territorialmente aquellos que sufren más presión y competencia. En Cataluña y más concretamente en la región metropolitana de Barcelona se estima que durante el período 1955-2004 se ha perdido el 61% de las tierras de cultivo¹. En la provincia de Girona, donde la tierra cultivada representa, únicamente, el 17% de la superficie territorial durante el último intercenso 1999-2009², la pérdida de suelo agrario se ha acentuado en torno al 15%³, y sobre todo se ceba a lo largo de los corredores de las principales infraestructuras dejando su huella amenazadora en los espacios agrarios periurbanos.

La elaboración del planeamiento territorial de Cataluña⁴ entre los años 2005 y 2012 pone de manifiesto los avances en materia de catalogación de espacios protegidos: naturales, forestales y de paisaje (que ya tenían cuerpo jurídico propio), mientras que se deja a los espacios agrarios prácticamente desatendidos y residuales al proceso urbanizador. Durante este proceso la ordenación territorial en Cataluña, a través de sus planes territoriales parciales⁵ ha caracterizado, en el mejor de los casos, a los espacios agrarios con los mismos criterios y métodos de identificación y selección empleados para los espacios naturales. Con ello se evidencia, a escala territorial y urbanística, la falta de sensibilidad para con el diseño y la integración de las infraestructuras y los equipamientos del mosaico agroforestal dominante. Además, el suelo no urbanizado, catalogado en los planes urbanísticos municipales, sigue considerándose como “reservorio” de suelo. Cabe subrayar aquí que son muy pocos los municipios que han aprobado instrumentos de protección de los espacios agrarios⁶.

Curiosamente, en Cataluña existen figuras legislativas que permiten la protección de los espacios agrarios. La *Llei del Pla General Territorial de Catalunya* de 1995 contiene directivas para la elaboración del Pla Sectorial Agrícola, aun sin elaborar, que, al mismo tiempo, ordena proteger los suelos de especial interés agrícola. Sin

¹ **Paül V.** « L'ordenació dels espais agraris a catalunya. Una visió retrospectiva » a *La futura llei d'espais agraris de Catalunya. Jornades de reflexió, participació i debat, Universitat de Girona, enero, 2008*

² Se trata de los censos agrarios que se realizan cada diez años a las explotaciones agrarias por muestreo.

³ **Roca A, Rosset C,** *El planejament a la demarcació de Girona i la (des)protecció dels sòls agraris a Percepcions de l'espai agrari periurbà, Fundació Agroterritori, 2013*

⁴ Que emana de la Pla General Territorial de Catalunya como instrumento básico de ordenación del territorio aprobado por ley (Llei 1/1995)

⁵ Coinciden con la distribución territorial de la administración catalana del Pla General Territorial de Catalunya de 1995 en siete Vegueries

⁶ Se debe evitar confundir las actividades agrarias ligadas a un profesional y a la venta de sus productos con los huertos urbanos que tienen funciones más recreativas e incluso didácticas. En Catalunya existen el Parc Agrari del Baix Llobregat, Parc Agrari de Sabadell i l'Espai d'Interès Agrari de Gallecs, como espacio reconocidos y con planes de gestión.

duda, hace falta de voluntad política para desplegar estrategias para conformar una verdadera ordenación territorial agraria⁷.

En este sentido, es importante remarcar las categorías de “protección” del sistema de espacios abiertos según sus funciones territoriales en tres tipos básicos (de mayor a menor protección): especial, territorial y preventiva. La inclusión de un espacio agrario en las mismas depende exclusivamente de su papel en la estructuración del territorio y está a merced del planificador competente, sin que existan criterios que armonicen dichas delimitaciones territoriales. Los resultados, independientes según cada *veguería*, lejos de aunar funciones y valores, dejan el espacio agrario más desprotegido, si cabe. De manera que solamente los espacios con clasificación anterior (espacios naturales y forestales y de interés especial y paisajístico) quedan incluidos en la protección especial. Ello conlleva que los espacios agrarios en Cataluña no tengan ni definición, ni cuerpo normativo que los reconozca, que los ampare, ni que les otorgue una seguridad jurídica como la que se asimila a los bosques (Llei forestal, 1988), la naturaleza (Llei d'espais naturals, 1985) o al paisaje (*Llei del paisaje*, 2005).

No podemos perder de vista que los espacios agrarios predominan en superficie. Son esenciales para la alimentación y para buena parte de la economía rural de la que organizan mayoritariamente su mano de obra de manera indirecta. Vertebran paisajes culturales venerados por una parte del turismo cultural y de calidad porque asocian historia y patrimonio como elementos identitarios. Ordenan y gestionan el territorio y sus recursos. Dan servicios (entre los que cabe destacar los ambientales) a menudo sin recibir ninguna compensación, ni reconocimiento. Son dinámicos, se adaptan rápidamente a los cambios, a los retos y a sus demandas. A veces persiguen ayudas, subvenciones o subsidios, a veces reajustan la explotación agraria y/o la empresa a la demanda del mercado, a los precios y a su volatilidad. A menudo apuestan por la innovación tecnológica para revalorizar los productos y, en algunas ocasiones, incluso, recordando productos alimentarios singulares, consiguen crear marcas vinculadas al territorio, a sus habitantes y a su paisaje.

Existe un problema de fondo y que predispone a actuar: la presión de la ciudad y el desarrollo de su logística, de manera eficiente sobre todo durante las dos últimas décadas, ha desplazado y troceado las tierras de alto valor geoestratégico, artificializando el paisaje agrario de calidad y maximizando la competencia entre usos y recursos y, en última instancia, perjudicando a la actividad agraria y a los agricultores.

A modo de conclusión consideramos que la planificación territorial catalana prioriza el modelo urbano y de los espacios protegidos y deja a la deriva los espacios agrarios. Es preciso priorizar la vertebración de éstos últimos como suelo de protección especial para favorecer con ello la continuidad de las actividades agrarias y evitar así una mayor fragmentación de los mismos. En este

⁷ En los dos últimos debates generales del sector agrario que se han celebrado en el Parlament de Catalunya, abril de 2010 y julio de 2014, se acordó la protección de los espacios agrarios y la elaboración de una ley que incluya una definición jurídica y que asuma compromisos de gestión, preservación, ordenación; y la elaboración de un Pla Sectorial Agrari dels espais d'interès agrari.

sentido, el despliegue del Pla Sectorial Agrari Català y de la Llei d'Espais Agraris de Catalunya conformaría la base de la protección sectorial que el sector agrario necesita y que la sociedad debe legitimar. La planificación del territorio es imprescindible porque redefine las estrategias para asumir los retos de futuro y en este contexto es clave dotar de funcionalidad y valor a los espacios agrarios, en especial los periurbanos para que formen parte del proceso urbano.



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

Ocupación Real en el periurbano lechero de Girona, Catalunya

Anna Roca Torrent y Cristina Tous de Sousa*

**(Geografa, Responsable de la Comisión Técnico-científica, Fundació Agroterritori)*

RESUMEN

La zona periurbana lechera del sur de la ciudad de Girona, tecnificada y especializada, teje un complejo flujo de mano de obra a lo largo de su cadena agroalimentaria ejerciendo un papel clave en la cohesión social del territorio. Los procesos de producción en torno a la leche, generan múltiples servicios (sanidad, asesoramiento, transporte). Sus activos organizados colectivamente gestionan estructuras grupales de comercialización y servicios.

ABSTRACT

The dairy peri-urban area of the South of the city of Girona, tech and specialized, weaves a complex flow of labor activity along the food chain, playing a key role in the social cohesion of the territory. Production processes about milk generates multiple services (health, assessment, transportation). This processes and services are collectively managed and assets a organized structures groups of marketing and services.

1. EL SECTOR LECHERO COMO EJEMPLO DE COHESIÓN SOCIOTERRITORIAL

El sector lechero es, desde hace algunos años, objeto de estudio y centro de atención en el marco europeo. La nueva reforma de la PAC 2014-2020, la supresión de las cuotas de producción la próxima campaña¹, su profunda reordenación para con los requerimientos ambientales y sus vínculos socioterritoriales obligan a su reflexión y debate. Entre sus características más remarcables cabe subrayar la pérdida de trabajo familiar que ha sido substituido

¹ Abril de 2015 fecha de inicio de la campaña, es la fecha para la eliminación del sistema de cuotas de producción de leche a escala de explotación. El actual sistema fue impuesto por la Unión Europea en 1984.

por asalariados cualificados²; el aumento de la base territorial y de la cabaña ganadera y la concentración de la producción en grandes unidades de producción organizadas en cooperativas lecheras para obtener mejores beneficios (con la diversificación de sus productos) y prestar más servicios así como establecer alianzas vinculadas a la innovación tecnológica³. Esta tipología de producción en común, resultado de un trabajo asociativo y dinámico, aporta potencialidades y capacidad logística al sector.

Todos estos cambios han contribuido a la nueva conformación del paisaje agrario que aún conserva su orden rural⁴. No obstante, el sector se enfrenta a nuevos desafíos: mantener la producción así como las capacidades y estructuras productivas, y evitar posibles crisis junto con la inestabilidad de los mercados globales.

El objetivo de esta comunicación es caracterizar la variable trabajo en el sector lechero del espacio agrario periurbano sur de la ciudad de Girona. Su tejido agrosocial y sus relaciones psicosociales conforman un marco de cohesión del mosaico agroterritorial que articula su economía en un entorno periurbano eminentemente rural. Sus resultados deben contribuir al diseño de los futuros programas de desarrollo estratégico para la ocupación agraria y no agraria del sistema agroalimentario de la producción de leche. Al mismo tiempo, mejorar la gestión de la mano de obra directa e indirecta (familiar, fija, eventual) durante la fase de producción de la leche para poder incidir con ello en la profesionalización y el diseño de perfiles ocupacionales, en paralelo a la puesta en marcha de modelos y métodos más racionales social y ambientalmente.

Para el cálculo de la ocupación real (directa, indirecta e inducida) en el sector de la leche es preciso reunir a todos los perfiles profesionales que forman parte del proceso de producción de la leche a lo largo de la cadena de valor. El proceso minucioso requiere la clasificación de la mano de obra directa, la que participa de las tareas diarias y de la indirecta, la que puntualmente incide en algún momento del proceso y que desarrolla tareas especializadas imprescindibles, la mayoría de las cuales son servicios, gestión y asesoramiento a la explotación. La suma de todas las tipologías de la mano de obra da cuerpo a una metodología propia y extrapolable porque cuantifica el número de personas y de horas trabajadas, UTA⁵. La técnica escogida es la realización de entrevistas individuales en profundidad ya que el análisis requiere de cierta minuciosidad en desmenuzar las tareas así como de confidencialidad.

² **Peltier** et al. 2009 *La place du travail salarié dans la gestion des exploitations agricoles*” Notes d’Études socio-économiques

³ El 60% de la producción de leche de Catalunya se concentra en cooperativas de producción

⁴ **Xifra**, 2013 *La pagesia des de la periurbanitat*” en Roca, A. y Tous, C (Coord.). *Percepcions de l’espai Agrari periurbà*. Fundació Agroterritori

⁵ Unidad de Trabajo Año que equivale a 1780 horas anuales

2. PERIURBANO LECHERO

El espacio agrario periurbano al sur de Girona abarca las llanuras aluviales de ambos lados del río Onyar, afluente del Ter. Zona de larga tradición agraria que agrupa a 72 explotaciones ganaderas de leche en una extensión de 50 mil hectáreas de mosaico agroforestal de 17 municipios. Las unidades de producción de leche con poca base territorial conviven mal con el desarrollo y expansión de las principales vías de comunicación, infraestructuras y logística (AP7, A2, MAT, AVE) que atraviesan de norte a sur la llanura. Producen 70 millones de litros de leche, es decir, el 20% de la leche de Cataluña⁶. Además de su rol productivo es preciso remarcar que esta zona también se distingue por su dinamismo comercial y por su grado de innovación⁷ a escala cooperativa. Han sido capaces de desarrollar proyectos comerciales únicos: expendedoras de leche y marcas comerciales singulares del territorio catalán como Llet Nostra y ATO Natura.

El cálculo de la ocupación real obedece a una compleja interacción de distintos vectores: agrícolas y ganaderos que incluyen también al capital territorial y patrimonial. El número de agentes implicados durante el proceso se diversifica y dibuja una densa red de actividades complementarias que organiza un complejo tejido de relaciones agrosociales situadas, básicamente, alrededor de los intermediarios y los servicios a pie de explotación. Por ello, se han seleccionado una muestra representativa de explotaciones atendiendo a la superficie, el número de animales y el volumen de leche y siempre atendiendo a su relación con la mano de obra y su implicación agrotitorial⁸.

3. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Las cifras finales de la ocupación real que requiere el periurbano lechero de Girona responden a diferentes lógicas. Por un lado los trabajadores directos, como era de esperar, aumentan en la medida que crecen el volumen de tierras, animales y cuota de producción. Por el contrario el requerimiento de trabajo directo de las granjas de gran tamaño invierte el perfil entre personas y UTAs ya que deben hacer frente a la diversificación de sus actividades para sufragar los mayores costes. Curiosamente, el trabajo indirecto, personas y UTAs, se presenta desvinculado de los parámetros físicos de la explotación y precisa de entre 43 y 62 personas⁹ para realizar el volumen de tareas de acompañamiento y gestión.

En resumen, en la primera fase de producción cada explotación precisa de entre 49 y 69 ocupados reales (entre 1,9 y 28,5 UTAs). Si estas cifras las extrapolamos al conjunto de las 72 explotaciones del periurbano lechero (según los estratos

⁶ **Tous, Roca y Xifra** Política agrícola común y ordenación del territorio. Amenazas y oportunidades para el ámbito periurbano Sur de Gerona (Cataluña). *Investigando en rural, XVI Coloquio de Geografía Rural*, 10 a 12 de mayo, Sevilla.

⁷ Se desarrollan también estrategias y proyectos de I+D+R en genética animal y en transformación de residuos en el marco europeo a través de las mismas empresas comercializadores de leche

⁸ Se han seleccionado cuatro explotaciones según criterios de representatividad de la muestra: pequeñas (medio millón kg leche), grandes (más de 6 millones), medianas (misma cuota y distinta carga ganadera por superficie)

⁹ A medida que se especializan las tareas las explotaciones requieren de más personas que representan un número ínfimo de UTAs

definidos y su ponderación) la mano de obra de las explotaciones agroganaderas del periurbano es de 440 activos directos y de 3.940 activos indirectos. Estos datos explican definitivamente la importancia de este complejo lechero para la agroeconomía de la región en términos de ocupación. En este sentido también cabe resaltar su papel cohesionador a escala social y territorial. De éste análisis se deduce que la producción de leche facilita y ensancha las relaciones de interdependencia entre las explotaciones agroganaderas y su territorio.



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

Lineamientos básicos para el diseño de planes de manejo forestal en áreas naturales protegidas (ANP) del estado de México. El caso del Nevado de Toluca

Juan Roberto Calderón Maya; Pedro Leobardo Jiménez Sánchez; Ana María Marmolejo Uribe*

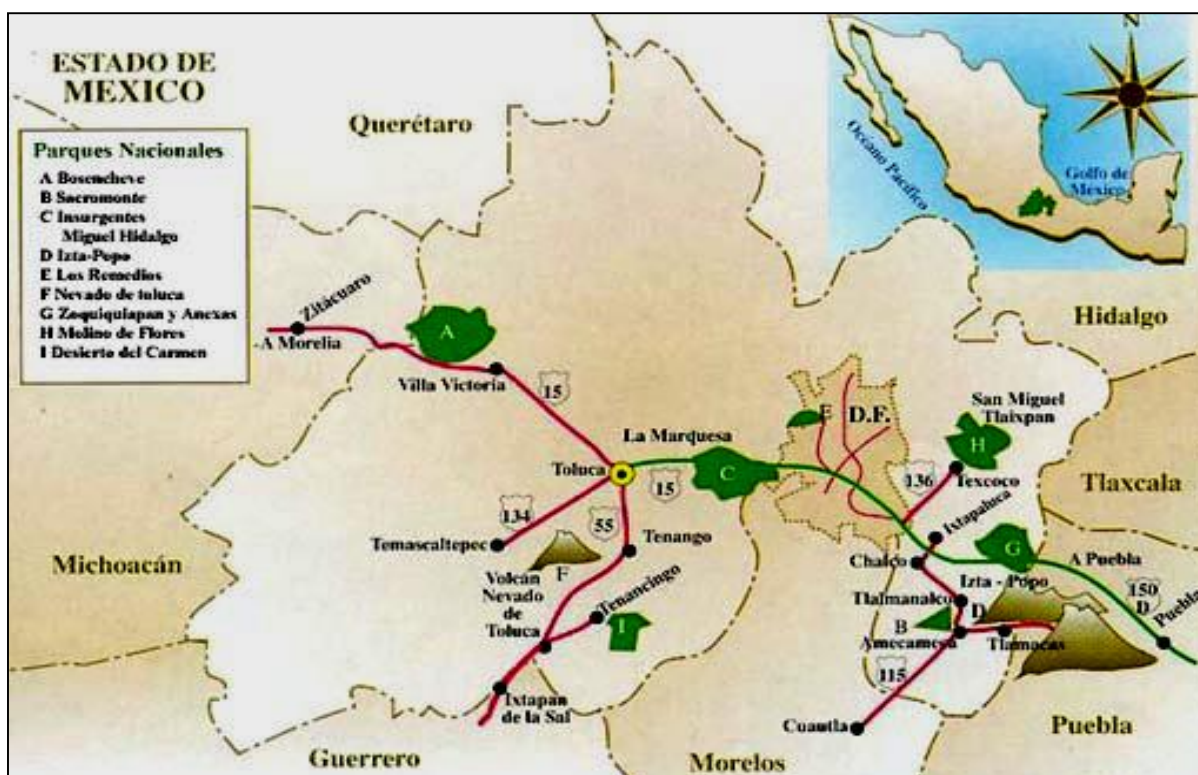
**(Doctor en Urbanismo, Profesor-investigador de la Facultad de Planeación urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México)*

1. INTRODUCCIÓN

El Área de Protección de Flora y Fauna (APFF) “Nevado de Toluca” se localiza en el Estado de México, y comprende el volcán del mismo nombre, el cual ocupa el cuarto lugar entre las cumbres más altas del país con una elevación de 4,660 msnm. Fue decretado en 1936 como Parque Nacional, con el objetivo fundamental de proteger la belleza escénica y la importancia hidrológica del macizo montañoso, dicho Decreto fue modificado en 1937. Aunque el Decreto por el que se declaró como Parque Nacional la montaña denominada “Nevado de Toluca” excluyó expresamente a los terrenos agrícolas en cultivo y poblados que se encontraban dentro de la curva de los tres mil metros sobre el nivel del mar, ello no impidió que dichos poblados continuaran realizando actividades productivas que ejercen presión sobre los recursos naturales del área natural protegida, a pesar de encontrarse fuera de su polígono.

Derivado de lo anterior, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, realizó el estudio previo justificativo para modificar el Decreto y cambiar la categoría del área natural protegida Parque Nacional “Nevado de Toluca”, del que se concluye que la montaña denominada “Nevado de Toluca” reúne los requisitos para declararla como área de protección de flora y fauna, el cual se puso a consideración del público en general, mediante aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil trece.

Figura 1: Localización del ANPFF “Nevado de Toluca”



Fuente: Gobierno del Estado de México (GEM) (1999): Programa Ecológico de Ordenamiento Territorial del Estado de México. Secretaría de Ecología.

Es así que el 1 de octubre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del diverso publicado el 25 de enero de 1936, por el que se declaró Parque Nacional la montaña denominada “Nevado de Toluca” que fue modificado por el diverso publicado el 19 de febrero de 1937, otorgándole la categoría de Área de Protección de Flora y Fauna, de conformidad con el artículo primero del referido decreto. Es importante destacar que de ninguna manera se minimiza la importancia en la conservación de sus condiciones biológicas y su entorno ecosistémico, toda vez que de conformidad con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las áreas de protección de flora y fauna se constituyen en lugares que contienen los hábitat de cuyo equilibrio y preservación depende la existencia, transformación y desarrollo de especies de flora y fauna silvestres y, aunque en dichas zonas se puede autorizar el aprovechamiento de recursos naturales, esta categoría de protección permite el establecimiento de modalidades para este tipo de aprovechamientos, con la finalidad de preservar las especies de flora y fauna que son objeto de protección, así como los hábitat en donde éstas se desarrollan (Ceballos, 2011).

1.1. Antecedentes

La historia moderna del deterioro de los recursos forestales del Nevado de Toluca se ubica a principios del siglo XX, principalmente por la empresa “Forestal México”, cuasi contemporánea de la empresa inglesa “The Suchi Timber Company”. La primera explotó durante casi 30 años los bosques de oyamel de las faldas del Nevado de Toluca para elaborar raja y cuadrados en el Contadero, Zinacantepec, que posteriormente eran transportados por ferrocarril hacia la Fábrica de Papel de Loreto y Peña Pobre, en el extremo oriente del Estado de México.

El 25 de enero de 1936 el presidente Lázaro Cárdenas decreta el Parque Nacional Nevado de Toluca, con el objetivo de protegerlo contra la degradación, para mantener o restaurar los bosques, así como para asegurar el abasto constante de agua necesaria para la agricultura e industria y mantener su belleza natural. El decreto se emitió por considerar “...que constituyen la división de las cuencas hidrográficas que por su extensión contribuyen de manera considerable a la alimentación de las aguas de los ríos, formación de manantiales y lagunas de los propios valles, sosteniendo su régimen hidráulico si están cubiertos de bosques, como deben estarlo, para evitar la erosión de sus terrenos en declive y para mantener el equilibrio climático de las comarcas vecinas; siendo necesario, para conseguir tales finalidades, que esas montañas culminantes sean protegidas de manera eficaz en sus bosques, pastos y yerbales, cuyo papel es formar una capa protectora del suelo y como agentes reguladores para sostener las buenas condiciones climáticas y biológicas; conservación forestal que no puede obtenerse de una manera eficaz si prevalecen los intereses privados vinculados en la propiedad comunal o ejidal o de las particulares que tienden a la excesiva explotación de los elementos forestales; siendo, por tanto, indispensable que tales montañas culminantes se constituyan con el carácter de Reservas Forestales de la Nación, como es el caso de la montaña denominada Nevado de Toluca, cuyas cumbres, coronadas de nieves imprimen al panorama un bello contraste con el territorio intertropical que se extiende en sus faldas, y que por su vegetación boscosa y la fauna de animales silvestres, constituye sin duda alguna, un verdadero museo vivo de la flora y la fauna comarcanas, llenando el carácter especial que deben tener los Parques Nacionales...” También establece que “...entre las montañas majestuosas que forman el relieve del Territorio Nacional, el Nevado de Toluca es uno de los más significativos desde el punto de vista biológico, hidrológico climático y estético...” Fue delimitado por la cota de los 3,000 msnm, “...salvando las porciones de terrenos agrícolas en cultivo y poblados que se encuentren dentro de la misma curva, a los que se les dará un radio de protección de 100 metros...”, con la instrucción de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público afrontara la indemnización de la expropiación, teniendo un plazo de seis meses los afectados para documentar su propiedad.

En 2011, la CONAFOR implementa el Programa Especial para la Restauración de Microcuencas en Zonas Prioritarias: Nevado de Toluca, en donde por primera vez, se establece un pago por el costo de oportunidad de la tierra con un programa a 5 años de duración cada predio que es apoyado con este programa. El alcance del

programa en 2011 fue de 1,195 ha y en 2012 con 1,755 ha dentro del Parque Nacional Nevado de Toluca (Ceballos, 2011).

En la búsqueda de ordenamientos para la gestión del área natural protegida, se puede detectar que éstos se han realizado en fechas recientes, siendo el primer antecedente el “Programa de Manejo del Parque Nacional Nevado de Toluca” elaborado en 1999 por parte del Gobierno del Estado de México a través de una colaboración con Biocenosis y la UAEM; un segundo antecedente es en 2008 cuando la CONANP contrata la elaboración del “Programa de Conservación y Manejo del Parque Nacional Nevado de Toluca” a la Facultad de Geografía de la UAEM. En este orden, es de destacar la “Propuesta en materia de políticas públicas para promover la conservación de las áreas naturales protegidas con categoría de Parques Nacionales, caso de estudio: Parque Nacional Nevado de Toluca elaborado por Vulling Garza en 2008. En 2010, el H. Ayuntamiento de Toluca y el Gobierno del Estado de México a través de la Secretaría de Medio Ambiente contratan con el Dr. Gerardo Ceballos la elaboración de una propuesta de recategorización del Parque Nacional Nevado de Toluca; en 2011 se publica un documento electrónico sobre el Proyecto de Plan de Manejo del Parque Nacional Nevado de Toluca a cargo de la empresa Planeación y Ordenamiento del Medio Ambiente, S.C. y la Secretaría de Medio Ambiente del GEM. Recientemente, en junio de 2012, la CONANP elabora el documento ejecutivo orientado a la modificación de la categoría del Parque Nacional Nevado de Toluca, el cual integra los estudios previos ya enunciados.

A partir 2012, diversos actores sumaron esfuerzos y con el apoyo de diversas instancias académicas como el Instituto de Ecología de la UNAM, la UAEM y el Instituto Tecnológico de Toluca, entre otros, se trabajó en la propuesta de modificación del decreto, la cual se concretó el 1 de octubre de 2013, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del diverso publicado el 25 de enero de 1936, por el que se declaró Parque Nacional la montaña denominada “Nevado de Toluca”, por medio del cual se le dota de la categoría de Área de Protección de Flora y Fauna.

2. PROPUESTA DE LIENAMIENTOS BÁSICOS PARA EL DISEÑO DE PLANES DE MANEJO FORESTAL. EL CASO DEL “ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA NEVADO DE TOLUCA”

La operación, manejo y administración del Área de Protección de Flora y Fauna “Nevado de Toluca”, está encaminada a establecer un sistema de administración que permita alcanzar los objetivos de conservación y manejo de los ecosistemas y elementos que alberga, manteniendo una presencia institucional permanente y contribuyendo a solucionar su problemática con base en labores de protección, manejo, gestión, investigación y difusión; todo ello en congruencia con los lineamientos de sustentabilidad que establecen el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 del Gobierno Federal mexicano.

Con base en la problemática existente y necesidades del área natural protegida, los subprogramas están enfocados a estructurar y planificar en forma ordenada y priorizada las acciones hacia donde se dirigirán los recursos, esfuerzos y potencialidades con los que cuenta la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para el logro de los objetivos de conservación del Área de Protección de Flora y Fauna "Nevado de Toluca". Dichos subprogramas están integrados en diferentes componentes, mismos que prevén objetivos específicos, metas y resultados esperados, así como las actividades y acciones que se deberán realizar. De lo que se advierte que todos y cada uno de los componentes tiene una estrecha interacción operativa y técnica, con lo que cada acción se complementa, suple o incorpora la conservación, la protección, la restauración, el manejo, la gestión, el conocimiento y la cultura como ejes rectores de política ambiental en el área natural protegida.

Para ello, la instrumentación se puede realizar a partir de una propuesta de lineamientos básicos para el diseño de planes de manejo forestal:

- Lineamiento de Protección.
- Lineamiento de Manejo.
- Lineamiento de Restauración.
- Lineamiento de Conocimiento.
- Lineamiento de Cultura Territorial.
- Lineamiento de Gestión.

Los alcances de los lineamientos del presente Programa de Manejo, se han establecido en relación con los períodos en que las acciones deberán desarrollarse. Los objetivos y estrategias aquí establecidos, en el corto plazo se refiere a un período de entre uno y dos años, el mediano plazo es un período de tres a cuatro años, y el largo plazo se refiere a un período mayor a cinco años y la categoría de permanente se asigna a las acciones o actividades que se deberán operar por plazos indefinidos.

2.1. Lineamiento de Protección

En este lineamiento se establecen los componentes, actividades y acciones dirigidos a lograr la protección de los ecosistemas y la biodiversidad del Área de Protección de Flora y Fauna "Nevado de Toluca". Estas acciones deben ser preventivas y correctivas, prioritarias para el buen funcionamiento de los ecosistemas para contrarrestar el posible deterioro ambiental provocado por las actividades productivas no sustentables o cambios en los patrones y procesos ecológicos a gran escala.

El objetivo general será favorecer la permanencia y conservación de la diversidad biológica del Área de Protección de Flora y Fauna "Nevado de Toluca", a través del establecimiento y promoción de un conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar el deterioro de los ecosistemas. Y las estrategias serían: Coordinar las acciones de inspección y vigilancia entre las dependencias de los tres niveles de gobierno que inciden en la toma de decisiones, así como los propietarios y /o poseedores de terrenos, en relación con la protección del Área

de Protección de Flora y Fauna “Nevado de Toluca”, fomentar la coordinación intra e interinstitucional para atender, controlar y mitigar las contingencias ambientales y factores de deterioro que afectan a los ecosistemas y sus elementos, así como a los efectos del cambio climático (PROFEPA, CEPANAF, CONANP, brigadas comunitarias, Policía Federal, Estatal, Municipal) y finalmente, informar a los usuarios del Área de Protección de Flora y Fauna de las disposiciones legales aplicables.

2.2. Lineamiento de Manejo

Este lineamiento identifica e integra las acciones que inciden de manera directa en los ecosistemas y su biodiversidad derivadas el uso y aprovechamiento de los productos, bienes y servicios de los ecosistemas y su biodiversidad, planteando un esquema que permita lograr el manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos del área, promoviendo que estas prácticas sean congruentes con los objetivos de conservación de la misma en coordinación con otras entidades.

Para el desarrollo de estas actividades se requiere de la implementación de mecanismos de la participación del sector público, privado y social con el fin de cumplir con los objetivos del área natural protegida.

Las actividades extractivas no maderables y maderables, la ganadería y agricultura, así como el turismo, necesitan de manejo y regulación con el fin de minimizar los impactos que puedan generar; también requieren ser orientadas hacia el uso sustentable de los ecosistemas.

El objetivo general del lineamiento es establecer políticas, estrategias y programas, con el fin de determinar actividades y acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos de conservación, protección, restauración, capacitación, educación y recreación del área natural protegida, a través de proyectos alternativos y la promoción de actividades de desarrollo sustentable. Por su parte las estrategias estarían encaminadas a mejorar y sistematizar el manejo de los recursos naturales, capacitando a los usuarios, visitantes y poseedores, ordenar las principales actividades productivas, promover y fortalecer las actividades productivas alternativas con los habitantes del Área de Protección de Flora y Fauna “Nevado de Toluca”, utilizar mejores tecnologías para el manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del Área de Protección de Flora y Fauna “Nevado de Toluca”, de forma que no los afecte y satisfagan las necesidades de la población, impulsar alternativas de turismo de bajo impacto ambiental como actividad sustentable en el área natural protegida y promover el pago de servicios ambientales dentro del Área de Protección de Flora y Fauna “Nevado de Toluca”.

2.3. Lineamiento de Restauración

En general en el Área de Protección de Flora y Fauna existen numerosos sitios con marcados signos de degradación y fragmentación del hábitat de las especies silvestres. Pese a ello, como se ha mencionado anteriormente, es importante

conocer su estado actual para enfocar esfuerzos en las áreas más perturbadas y así lograr su eficaz recuperación. Otro recurso vital para los habitantes de esta región, es el agua; que en el caso del Área de Protección de Flora y Fauna ha cambiado su dinámica natural y la recarga potencial de acuíferos esto debido al deterioro y pérdida de la cobertura forestal, por lo que para reestablecer el flujo hídrico será necesario combinar actividades de recuperación de cuencas. Este subprograma se enfoca principalmente a definir y programar las actividades de restauración de los ecosistemas, hábitats críticos, especies prioritarias para su conservación, corredores, así como todos los componentes que forman el paisaje del Área de Protección de Flora y Fauna.

Los objetivos de este lineamiento son recuperar y restablecer las condiciones ecológicas previas a las modificaciones causadas por las actividades humanas o fenómenos naturales, permitiendo la continuidad de los procesos naturales en los ecosistemas del Área de Protección de Flora y Fauna “Nevado de Toluca”. Las estrategias serían realizar los inventarios y diagnósticos de sitios con algún tipo de deterioro ambiental, coordinar con las diferentes Instituciones de Gobierno, Académicas, de Investigación y Sociedad Civil Organizada, para la elaboración conjunta de programas de recuperación de ecosistemas, promover el ordenamiento de las actividades económicas que se realizan en el Área de Protección de Flora y Fauna, dar seguimiento a las actividades de restauración que se están realizando, elaborar estudios que ayuden a identificar los sitios prioritarios a recuperar, restaurar o rehabilitar por considerarse en estado crítico o ser áreas frágiles, establecer programas de conservación y restauración de bosque, suelo y agua y gestionar la elaboración de programas de recuperación de especies en riesgo aplicables en el área natural protegida.

2.4. Lineamiento de Conocimiento

La falta de actualización e integración de la información, es una de las principales causas que impone a los tomadores de decisiones disponer de elementos para la aplicación de programas que conlleven al uso sustentable de los recursos naturales. Por tal motivo, se reconoce como prioridad la recopilación de la información ya existente, su actualización y la generación de nuevos conocimientos a partir de la investigación básica, aplicada y sistematizada. De esta manera, el conocimiento facilitará, por un lado, la mejor toma de decisiones a favor de los recursos naturales, y por otro, la formación de recursos humanos mejor capacitados en materia de conservación y manejo de las Áreas Naturales Protegidas.

En este lineamiento se identifican las líneas de investigación que aportan el conocimiento y soluciones a la problemática que se presenta en el Área de Protección de Flora y Fauna “Nevado de Toluca”. El desarrollo de un área natural protegida generalmente se encuentra ligado a experiencias que por generaciones se han obtenido de forma empírica, sin embargo, cuando existe una combinación con el conocimiento científico obtenido de la investigación se multiplican los beneficios, ya que lograr la conservación y sustentabilidad del área, entre otras

cosas, implica tener conocimiento e información suficiente y completa de los procesos naturales y antrópicos que suceden en el área natural protegida o influyen en ella. Asimismo se deberán identificar proyectos de investigación básica y aplicada prioritarios, haciendo énfasis en investigación aplicada que responda a la problemática local y regional, así como en la investigación y análisis de tópicos de manejo. Se propondrá un esquema de monitoreo del área que incluya el seguimiento de poblaciones silvestres, parámetros abióticos y actividades humanas con indicadores de impacto. Incluye actividades dirigidas al fomento, investigación y generación de conocimiento, actualización de inventarios, identificación de los antecedentes, monitoreo ecológico y socioeconómico, rescate, acopio y sistematización de la información.

El objetivo general es generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación, la toma de decisiones y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del área natural protegida, con el apoyo de estrategias como establecer líneas de investigación y monitoreo dentro del Área Natural Protegida, acordes a las necesidades del área natural protegida, en apego a los lineamientos del Programa de Manejo, que permitan contar con información oportuna para la planeación, implementación y evaluación de los procesos, generar y dar continuidad a los inventarios y bases de datos en aspectos biológicos, ecológicos y socioeconómicos, elaborar un Sistema de Información Geográfica para el Área Natural Protegida de Flora y Fauna “Nevado de Toluca”.

2.5. Lineamiento de Cultura Territorial

Es conveniente que a través de este lineamiento se promueva un cambio profundo en los valores que definen el comportamiento de los agentes económicos y sociales que interactúan con el área natural protegida. Para lograr lo anterior, es fundamental la sensibilización de la sociedad y la incorporación de los temas ambientales del entorno inmediato en todos los niveles educativos.

La cultura conservacionista que impulsa la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas busca alcanzar una adecuada valoración en todos sentidos de los ecosistemas y su biodiversidad, mediante la educación formal, no formal e informal, apoyados en estrategias que promuevan la sensibilización, concientización y apropiación; que contemplen mecanismos para fortalecer el sentido de identidad y pertenencia entre los pobladores de la zona de influencia al área natural protegida en la conservación de los recursos naturales y culturales.

El objetivo general es difundir acciones de conservación del área natural protegida, propiciando la participación activa de las comunidades aledañas que generen la valoración de los servicios ambientales, mediante la identidad, difusión y educación para la conservación de la biodiversidad que contiene.

Las estrategias son promover la formación de valores, habilidades y capacidades en las comunidades y los usuarios que interactúan con el Área de Protección de Flora y Fauna “Nevado de Toluca”, establecer un Centro para la Cultura de la

Conservación, contar con un programa de educación para la conservación para usuarios, desarrollar materiales informativos impresos y electrónicos para difundir la importancia del área natural protegida y de su conservación, generando un programa de capacitación encaminado a la formación de habilidades para desarrollar actividades productivas ambientalmente sustentables, compatibles la conservación del Área de Protección de Flora y Fauna “Nevado de Toluca”.

2.6. Lineamiento de Gestión

Para que el Programa de Manejo alcance sus objetivos se requiere de planificar, constituir políticas y normas que garanticen su logro y primordialmente impulsar actividades donde participen la sociedad y las instituciones de manera coordinada; para ello requiere considerar la participación de los diferentes niveles administrativos que permitan la organización y operatividad al interior del Área de Protección de Flora y Fauna “Nevado de Toluca”, asimismo, debe proporcionar los recursos necesarios para lograrlo, la gestión incluye también la administración de esos recursos que pueden ser humanos, técnicos, infraestructura y financieros. Es en este proceso de gestión donde se planifica, se determinan políticas, se establecen normas, se fomentan actividades y formas de hacerlas y mediante autorizaciones y permisos, ya sea que estos sean centralizados o descentralizados, se logra que la sociedad y sus instituciones realicen la conservación.

El objetivo general para cumplir este lineamiento básico sería establecer las formas en que se organizará la administración del área natural protegida por parte de la autoridad competente, así como los mecanismos de participación de los tres órdenes de gobierno, de los individuos y comunidades aledañas a la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su conservación y aprovechamiento sustentable. Y como estrategias se propone establecer los lineamientos, acciones y estrategias que apoyen a la administración del Área Natural Protegida de Flora y Fauna “Nevado de Toluca”, contar con personal necesario para la administración y operación del Área Natural Protegida de Flora y Fauna “Nevado de Toluca”, a la vez de un manual de procedimientos al interior de la administración, además de disponer de materiales y equipos para la operación, establecer la coordinación con los municipios que conforman el Área Natural Protegida de Flora y Fauna “Nevado de Toluca”, mediante convenios, gestionar y aplicar recursos financieros adicionales nacionales e internacionales en proyectos productivos prioritarios para la conservación del área natural protegida, ejecutando el Programa de Manejo así como los Programas Operativos Anuales (POA), realizando la evaluación de la efectividad y grado de avance del programa de manejo mediante el análisis de indicadores de gestión, promover el desarrollo de la infraestructura de apoyo a la vigilancia, administración y de apoyo a las actividades turísticas y recreativas y mejorar las capacidades del personal que administra el área natural protegida.

3. METODOLOGÍA PARA EL DISEÑO DEL PLAN DE MANEJO FORESTAL DEL “ÁREA DE PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA: NEVADO DE TOLUCA”

Para la elaboración del Programa Operativo Anual (POA), la Dirección del Área de Protección de Flora y fauna “Nevado de Toluca” deberá observar las acciones contenidas en los componentes del Programa de Manejo, las cuales se encuentran temporalizadas en corto, mediano y largo plazo, para seleccionar las acciones que habrán de ser iniciadas y cumplidas en el período de un año. Se deberá considerar que, aun cuando haya acciones a mediano o largo plazo, algunas de ellas deberán tener inicio desde el corto plazo.

Para definir prioridades en cuanto a las acciones a ejecutar se propone la utilización de la metodología de “Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos” (Ziel Orientierte Projekt Planung-ZOPP).

La planificación toma forma a través de un “marco lógico”, en el que se presentan objetivos, resultados y actividades, al mismo tiempo que los indicadores que permitirán medir el avance del resultado estratégico. Desde esta perspectiva, los componentes que darán consistencia al Programa Operativo Anual, serán acordes con el presente programa de manejo.

Los planes de manejo forestal son importantes para lograr que las ANP sean autofinanciables tanto administrativamente como técnicamente. En el Estado son pocas las ANP que cuentan con un plan de gestión aprobado. Por otro lado, falta realizar estudios sobre biodiversidad, cobertura y aspectos sociales. Sería de gran utilidad para la toma de decisiones en la operación y gestión de estas áreas, el crear una base de datos cuantitativa y cualitativa de los recursos forestales (especies con status) existentes en cada área, del uso actual del suelo y de la problemática real de cada una de ellas.

4. CONCLUSIONES

La deforestación y tala clandestina presente en El ANPFF “Nevado de Toluca, han provocado el cambio del uso del suelo para el desarrollo de la agricultura (maíz principalmente), actividad que ha venido ganándole terreno a los bosques en lugares con pendiente pronunciada muy susceptibles a la erosión.

Una de las principales limitantes para diseñar el Plan de Manejo Forestal en la zona de estudio, ha sido la falta de un diálogo constructivo entre ambos actores, sobre la base de mutua confianza y reconociendo las ventajas a largo plazo de adoptar buenas prácticas de manejo de los bosques.

Uno de los problemas asociados con el poco interés que en general muestran los propietarios o concesionarios de los bosques y ANP de la entidad, además de los gobiernos encargados de su administración, se percibe todavía en relación a los planes de manejo forestal. Estos han sido vistos no como instrumentos que

faciliten la gestión forestal, sino más bien como requisitos legales con un alto costo y de poco valor para el usuario, y no como lo que debieran ser: como una herramienta útil para la planificación y el control de la gestión forestal.

Los presentes lineamientos básicos, se formularon como un mecanismo o propuesta de solución alterna para preservar y conservar los recursos forestales (y que podrían ser de utilidad para hacerlo con el resto de los recursos que integran la biodiversidad) a través de un instrumento de planeación como los es un plan de gestión o manejo de los recursos forestales dirigido a ANP en la entidad.

Los lineamientos propuestos son viables de llevarse a considerarse al momento de integrar un plan de gestión de los recursos forestales, ya que precisamente surge de la problemática actual existente en torno a la degradación de los recursos forestales en el ANPFF “Nevado de Toluca”. Sin embargo al interior de cada ANP existen diferencias que posibilitarán o disminuirán el éxito de estos lineamientos básicos propuestos.

Finalmente es importante mencionar que estos lineamientos básicos que serían la base del plan de manejo forestal, deben constituirse más como una herramienta o instrumento de planeación útil para el manejo técnico y administrativo de esta área Natural.

BIBLIOGRAFÍA

Ceballos, G. (2011): Recategorización del Parque Nacional Nevado de Toluca, Estudio Técnico, gobierno del Estado de México, Secretaría de Medio Ambiente.

Dykstra, D.; G.S. Kowero; A. Ofosu-Asiedu; P. Kio (1996): Promoting Stewardship of Forest in the Humid Forest Zone of Anglophone West and Central Africa. Final report of a collaborative research project undertaken by the United Nations Environment Programme (UNEP) and the Center for International Forestry Research (CIFOR).

Gobierno del Estado de México (GEM) (1999): Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 1999-2005. GEM. Toluca, México.

Gobierno del Estado de México (GEM) (1999): Programa Ecológico de Ordenamiento Territorial del Estado de México. Secretaría de Ecología – GEM. Toluca, México.

Gobierno del Estado de México (GEM) (2003): Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda – GEM. Toluca, México.

Jonson, N. Y B. Cabarle (1993): Surviving the cut: Natural Forest Management in the Humid Tropics. World Resources Institute. February 1993. Washington, D.C.

OIMT (1990): Directrices de la OIMT para la conservación sostenible de los bosques tropicales naturales. P. 20. OIMT, Serie Técnica no. 5. Organización Internacional de las Maderas Tropicales. Yokohama, Japón.

OIMT (1993): Directrices de la OIMT para la conservación de la biodiversidad biológica en los bosques tropicales de producción. P. 20. OIMT, Serie de Desarrollo de Políticas no. 5 Organización Internacional de las Maderas Tropicales. Yokohama, Japón.



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

Patrones de infrautilización del parque residencial en las ciudades españolas

Raquel Rodríguez Alonso, Iván Rodríguez Suárez**, Agustín Hernández Aja****

* (Arquitecta urbanista y profesora asociada del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, UPM)

** (Arquitecto e investigador del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, UPM)

*** (Arquitecto urbanista y profesor titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, UPM)

RESUMEN

La infrautilización del parque de viviendas en España se ha convertido en un problema que puede agravarse con las situaciones sobrevenidas tras el estallido de la burbuja inmobiliaria. En este contexto, el artículo aborda el análisis detallado de la dimensión y localización de dicho parque en el ámbito urbano aportando información que permita mejorar la gestión del existente y ajustar las previsiones del planeamiento a corto y medio plazo.

ABSTRACT

The significant unused housing stock in Spain has become a problem that may be aggravated by situations occurred after the burst of the housing bubble. In this context, the article discusses the detailed analysis of the size and location of the dwelling stock in urban areas providing information to improve the management of existing stock and adjust planning forecasts in short and medium term.

1. INTRODUCCIÓN

España cuenta con un parque sobredimensionado, infrautilizado y caracterizado por la estrangulación en las formas de acceso entre las que promociona mayoritariamente la propiedad, ya sea en el mercado libre o protegido, con una tasa de alquiler libre muy baja y sin apenas representación del alquiler social¹. Este retrato es aún más problemático si se incluyen algunas de las graves consecuencias del final del boom inmobiliario, como los desahucios² en el parque público y privado, sea cual sea su régimen de tenencia; el stock de viviendas nuevas sin vender (MINISTERIO DE FOMENTO, 2014); los desarrollos urbanos paralizados y sin expectativas ni necesidad que justifiquen su puesta en marcha (SCHULZ-DORNBURG, 2013); la falta de financiación para acceder a la vivienda y el desplome de los precios en el mercado libre, lo que provoca que en algunas zonas las viviendas protegidas estén por encima de los precios de mercado (DEFENSOR DEL PUEBLO, 2013).

Los años previos a la crisis se caracterizaron por un desarrollo residencial descomunal que difícilmente se ha correspondido con las necesidades reales de la población: entre 2000 y 2011 se construyeron 5.7 millones de viviendas, la misma cantidad que durante las décadas de los 60 y 70 juntas cuando más de 7 millones de personas se trasladaron del campo a la ciudad. Entre 2001 y 2011 el parque de viviendas estatal se incrementó en un 20% frente al 15% de la población, siendo este proceso algo menor en las ciudades (incremento del 18% en el parque de viviendas y del 12% en la población para las ciudades mayores de 50 mil habitantes). Actualmente existen en España 25.2 millones de viviendas (INE, 2011), lo que supone 1 vivienda por cada 1.86 habitantes. Sin embargo, un 28% del total del parque corresponde a viviendas que no se utilizan como residencia habitual, existiendo 3.4 millones de viviendas vacías.

El problema de la infrautilización del parque no es nuevo. El número de viviendas no principales se ha ido incrementando exponencialmente desde el censo de 1950 (5.2% del parque) hasta alcanzar, en 1981, un tercio del total del parque existente. El número de viviendas no destinadas a residencia habitual ha seguido creciendo desde esa fecha, pasando de los 4.3 millones de 1981 a los 7.1 millones en 2011. A la bolsa de viviendas vacías y secundarias “tradicionales”, se une ahora un segundo grupo compuesto por aquellas que nunca han estado en uso porque no lograron venderse antes del estallido de la burbuja. Según las últimas estimaciones, en 2013 existían 563.908 viviendas nuevas sin vender (MINISTERIO DE FOMENTO, 2014), de las cuales el 48% se concentraba en las provincias mediterráneas.

¹ Este diagnóstico, aplicable al parque de viviendas existente durante los últimos 20 años, aparece por primera vez en los preámbulos de los últimos textos legislativos aprobados en materia de vivienda, especialmente en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas.

² Según las estadísticas del Consejo General del Poder Judicial, entre 2007 y 2013 se iniciaron un total de 523.607 ejecuciones hipotecarias (MÉNDEZ, ABAD y PLAZA, 2014). La Plataforma de Afectados por la Hipoteca estima que desde 2008 se han producido en España un total de 362.776 lanzamientos (COLAU y ALEMANY, 2013).

Entre las causas que suelen aducirse para justificar la infrautilización del parque se encuentran: el peor estado de conservación del parque no utilizado como residencia habitual; la localización de dichas viviendas en municipios rurales resultado de la emigración campo ciudad; su falta de adecuación a las necesidades de la vida actual debido a su antigüedad; o su excesivo precio. Sin embargo, ninguna de estas causas es suficiente para justificar que un tercio del parque no se use como vivienda habitual. La relación de la infrautilización del parque con las políticas desarrolladas (RODRÍGUEZ, 2005) o el ahorro familiar en ladrillo en épocas de mayor dinamismo inmobiliario (VINUESA, 2008) son algunas de las causas señaladas coincidiendo siempre en el mismo diagnóstico: la vivienda como bien de cambio frente a bien de primera necesidad (NAREDO, 2000) que ha extendido la especulación inmobiliaria a todos aquellos hogares con ingresos suficientes para optar a la inversión en ladrillo. Aunque el incremento del parque vacío como resultado de la especulación ha sido desmentido en algunos casos concretos (LEAL, 2005), no es objetivo del presente trabajo ahondar sobre las causas de la infrautilización, sino poner de manifiesto una situación que, en un momento de crisis económica, puede llegar a convertirse en endémica, tanto por las condiciones económicas actuales, como por algunos de los efectos sobrevenidos.

Según las proyecciones de población a corto plazo 2013-2023 (INE, 2013), España perdería 2.6 millones de habitantes en los próximos 10 años. En las autonomías de carácter urbano dicha pérdida está vinculada con el saldo migratorio negativo, lo que supondría a corto y medio plazo un incremento significativo del parque de viviendas no principal, tal y como sucedió en el periodo 1991-2001.

Las viviendas previstas en el planeamiento vigente en las distintas ciudades pueden llegar a constituir también una amenaza si no se revisa el modelo urbano actual. Sólo en las áreas urbanas (MINISTERIO DE FOMENTO, 2011), España cuenta actualmente con suelo urbanizable suficiente para absorber el crecimiento urbano de los próximos cuarenta y cinco años³.

La gestión del parque vacío es uno de los principales puntos negros dentro de la política de vivienda en España. A pesar de los múltiples ejemplos existentes en países del entorno (RODRÍGUEZ, 2010), las iniciativas son locales y escasas⁴ y no existe una estrategia a nivel nacional. En estas circunstancias se hace imprescindible un análisis detallado de la dimensión y localización de dicho parque que es el objetivo del presente artículo.

³ Según se detalla en la exposición de motivos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: *estos suelos se encuentran situados en entornos donde no es previsible ningún incremento de demanda en los próximos años.*

⁴ Destacan el País Vasco o Cataluña, así como alguna iniciativa local como el Programa integral de rehabilitación de viviendas para colectivos desfavorecidos, Vilafranca del Penedès (HERNÁNDEZ AJA, 2001)

2. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y LAS VIVIENDAS EN EL ÁMBITO URBANO

2.1. Definición del ámbito urbano

El cuerpo de estudio seleccionado incorpora todas aquellas ciudades que superaban los 50.000 habitantes en alguno de los censos utilizados (1991, 2001 y 2011) así como todas las capitales de provincia. Según el censo de población y viviendas de 2011, 146 ciudades cumplían dichos criterios, a las que hay que añadir 5 ciudades que en 1991 contaban con más de 50.000 habitantes pero no en los censos posteriores: Basauri, Santurce y Portugalete (País Vasco) y las localidades asturianas de Mieres del Camino y Langreo.

Dentro de estas 151 ciudades se concentraba, en 2011 el 53% de la población española, el 48% de las viviendas totales, el 54% de las viviendas principales y el 34% de las no principales que ascendían a un total de 2.4 millones. Dentro de éstas destacan las vacías, con el 43% del parque estatal concentrado en el ámbito urbano (**Tabla 1**).

Una de las peculiaridades del ámbito urbano es el mayor ajuste existente entre el parque de viviendas y la población residente, como se deduce del menor peso en las ciudades del parque no principal. Por tanto, el análisis del grado de sobredimensionamiento e infrautilización del parque de viviendas en las ciudades mayores de 50.000 habitantes permitirá ajustar las conclusiones a un ámbito en el que las condiciones en la evolución del parque en los últimos 20 años son más próximas a la lógica producción inmobiliaria-necesidades de la población. Las posibles propuestas sobre la gestión del parque sin uso serán así más sencillas y necesarias, quedando fuera el ámbito de análisis aquel territorio dependiente económica y socialmente de las viviendas de segunda residencia.

	1991	2001	2011
Población	55%	54%	53%
Viviendas familiares totales	49%	48%	48%
Viviendas Principales	55%	54%	54%
Viviendas no Principales	36%	38%	34%
<i>Vacías</i>	<i>47%</i>	<i>47%</i>	<i>43%</i>
<i>Secundarias</i>	<i>26%</i>	<i>30%</i>	<i>27%</i>

Tabla 1. Concentración de la población y las viviendas en el ámbito urbano. Elaboración propia a partir de los Censos de población y viviendas de 1991, 2001 y 2011, INE.

2.2. Principales cambios en la población y la estructura del parque

Entre 1991 y 2011 la población urbana se incrementó un 15%, las viviendas principales un 49% y las viviendas totales un 43%. Sin embargo, mientras las dinámicas demográficas fueron muy diferentes en ambas décadas, 5% en el total estatal y 3% en las ciudades entre 1991 y 2001, frente a un 15% y un 12% respectivamente entre 2001 y 2011, la evolución del parque permaneció prácticamente estable en todo el periodo: 22% en el total estatal y en las ciudades entre 1991 y 2001, y un 25% y 21% respectivamente entre 2001 y 2011 (**Tabla 2**).

A la luz de los datos que se pueden extraer del último censo de población y viviendas, la dinámica demográfica, crecimiento de población y creación de nuevos hogares, ha influido de forma determinante en la estructura del parque: mientras que en la primera década las viviendas no principales crecieron considerablemente tanto en el total estatal como en las ciudades (24% y 35%, respectivamente), entre 2001 y 2011, las viviendas no principales aumentaron en menor proporción en el total estatal (6%) y decrecieron en las ciudades. Esto supone que parte del parque sin uso en 2001 (vacío o secundario) ha sido ocupado durante la última década.

Estos procesos no se reproducen por igual en todo el territorio español, siendo dos de sus causas más probables la complejidad del sistema urbano español y la gestión en materia de vivienda y suelo realizada en cada autonomía. No en todas las ciudades el incremento de población es positivo. Entre 1991 y 2001 37 ciudades perdieron población, 14 lo hicieron en la segunda década y 12 a lo largo de todo el periodo. Entre estos 12 casos destacan 9, con clara tradición industrial, y situados en las autonomías de la cornisa cantábrica: Langreo, Mieres y Avilés en Asturias, Santander y Torrelavega en Cantabria, Ferrol en A Coruña y Basauri, Portugalete y Santurce en País Vasco. En el caso contrario, los municipios en los que el incremento de población fue mayor, se sitúan en las aglomeraciones urbanas de Madrid y Barcelona, o bien en el litoral andaluz y mediterráneo, siendo, en general, el crecimiento de la población mucho más intenso en las ciudades del sur que en el litoral norte o en el centro de la península.

		Población	Hogares	Viviendas totales	Viviendas no ppales.
Total Nacional	1991-2001	5%	21%	22%	24%
	2001-2011	15%	27%	20%	5%
	1991-2011	20%	54%	47%	30%
Ciudades >50 mil hab.	1991-2001	3%	18%	22%	35%
	2001-2011	12%	26%	18%	-8%
	1991-2011	15%	49%	43%	25%
Municipios <50 mil hab.	1991-2001	8%	24%	22%	17%
	2001-2011	18%	29%	23%	14%
	1991-2011	27%	60%	49%	33%

Tabla 2. Evolución de la población, los hogares, el parque total y el parque no principal entre 1991-2011. Elaboración propia a partir de los Censos de población y viviendas de 1991, 2001 y 2011, INE

Sin embargo, las dinámicas inmobiliarias no se ajustaron del todo a las demográficas. A pesar del descenso de población, el incremento del parque de viviendas fue positivo en todos los municipios, a excepción de Mieres, donde su parque decreció ligeramente entre 1991 y 2001. En 29 de los 37 municipios que perdieron población entre 1991 y 2001, el incremento del parque fue resultado del crecimiento de las viviendas secundarias y vacías. Entre los 14 que perdieron población en la década siguiente (descensos inferiores al 12%), 12 incrementaron su parque no principal, suponiendo más del 20% de las nuevas viviendas en 7 casos (Santander, Torrelavega, Valladolid, Ferrol, Ourense, Cádiz y Salamanca).

3. EL IMPACTO DE LAS VIVIENDAS NO PRINCIPALES EN EL ÁMBITO URBANO

El impacto de las viviendas no principales dentro del ámbito urbano se ha evaluado a través de dos índices diferentes: el índice de población potencial, calculado para cada uno de los censos analizados; y la evolución en la infrautilización del parque que evalúa las variaciones del parque no principal entre 1991 y 2011.

3.1. Índice de población potencial del parque

Calculado para cada censo, pretende medir la capacidad real del parque construido en las ciudades. Utilizando el tamaño del hogar medio resultante para cada ámbito de análisis y año analizado, se calcula la población que podría albergar el parque de viviendas en el caso de que estuviese ocupado en su totalidad. Así, este índice señala la relación existente entre la población potencial y la población censada para cada uno de los censos de población.

Para el total estatal y por cada 100.000 habitantes censados, el parque tenía capacidad para 47.000 habitantes más en 1991, 48.000 en 2001 y 39.000 en 2011. Como es lógico, en las ciudades el índice era algo menor, pero es significativo que, según los últimos datos de 2011, las ciudades tendrían capacidad para un 25% más de población, frente al 56% de los municipios menores de 50.000 habitantes (**Tabla 3**).

	1991	2001	2011
Ciudades > 50.000 habitantes	1.30	1.34	1.25
Municipios < 50.000 habitantes	1.67	1.63	1.56
Total Nacional	1.47	1.48	1.39

Tabla 3. Evolución del índice de población potencial para el total nacional, el ámbito urbano y los municipios menores de 50.000 habitantes. Elaboración propia a partir de los Censos de población y viviendas de 1991, 2001 y 2011, INE.

Las 4 ciudades con mayor índice de población potencial en 2011, todas ellas por encima de 2, son Torrevieja (3.07), Orihuela (2.24), Benidorm (2.08) y Estepona (2.06). En el caso contrario, con un índice igual o inferior a 1.1, existen veintidós ciudades entre las que destacan: Rivas Vacíamadrid (1.03), Coslada (1.04) y Alcobendas (1.05).

Valores de I	Nº de ciudades		
	(1) I	(2) I (B)	(3) I (PL)
Mayor a 2	4	4	23
Entre 2 y el 1.5	17	11	51
Entre 1.5 y el 1.25	57	43	49
Entre 1.25 y el 1.1	51	67	25
Menor o igual a 1.1	22	26	3

Tabla 4. Índice de población potencial calculado sobre la totalidad del parque (1), eliminando el parque no principal con problemas de conservación (2), y añadiendo las viviendas no construidas previstas en el planeamiento en vigor (3). Elaboración propia a partir de los Censos de población y viviendas de 2011, INE y SIU, Fomento, 2011.

De las causas que podrían justificar que dicho parque permaneciese sin uso dentro del ámbito urbano (VINUESA, 2008; RODRÍGUEZ, 2004), destaca el estado de conservación. Se ha recalculado el índice de población potencial en las ciudades eliminando el parque no principal que, según los datos del Censo de 2011, se encontraba en estado ruinoso, malo o deficiente, lo que demuestra que el impacto del parque con problemas de conservación no es significativo (Tabla 4): solo en diez casos la disminución de la población potencial supera el 5%, con el máximo descenso del 7.82% en Casteldefells (6.662 habitantes potenciales menos y 29% del parque no principal en estado ruinoso, malo o deficiente). Las ciudades con mayor índice de población potencial se mantienen todas por encima de 2 con variaciones inferiores al 2.5% en todos los casos. Las ciudades con un índice igual o inferior a 1.1 pasan de veintidós a veintiséis.

Con objeto de evaluar las previsiones del planeamiento en vigor, se ha recalculado incluyendo las viviendas pendientes de ejecución en cada municipio, según los datos incluidos en Sistema de Información Urbana del Ministerio de Fomento, con los siguientes resultados (**Tabla 4**): las ciudades cuyo índice de población potencial supera el 2 pasaron de cuatro a veintitrés, destacando cinco en las que el índice supera el 3: El Ejido, Torrevieja, Estepona, Mijas y Molina del Segura. Sólo existen tres municipios en los que el índice sea igual o inferior a 1.1: Cornellà de Llobregat, Coslada y Santa Coloma de Gramenet. La modificación del índice de población potencial al incluir las viviendas no construidas previstas en el planeamiento para todos los municipios figura en los anexos 1 y 3.

3.2. Evolución de la infrautilización del parque

Una de las peculiaridades del ámbito urbano es el ajuste del parque no principal entre 2001 y 2011, lo que supone que parte de las viviendas registradas como secundarias o vacías en los censos de 1991 y 2001 han pasado a engrosar el parque principal en 2011. Sin embargo, no en todos los municipios analizados la evolución de las viviendas vacías y secundarias ha sido negativo: frente a las treinta y nueve ciudades que cumplen este criterio destacan cuarenta y nueve en las que el incremento del parque no principal fue superior al 45% (**Tabla 5**), 1.5 veces la media nacional. Destacan aquellas en las que al menos se duplicó el parque no principal existente: Mollet del Vallès (103%), Mérida (105%), Roquetas de Mar (118,5%), León (131%), Ávila (146,5%), San Fernando (169%), Orihuela (156%), El Ejido (215%) y Valdemoro (244%). La variedad de municipios no responde al patrón de ciudad litoral o de segunda residencia.

Evolución 1991-2011 del parque no principal	
Incremento	Nº de ciudades
Más del 45%	49
45%-30%	23
30%-15%	21
0%-15%	19
Reducción del parque no principal	39

Tabla 5. Evolución del parque no principal en las ciudades. (Media nacional 30%). Elaboración propia a partir de los Censos de población y viviendas de 2011, INE y SIU, Fomento, 2011.

En el caso contrario, se encuentran treinta y nueve municipios, de los que nueve tuvieron un descenso del parque no principal superior al 40%: Alcobendas (-55%),

Fuenlabrada (-49,5%), Móstoles (-48%), Coslada (-44%), Pozuelo de Alarcón (-44%), Palma de Mallorca (-42%), Getxo (-41%), Collado Villalba (-40,5%) y Rivas-Vaciamadrid (-40%).

4. MODELOS INMOBILIARIOS EN LAS DIFERENTES CIUDADES

4.1. Clasificación de las ciudades

Utilizando el índice de población potencial en 2011 y la evolución del parque no principal entre 1991 y 2011, se han clasificado las 151 ciudades en seis grupos diferentes de acuerdo a los siguientes criterios:

- **Ciudades sobredimensionadas**, agrupan aquellas en las que el índice de población potencial es superior a la media nacional en 2011 (1.39). Concentra un total de 31 municipios con diferentes comportamientos de acuerdo a la evolución de su parque no principal:
 - **Tipo A-** Infrautilización creciente. Son aquellas ciudades en las que las viviendas no principales han crecido por encima de la media nacional entre 1991 y 2011 (30%). Se han contabilizado un total de 20 municipios.
 - **Tipo B-** En estabilización. Son aquellas ciudades en las que el parque no principal ha crecido por debajo del 30% entre 1991 y 2011. Se han contabilizado un total de 6 municipios
 - **Tipo B*-** Estabilizadas. Son aquellas ciudades en las el parque no principal ha disminuido entre 1991 y 2011. Cinco ciudades cumplen este patrón.
- **Ciudades moderadas**, que corresponden con todas las ciudades en las que el índice de población potencial es inferior a 1.39 (media nacional). La mayoría de los municipios están situados en este grupo (120), pero la evolución del parque no principal podría modificar a corto o medio plazo esta situación:
 - **Tipo C-** Con tendencia a la infrautilización. Entre 1991 y 2011 la evolución del parque no principal supera la media nacional (30%). Es el grupo más numeroso, con 52 ciudades.
 - **Tipo D:** Estabilizadas. La evolución del parque no principal entre 1991 y 2011 es inferior al 30%. Un total de 32 ciudades cumplen ambas condiciones.
 - **Tipo D*-** Optimación del parque. El número de viviendas secundarias y/o vacías ha descendido entre 1991 y 2011. El número de ciudades que cumple ambos criterios asciende a 32.

Aunque el grado de sobredimensionamiento de las ciudades es menor que el total estatal, la evolución del parque no principal en los últimos 20 años y las actuales perspectivas económicas y sociales puede hacer empeorar la situación en muchas de ellas, siendo especialmente sensibles los grupos A y C que agrupan algo menos de la mitad de los municipios analizados (72). La clasificación de todos los municipios figura en los anexos 1 y 2.

4.2. Patrones territoriales en el sobredimensionamiento del parque

La formación de los distintos modelos inmobiliarios es dependiente de las condiciones socioeconómicas existentes en las distintas áreas urbanas españolas, quedando condicionadas por su papel dentro del sistema urbano español (FERNÁNDEZ GÜELL y COLLADO LARA, 2014) y que pueden agruparse de acuerdo a los siguientes patrones (Figura 1):

- **Litoral mediterráneo y andaluz.** Cuentan con los mayores índices de población potencial, destacando los casos de Torre Vieja (3,07), Orihuela (2,24) y Estepona (2,06). Se pueden distinguir claramente dos grupos: aquellos en los que la tendencia sigue siendo la infrautilización y aquellos en los que el parque de viviendas no principal se ha controlado, incluso ha disminuido, probablemente con la llegada de la inmigración, incluida la europea.
- **Grandes aglomeraciones urbanas** de Madrid y Barcelona y ciudades mayores de 500.000 habitantes, como Zaragoza, Valencia o Málaga, que se caracterizan por pertenecer al grupo D, con un parque moderado, y estabilizado. El índice de población potencial más bajo se registra en Rivas (1,03) y en Coslada (1,04); Madrid (1,16), Barcelona (1,19) y Zaragoza (1,18) quedan todas por debajo de 1,2. En casos como Collado Villalba, el parque no principal ha disminuido, con toda probabilidad, por la ocupación por segundas generaciones del parque secundario a consecuencia del precio de la vivienda en Madrid capital.

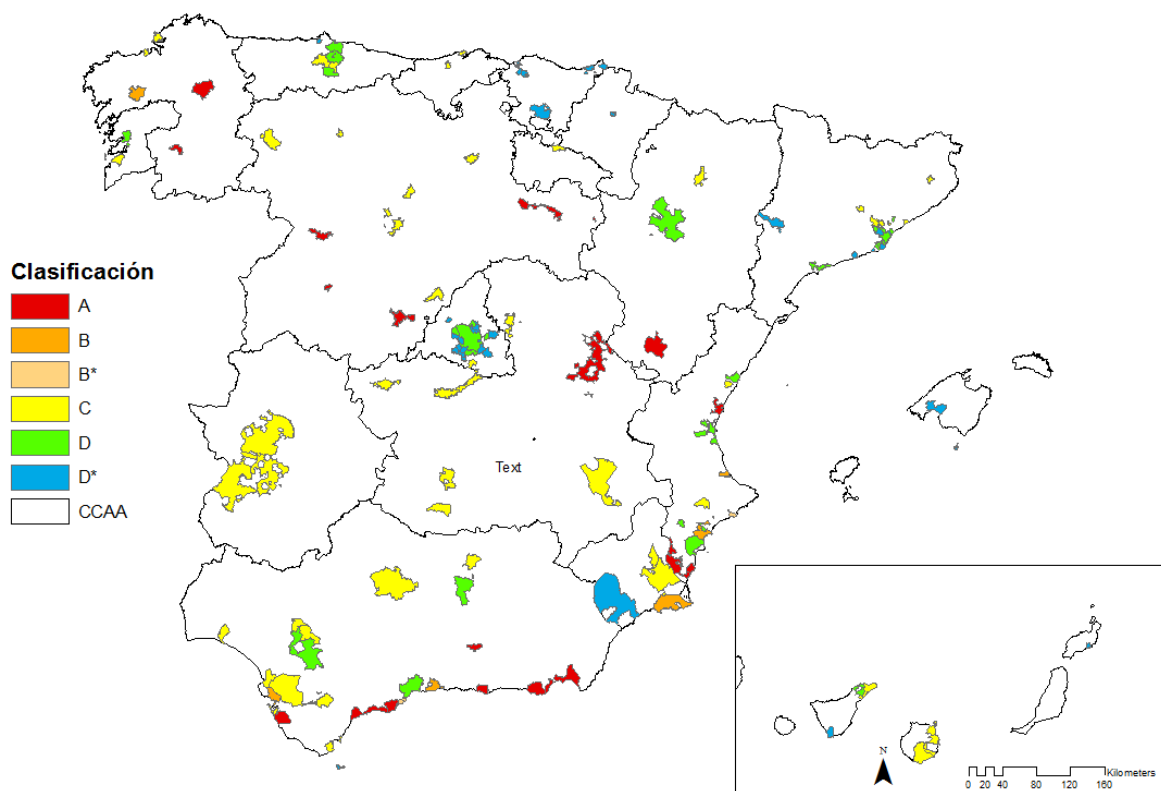


Figura 2. Clasificación de los municipios mayores de 50.000 habitantes según el sobredimensionamiento del parque. Elaboración propia a partir de los Censos de población y viviendas de 1991, 2001 y 2011, INE

- Zonas geográficas donde se han implementado **políticas en materia de vivienda y suelo durante los años del boom inmobiliario**, como País Vasco, con un importante programa en materia de vivienda que incluía la gestión de las viviendas vacías (programa Bizigune), Cataluña, o Palma de Mallorca donde las directrices de ordenación del territorio en Baleares aprobadas en 1999 limitaban el incremento de suelo urbanizable destinado a uso residencial turístico o mixto al 10% de la superficie de la isla en Mallorca y en Ibiza y Formentera, y al 12% en Menorca, para los siguientes 10 años contados a partir de la aprobación de la Ley.
- **Cornisa cantábrica**, con un parque ajustado al tamaño de la población donde se pueden distinguir dos situaciones: donde el parque se encuentra estabilizado (Avilés, Gijón, Siero, Mieres del Camino) y donde tiende a la infrautilización, como Torrelavega, Ponferrada, Ferrol o Langreo, como consecuencia directa de la pérdida de población.
- **Municipios del interior y Canarias**, donde mayoritariamente el parque tiende a la infrautilización, respondiendo al patrón de desarrollo inmobiliario desvinculado de las necesidades de la población, característico del boom inmobiliario. Nueve ciudades se caracterizan además por su parque sobredimensionado: Soria, Zamora, Ávila, Cuenca, Granada, Lugo, Ourense, Teruel, Salamanca.

4.3. Las previsiones en el planeamiento vigente

Las viviendas pendientes de construcción previstas en el planeamiento vigente pueden llegar a transformar el modelo actualmente descrito para las ciudades. En este sentido, es preciso señalar que la población potencial actual en las ciudades aumentaría un 19% de media en el caso de que se ejecutaran todas las previsiones existentes en el planeamiento. (Ver anexo 3). Sesenta y seis de las 151 ciudades analizadas incrementarían la población potencial por encima de la media de las ciudades, destacando 18 en las que la población potencial aumentará al menos en un 50%.

En cuatro casos (El Ejido, Estepona, Mijas y Soria) las previsiones del planeamiento vigente mantienen el modelo de ciudad sobredimensionada con tendencia a la infrautilización creciente. En 12 casos, clasificados como ciudades moderadas con tendencia a la infrautilización, el modelo previsto en el planeamiento agudizaría las tendencias observadas en los últimos 20 años, destacando Molina del Segura, donde la población potencial actual se triplicaría (3.17), Toledo (2.44), y Valdemoro (1.72). Tres ciudades clasificadas como moderadas cambiarían sustancialmente el modelo actual: Rivas y Lorca, en las que el parque no principal ha disminuido durante los últimos 20 años y Dos Hermanas, en la que el parque sin uso habitual estaba estabilizado.

5. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Es preciso plantear lo inadecuado de un marco jurídico, económico y fiscal que permite expulsar a los ciudadanos de sus viviendas para que éstas pasen a engrosar un parque sin uso ya sobredimensionado, y sin que existan mecanismos que permitan realojar a dichas familias de una forma ágil. La infrautilización del

parque de viviendas se ha convertido en un problema que, a día de hoy, sigue sin solución. Las propuestas derivadas de los últimos textos legislativos a nivel nacional no incluyen medidas que incidan sobre este aspecto, mientras que las expectativas de futuro invitan a pensar que la situación empeorará a corto y medio plazo: las proyecciones negativas sobre la evolución de la población, los desequilibrios en los precios de la vivienda y la falta de financiación en una estructura proyectada sobre la propiedad y las ayudas a la piedra, o las regulaciones urbanísticas, desvinculadas de la política de vivienda, entre las que destacan las previsiones del planeamiento vigente son algunos de los principales retos que habrá que abordar.

Del análisis y clasificación de la infrautilización del parque en las ciudades, ámbito en el que mayor relación existe con las necesidades de la población, cabe deducir las siguientes conclusiones que deberían abordarse en el marco de una política urbana integral:

- El desarrollo residencial, y urbano, no siempre responde a dinámicas demográficas, siendo imprescindible recuperar la garantía del acceso a la vivienda como objetivo principal.
- La infrautilización del parque es un problema que no se reproduce con la misma intensidad en todas las ciudades, por lo que es imprescindible ahondar en el análisis territorial del proceso, y abordar la política de vivienda dentro de la ordenación territorial y urbana.
- Es necesario revisar el modelo previsto en el planeamiento urbano desde una perspectiva integral que vincule las necesidades de vivienda con las deficiencias del parque, el grado de infrautilización, sus causas y las necesidades de la población.

BIBLIOGRAFÍA

COLAU, A. y ALEMANY, A. (2013): *2007-2012 Retrospectiva sobre desahucios y ejecuciones hipotecarias en España, Estadísticas Oficiales e Indicadores*. Barcelona: Plataforma de Afectados por la Hipoteca.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2013): *Estudio sobre Viviendas Protegidas Vacías*. Madrid: Defensor del Pueblo.

FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. y COLLADO LARA, M. (2014). “Ciudades y ciudadanos en 2.033. La transformación urbana de España”. *Colección España 2033*. Madrid: Escuela de Organización Industrial y PricewaterhouseCoopers.

HERNÁNDEZ AJA, A. (2001): *Informe sobre la Evolución de las Buenas Prácticas Españolas y su Relación con el Cumplimiento del Programa Hábitat*. Madrid: Biblioteca CF+S.

INE (1994): *Censos de Población y Viviendas 1991*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

INE (2004): *Censos de Población y Viviendas 2001*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

INE (2013): *Censos de Población y Viviendas 2011*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

INE (2013): *Proyecciones de población a corto y medio plazo 2013-2023*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

LEAL, J., CORTÉS ALCALÁ, L. (2005): *Características del parque de viviendas de la Comunidad de Madrid según el Censo de 2001*. Madrid: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica. Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

MÉNDEZ, R., ABAD, L. y PLAZA, J. (2014): “Geografía de las ejecuciones hipotecarias en España”. *Colección Estudios*, nº 84. Madrid: Fundación 1º de Mayo.

MINISTERIO DE FOMENTO (2011): *Estudio de Sectores Residenciales en España 2011*. Madrid: Ministerio de Fomento.

MINISTERIO DE FOMENTO (2014): *Informe sobre el stock de vivienda nueva 2012 (Serie 2008-2011 revisada)*. Madrid: Ministerio de Fomento.

NAREDO, J. M. (2000): *Composición y valor del patrimonio inmobiliario en España 1990-1997*. Madrid: Ministerio de Fomento. Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria.

RODRÍGUEZ ALONSO, R. (2005): “Infrautilización del parque de viviendas en España: aparición de viviendas vacías y secundarias”, Madrid, Boletín CF+S 29/30.

RODRÍGUEZ ALONSO, R. (2010): “La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos”. *Revista INVI*, N°69, v.25, pp. 125-159.

SCHULZ-DORNBURG, J. (2013): *Ruinas modernas. Una topografía de lucro*. Barcelona: Ambit Serveis Editorials.

VINUESA ANGULO, J. (Dir.) (2008): *El fenómeno de las viviendas desocupadas*. Madrid: Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid.

ANEXO 1. LISTADO DE MUNICIPIOS ANALIZADOS

VNP 91-11: Evolución viviendas no principales 1991-2011

I: Índice de población potencial 2011

CL: Clasificación en función del índice de población potencial en 2011 y la evolución de las viviendas no principales entre 1991 y 2011

I (B): Índice de población potencial eliminando el parque no principal con problemas de conservación

I (PL): Índice de población potencial incluyendo las viviendas no construidas previstas en el planeamiento vigente

Municipio	VNP 91-11	I	CL	I (B)	I (PL)
Albacete	33,2%	1,32	C	1,28	1,53
Alcalá de Guadaíra	63,2%	1,25	C	1,24	1,72
Alcalá de Henares	-15,6%	1,10	D*	1,09	1,22
Alcobendas	-44,4%	1,05	D*	1,05	1,29
Alcorcón	-10,1%	1,07	D*	1,07	1,21
Alcoy/Alcoi	82,6%	1,39	C	1,30	1,48
Algeciras	73,9%	1,27	C	1,24	1,52
Alicante/Alacant	9,3%	1,41	B	1,35	1,55
Almería	63,1%	1,44	A	1,39	1,74
Aranjuez	55,2%	1,24	C	1,18	1,28
Arganda del Rey	-26,9%	1,08	D*	1,08	1,33
Arona	-12,5%	1,42	B*	1,39	1,82
Arrecife	-10,2%	1,15	D*	1,12	1,62
Ávila	146,5%	1,51	A	1,50	2,05
Avilés	-0,6%	1,15	D*	1,12	1,45
Badajoz	40,5%	1,28	C	1,26	2,16

Municipio	VNP 91-11	I	CL	I (B)	I (PL)
Badalona	29,4%	1,14	D	1,12	1,16
Barakaldo	-4,7%	1,08	D*	1,08	1,15
Barcelona	10,2%	1,19	D	1,16	1,21
Basauri	11,5%	1,11	D	1,10	1,18
Benalmádena	-5,1%	1,66	B*	1,66	1,74
Benidorm	-6,7%	2,08	B*	2,04	2,47
Bilbao	-26,7%	1,10	D*	1,09	1,12
Burgos	57,7%	1,30	C	1,27	1,59
Cáceres	86,9%	1,36	C	1,33	2,20
Cádiz	57,6%	1,26	C	1,19	1,29
Cartagena	8,0%	1,51	B	1,47	2,07
Castelldefels	-10,4%	1,38	D*	1,27	1,39
Castellón de la Plana	29,0%	1,32	D	1,27	1,32
Cerdanyola del Vallès	29,9%	1,19	D	1,18	1,27
Ceuta	-10,6%	1,07	D*	1,05	1,21
Chiclana de la Frontera	33,9%	1,54	A	1,51	1,61

Municipio	VNP 91-11	I	CL	I (B)	I (PL)
Ciudad Real	59,0%	1,28	C	1,28	1,88
Collado Villalba	-40,5%	1,26	D*	1,24	1,34
Córdoba	38,4%	1,25	C	1,23	1,51
Cornellà de Llobregat	10,7%	1,10	D	1,07	1,10
Coruña, A	43,6%	1,28	C	1,24	1,49
Coslada	-54,9%	1,04	D*	1,03	1,09
Cuenca	69,2%	1,44	A	1,37	1,44
Donostia-San Sebastián	-24,3%	1,11	D*	1,11	1,22
Dos Hermanas	11,7%	1,14	D	1,13	1,76
Ejido, El	214,6%	1,50	A	1,48	3,36
Elche/Elx	18,4%	1,32	D	1,28	1,54
Elda	27,1%	1,34	D	1,29	1,47
Estepona	69,2%	2,06	A	2,03	3,19
Ferrol	33,7%	1,38	C	1,29	1,54
Fuengirola	-2,5%	1,67	B*	1,66	1,94
Fuenlabrada	-49,5%	1,06	D*	1,06	1,12
Gandia	23,9%	1,84	B	1,76	1,95
Getafe	6,4%	1,10	D	1,10	1,31
Getxo	-40,7%	1,09	D*	1,09	1,22
Gijón	16,2%	1,20	D	1,18	1,29
Girona	34,1%	1,24	C	1,22	1,36
Granada	40,5%	1,44	A	1,40	1,58
Granollers	5,8%	1,14	D	1,13	1,40
Guadalajara	50,1%	1,24	C	1,23	1,47
Hospitalet de Llobregat, L'	1,1%	1,10	D	1,08	1,11
Huelva	55,1%	1,23	C	1,20	1,36
Huesca	60,8%	1,36	C	1,33	1,91
Irun	-22,5%	1,11	D*	1,10	1,25
Jaén	22,4%	1,26	D	1,24	1,43
Jerez de la Frontera	54,8%	1,19	C	1,16	1,61
Langreo	58,7%	1,32	C	1,24	1,41
Leganés	-36,7%	1,06	D*	1,06	1,18
León	131,1%	1,37	C	1,33	2,18
Linares	41,9%	1,31	C	1,27	1,55
Línea de la Concepción, La	35,6%	1,21	C	1,17	1,42
Lleida	-1,2%	1,19	D*	1,15	1,56
Logroño	30,3%	1,25	C	1,23	1,43
Lorca	-20,3%	1,24	D*	1,19	2,93
Lugo	60,5%	1,48	A	1,39	1,81

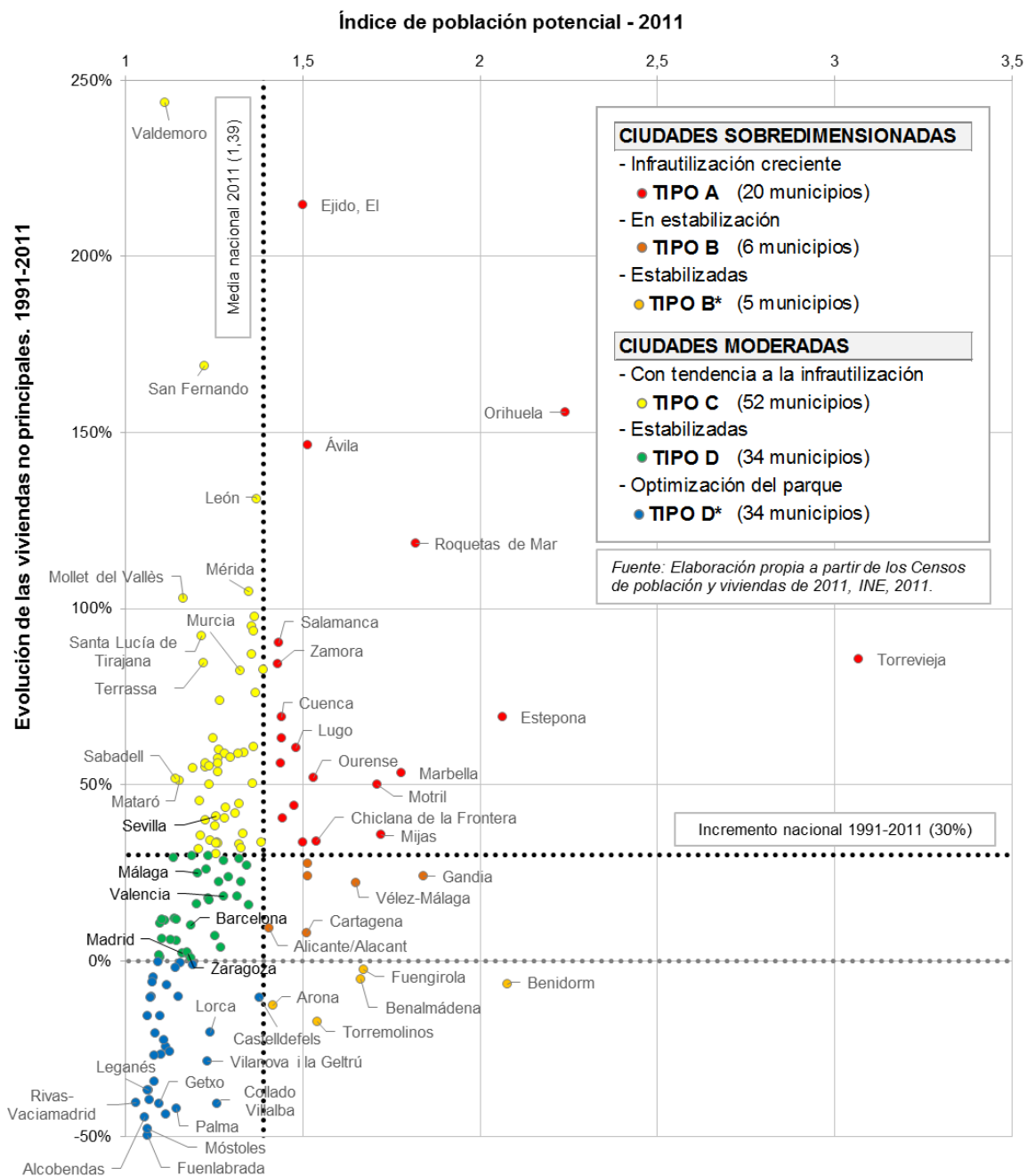
Municipio	VNP 91-11	I	CL	I (B)	I (PL)
Pamplona/Iruña	-2,0%	1,14	D*	1,14	1,24
Parla	-6,0%	1,08	D*	1,07	1,36
Paterna	22,5%	1,33	D	1,30	1,36
Ponferrada	36,2%	1,33	C	1,28	1,78
Pontevedra	28,4%	1,28	D	1,22	1,39
Portugalete	-20,7%	1,08	D*	1,08	1,14
Pozuelo de Alarcón	-43,6%	1,11	D*	1,11	1,55
Prat de Llobregat, El	-6,8%	1,12	D*	1,10	1,13
Puerto de Santa María, El	24,2%	1,51	B	1,47	1,60
Puertollano	33,4%	1,26	C	1,23	2,00
Reus	26,0%	1,23	D	1,17	1,55
Rivas-Vaciamadrid	-40,4%	1,03	D*	1,03	1,54
Roquetas de Mar	118,5%	1,82	A	1,77	2,52
Rozas de Madrid, Las	0,8%	1,18	D	1,18	1,35
Rubí	2,3%	1,18	D	1,17	1,22
Sabadell	51,7%	1,14	C	1,12	1,22
Sagunto/Sagunt	33,6%	1,50	A	1,44	1,90
Salamanca	90,2%	1,43	A	1,41	1,66
San Bartolomé de Tirajana	31,9%	1,33	C	1,32	1,63
San Cristóbal de La Laguna	17,1%	1,24	D	1,20	1,41
San Fernando	168,8%	1,22	C	1,20	1,37
San Sebastián de los Reyes	-0,4%	1,09	D*	1,09	1,54
San Vicente del Raspeig	3,9%	1,27	D	1,25	1,27
Sanlúcar de Barrameda	76,1%	1,37	C	1,34	1,65
Sant Boi de Llobregat	5,9%	1,13	D	1,11	1,26
Sant Cugat del Vallès	-25,9%	1,12	D*	1,11	1,34
Santa Coloma de Gramenet	-36,8%	1,06	D*	1,06	1,06
Santa Cruz de Tenerife	56,1%	1,23	C	1,18	1,52
Santa Lucía de Tirajana	92,2%	1,22	C	1,20	1,48
Santander	33,6%	1,26	C	1,24	1,63
Santiago de Compostela	27,7%	1,51	B	1,46	1,91
Santurce	1,6%	1,09	D	1,09	1,17
Segovia	50,4%	1,36	C	1,31	2,28
Sevilla	41,0%	1,26	C	1,22	1,48
Siero	29,8%	1,23	D	1,21	1,77
Soria	44,0%	1,48	A	1,44	2,28
Talavera de la Reina	44,5%	1,32	C	1,29	1,55
Tarragona	7,2%	1,25	D	1,16	1,79
Telde	53,6%	1,26	C	1,22	1,59

Madrid	2,2%	1,16	D	1,14	1,32
Majadahonda	-39,5%	1,07	D*	1,06	1,28
Málaga	24,8%	1,20	D	1,19	1,44
Manresa	93,7%	1,36	C	1,30	1,56
Marbella	53,2%	1,78	A	1,77	2,21
Mataró	51,2%	1,15	C	1,14	1,16
Melilla	-15,6%	1,06	D*	1,05	1,20
Mérida	104,7%	1,35	C	1,33	2,09
Mieres del Camino	23,7%	1,29	D	1,20	1,34
Mijas	35,7%	1,72	A	1,72	3,24
Molina de Segura	94,9%	1,36	C	1,33	4,29
Mollet del Vallès	102,9%	1,16	C	1,15	1,17
Móstoles	-47,8%	1,06	D*	1,06	1,24
Motril	50,1%	1,71	A	1,69	2,33
Murcia	82,2%	1,32	C	1,29	2,07
Orihuela	155,9%	2,24	A	2,21	2,66
Ourense	52,1%	1,53	A	1,43	2,03
Oviedo	59,9%	1,26	C	1,23	1,53
Palencia	97,8%	1,36	C	1,34	1,90
Palma	-42,0%	1,14	D*	1,12	1,18
Palmas de Gran Canaria	56,0%	1,26	C	1,21	1,32
Terrassa	84,7%	1,22	C	1,18	1,22
Teruel	56,2%	1,44	A	1,40	1,63
Toledo	31,8%	1,21	C	1,19	2,95
Torrejón de Ardoz	11,7%	1,10	D	1,10	1,42
Torrelavega	45,5%	1,21	C	1,18	1,36
Torremolinos	-17,2%	1,54	B*	1,51	1,76
Torrent	15,8%	1,35	D	1,30	1,43
Torrevieja	85,6%	3,07	A	3,04	3,22
Utrera	17,6%	1,23	D	1,21	1,55
Valdemoro	243,6%	1,11	C	1,11	1,91
Valencia	18,2%	1,28	D	1,24	1,29
Valladolid	40,1%	1,22	C	1,21	1,43
Vélez-Málaga	22,2%	1,65	B	1,64	2,32
Vigo	33,3%	1,25	C	1,22	1,98
Viladecans	11,9%	1,14	D	1,13	1,26
Vilanova i la Geltrú	-28,6%	1,23	D*	1,20	1,77
Vila-real	59,0%	1,33	C	1,29	1,33
Vitoria-Gasteiz	-34,4%	1,08	D*	1,08	1,36
Zamora	84,2%	1,43	A	1,41	1,77
Zaragoza	1,9%	1,18	D	1,16	1,28

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos de población y viviendas de 2011, INE y SIU, Fomento, 2011.

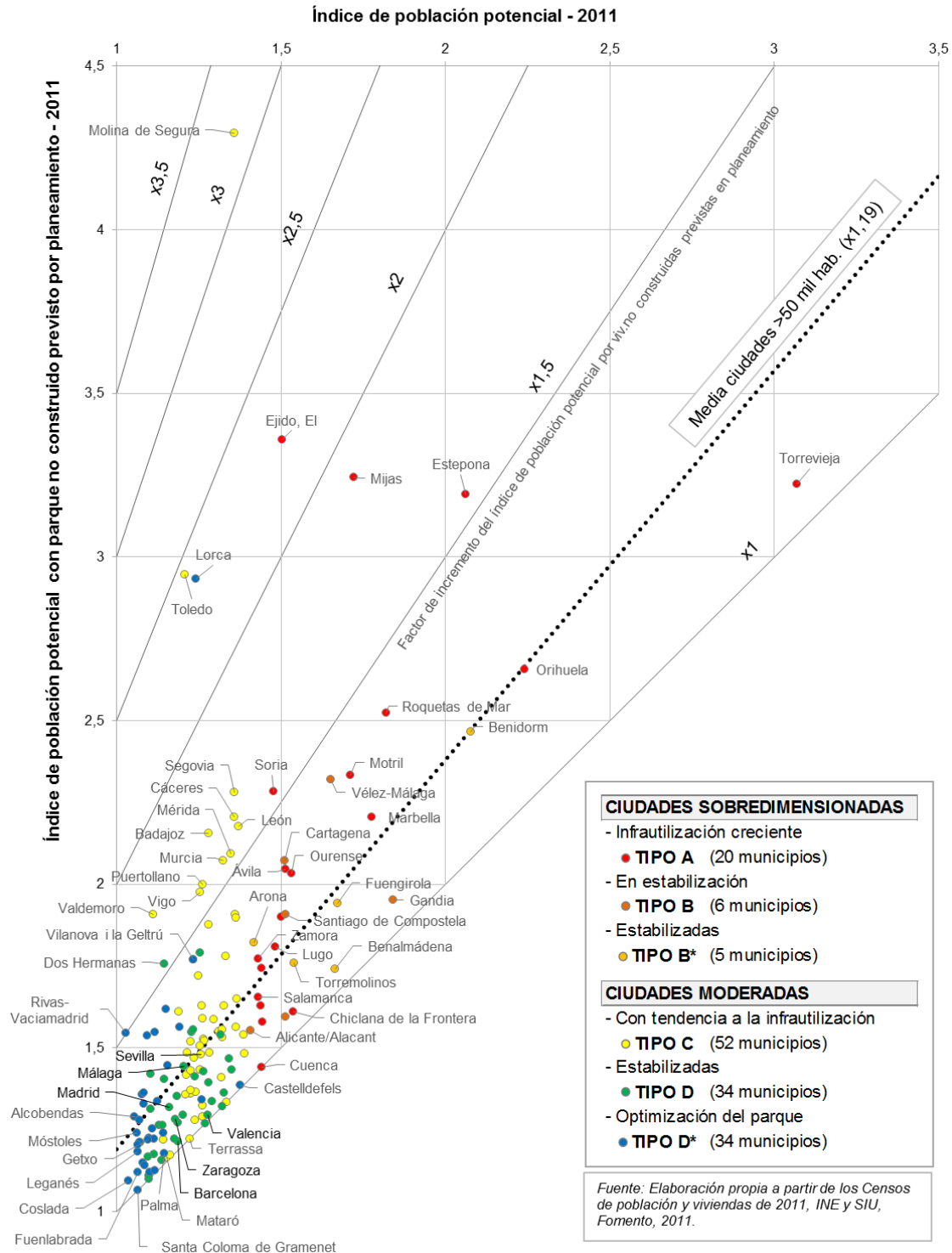
ANEXO 2. CLASIFICACIÓN DE LAS CIUDADES EN FUNCIÓN DE SU ÍNDICE DE POBLACIÓN POTENCIAL Y LA EVOLUCIÓN DE SU PARQUE RESIDENCIAL NO PRINCIPAL

Clasificación de las ciudades mayores de 50 mil habitantes en función de su índice de población potencial en 2011 y la evolución de su parque de viviendas no principales entre 1991 y 2011



ANEXO 3. MODIFICACIÓN DEL ÍNDICE DE POBLACIÓN POTENCIAL DE LAS CIUDADES CON LAS VIVIENDAS PENDIENTES EN EL PLANEAMIENTO VIGENTE

Modificación del índice de población potencial en 2011 de las ciudades mayores de 50 mil habitantes por las viviendas no construidas previstas en el planeamiento





ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

La tenencia de la vivienda como Derecho Humano:
Una breve reflexión sobre la proyección de los textos Internacionales en nuestro ordenamiento interno.

*Prof. Dr^a. María Luisa Gómez Jiménez **

** Profesora Contratada Doctora. Acreditada titular de Universidad. Universidad de Málaga*

I. INTRODUCCIÓN: LA VIVIENDA COMO DERECHO HUMANO Y LAS IMPLICACIONES DE SU EJERCICIO EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESPAÑOLAS.

El artículo 1^a de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, vino a afirmar que: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. La referencia expresa a la dignidad del ser humano como factor intrínseco calificador y diferenciador, ha sido con frecuencia ignorado en las políticas públicas que al uso han puesto su énfasis especialmente en el ámbito edificatorio y constructivo en aspectos más económicos que humanos.

Recuerda además el artículo 25 de la Declaración de Derechos Humanos, que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”, Está música que interpretada por Naciones Unidas, no olvidó expresamente recordar el mínimo asistencial que la vivienda proporciona en tanto en cuanto permite el bienestar individual y familiar, ha sido con frecuencia ignorada. Pareciera mediar un abismo desde las grandes declaraciones institucionales y la efectividad del día a día y pareciera que hace falta recordar estos principios e integrarlos como parte relevante de la actuación pública, en tanto que premisas de obligado cumplimiento.

La dificultad viene por la concreción en la que puede apreciarse, tanto a nivel nacional como autonómica el cumplimiento de un lado de la garantía de “dignidad humana” y por otro lado de la “garantía del nivel de vida adecuado”. En ambos se desprenden dos elementos de partida, de un lado el mismo significado de dignidad humana, y su proyección normativa- y de otro la relación que subyace al examen de la adecuación en las condiciones de vida que los poderes públicos e instituciones públicas deben garantizar.

Pues bien, en el primer caso no hay estudios jurídicos serios sobre la cuestión. En el segundo caso la descripción de las categorías conceptuales a las que se hace referencia nos llevan a de la mano interdisciplinar de la economía política, de la política fiscal y financiera de un país y de la definición - en nuestro caso – de instrumentos de derecho comunitario que redunden en la definición de la cohesión social y económica y nos sumerge en el debate entre lo adecuado del nivel de vida- y el umbral de la pobreza, entre otros temas colaterales de significación.

Entendemos que cualquier propuesta normativa que se oriente al examen del derecho a la vivienda debe integrar ambos aspectos de la misma manera que debe integrar lo existente y partir del contexto económico del momento en que pretende llevarse a cabo para, poner en relación los instrumentos económicos abocados a la producción de un bien (en este caso la vivienda digna), con la necesidad social a que debe dar respuesta.

Además, y siguiendo la Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos, en 25 período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas,¹ de 14 de abril de 2014, la vivienda adecuada es un elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado². Este reconocimiento avala una vez más desde instancias internacionales en la necesidad de obrar en el ámbito de la normativa interna de nuestro país los ajustes precisos que hagan viable el ejercicio del derecho a la vivienda.

En cualquier caso, y sea como fuere, la traslación de las premisas internacionales, aceptadas por todos los países, en el que debe ser ámbito de actuación público de defensa de los derechos humanos en general y del Derecho Humano a la Vivienda en particular, ha tenido en los últimos meses un importante avance de la mano de la Jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo del que en este breve artículo queremos dar alguna reseña³. Son varios los pronunciamientos jurisprudenciales que desde que la crisis inmobiliaria estalló en todo el mundo han tenido lugar en el ámbito de la defensa del derecho humano a una vivienda digna y adecuada y que desde distintos aspectos han sido objeto de

¹ Documento referenciado con ; A/HRC/RES/25/17

² Documento que parte de la descripción de una realidad que no tarda en diagnosticar como preocupante;

“Profundamente preocupado por el hecho de que, en años recientes, millones de propietarios de casas se hayan visto afectados por ejecuciones hipotecarias, y de que la elevada tasa de ejecuciones hipotecarias pueda repercutir negativamente en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada, e igualmente preocupado por que, en años recientes, haya habido un incremento del alquiler de vivienda privada entre los pobres urbanos sin que exista un marco equilibrado de protección de inquilinos y propietarios, y también por que las opciones en materia de alquiler para los pobres urbanos sean todavía insuficientes e inadecuadas”

³ Este trabajo se enmarca en el desarrollo del proyecto de Investigación: “Propuestas de Actuación y Parámetros de Sostenibilidad en el Acceso y la Rehabilitación de Vivienda en Andalucía en un contexto de crisis”, que con referencia C-GI3002/IDIV se viene desarrollando en la Convocatoria 2013-2014 y se conecta específicamente con el examen de propuestas normativas para mejorar la accesibilidad a la vivienda en Andalucía.

atención por el Tribunales Internacionales, respecto de la clausula suelo, las inversiones inmobiliarias transfronterizas, los derechos de los consumidores o los embargos de vivienda. Uno de los pronunciamientos más significativos es aquel que ha emanado de Estrasburgo en fechas recientes y que implica obligación de realojo a las administraciones Públicas⁴, para hacer efectivo el derecho humano a la vivienda digna y adecuada. Sin que sea este el lugar de descender al detalle de cada uno de los pronunciamientos jurisprudenciales⁵, sólo podemos dar cuenta de las consecuencias que las declaraciones emanadas operan en dicha cuestión, y las implicaciones sociales y mediáticas que incorporan⁶, a la par que su conexión con la realidad de una sociedad afectada por numeroso procesos de embargo que hacen insostenible la convivencia y afectan de manera creciente dinámicas de desarrollo y cohesión social.

II. LA LEY 4/2013, DE 1 DE OCTUBRE, DE MEDIDAS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y LOS NUEVOS TIEMPOS: LA BÚSQUDA DE SOLUCIONES NUEVAS A PROBLEMAS VIEJOS.

Pues bien, como afirmábamos, fue la Resolución de 14 de abril de 2014, de la Relatora especial de Vivienda de Naciones Unidas, la que en el análisis de la salvaguarda del derecho a la vivienda, como derecho humano, vino a exhortar: “a los Estados a que presten la debida atención al derecho a la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y a las cuestiones relacionadas con el acceso universal a una vivienda digna y sostenible en la elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015”

El detonante de la falta de vivienda, como elemento vinculado la exclusión social, a que antes hacíamos referencia, respecto de la jurisprudencia internacional en la materia, se congratula en el tenor de la Resolución internacional que reseñamos de la necesaria incardinación del problema en sede de definición de las fórmulas de la tenencia de la propiedad inmobiliaria. Esto es, más allá del tímido arranque del parque de vivienda en régimen de alquiler, y del mandato a los poderes públicos en defensa de la función social de la propiedad privada, se hacen precisa la configuración de nuevas formas de tenencia que permitan asegurar el mandato internacional y constitucional a la vivienda digna y adecuada.

Un paso en el sentido de hacer valer, desde la técnica jurídica la defensa de la propiedad privada, desde la tenencia lo vimos en octubre del año pasado, de la mano de la Ley de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función social de la propiedad. La norma, amén de suponer un revulsivo y un paso hacia delante respecto del restablecimiento del equilibrio entre viviendas deshabitadas y la

⁴ Véase en este sentido el reciente Auto del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 20 de Junio que avala la decisión de realojar al colectivo que integran menores y en riesgo de exclusión social, en el caso de la Corrala la Utopía de Sevilla, que tanta polémica suscitó y cuyo realojo había sido ya demandado por el Tribunal de Estrasburgo en el sentido de exigir el realojo en caso de desahucios, 5 de marzo de 2014.

⁵ Para consultar y seguir un análisis mas detallado véanse las publicaciones que emanarán del Think Tank on Housing and Urban Policy del presente proyecto.

⁶ En este sentido puede leerse en profusa documentación administrativa y mediática, como la emanada en la paralización de desahucios por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (<http://afectadosporlahipoteca.com/>)

necesidad social de vivienda, abre la puerta a otras respuestas normativas que en el mismo perfil puedan suponer un avance respecto del tratamiento del régimen de alquiler de vivienda., y no sólo respecto de la propiedad de la misma. El fomento del régimen de tenencia en alquiler y los programas en defensa pública del alquiler, demandan además la orientación del alquiler al cumplimiento en tanto que forma de tenencia, también de una función social. Entendemos que sólo con propuestas innovadoras que respeten los derechos adquiridos y los avances sociales obtenidos⁷, el Prof. Apgar⁸, nos hizo hace 10 años un análisis institucional interesante al respecto- en un contexto diferente pero con unas premisas similares a las que hoy demandan nuestra atención institucional, repensemos pues el derecho a la tenencia como parte del derecho humano a la vivienda digna y adecuada.

⁷ Véase el interesante texto entre otros, del Prof. Ponce Solé, en la reciente reflexión que realiza sobre la irreversibilidad de los derechos sociales. Ponce Solé, Juli; *El Derecho a la irreversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social.*, en Instituto Nacional de Administración Pública Madrid. 2013.

⁸ Apgar, Will, "Rethinking Rental Housing: Expanding the Ability of Rental Housing to serve as a Pathway to Economy and Social Opportunity, Joint Center for Housing Studies, Harvard University, 2004.USA.

BIBLIOGRAFIA

- .- Apgar, Will, "Rethinking Rental Housing: Expanding the Ability of Rental Housing to serve as a Pathway to Economy and Social Opportunity, Joint Center for Housing Studies, Harvard University, 2004.USA.
- .- Informe del Defensor del Pueblo Español: *Estudio sobre las viviendas Protegidas Vacía*, Madrid, 2013.
- .- García Moreno, Fernando y González García; *Reflexiones sobre la Vivienda en España*, Aranzadi. Madrid. 2013.
- .- Gómez Jiménez, María Luisa, *La Intervención Administrativa en España, 1938-2005*. Madrid 2004.
- .- Gómez Jiménez, María Luisa; "Una Breve mirada a las inversiones inmobiliarias transfronterizas en un contexto de crisis económica a la luz de la Sentencia del Tribunal Europeo de Justicia C-567/07 *Woningstichting Sint Servatius* de octubre de 2009", en *Revista de Derecho Urbanístico y el Medio Ambiente*, núm. 287. Enero-febrero 2014. Págs. 91-102.
- .- Nils Muižnieks, Report of the National Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Spain". June 2013.
- .- Ponce Solé, Juli; *El Derecho a la irreversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social.*, en Instituto Nacional de Administración Pública Madrid. 2013.
- .- Vale, Laurence; *Reclaiming Public Housing*, Harvard University Press. Cambridge, 2002.

BIBLIOGRAFÍA

La bibliografía que debe incorporarse a las ponencias y/o comunicaciones del VI CIOT puede ser incluida a pie de página, (según el formato que aquí se adjunta)⁹ en formato Arial, minúscula tamaño 9; a excepción del apellido de los autores¹⁰, que deberá ir en negrita.

Por otra parte, en el caso de incorporar un epígrafe específico al final de la ponencia o comunicación, la bibliografía se consignará en orden alfabético. Si existieran varias obras de un mismo autor/autores, estas se citarán por orden cronológico.

Si se decide el empleo de esta segunda posibilidad (epígrafe al final de la ponencia o comunicación) se insertará en el texto, tal y como aparece en el siguiente ejemplo:

ACZÉL, J. (1987): *A Short Course on Functional Equations*, Reidel, Dordrech.

CLARK, S. A. (1993): "The Valuation Problem in Arbitrage Price Theory". *Journal of Mathematical Economics*, 22, pp. 463-478.

⁹HILLS Angus.G., *Developping a better enviroment. Ontario Economic Council. Toronto 1.970*

¹⁰CHRISTIAN C.S. y STEWART C.A. *"Methodology of integrated surveys and integrated studies. UNESCO. París. 1.968*



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

Planificación energética y territorial. Un binomio indisoluble en la Estrategia Energética 2050

Susana Galera Rodrigo

Prof. Titular Derecho Administrativo Universidad Rey Juan Carlos.

1. PREVIO: LA PLANIFICACIÓN COMO INSTRUMENTO DE DECISIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA.

El Diccionario de la Real Academia Española recoge, como segunda acepción del término “planificación”, la siguiente: “Plan General, científicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.”. Se ha acudido a esta sencilla definición porque en ella queda resaltado el carácter instrumental de la planificación: se planifica para alcanzar un objetivo predeterminado, en un ámbito complejo en el que intervienen factores múltiples. El proceso de planificación permite una depuración técnica de los problemas previa a la toma de decisiones (políticas), aportando, pues, racionalidad a la decisión e incorporando en ella los valores de la participación y la transparencia. La ciencia política viene debatiendo desde hace décadas el papel y la significación que ha de tener la planificación. Las discrepancias emergen cuando se trata de aceptar que incorporen verdaderas decisiones y valores políticos, más allá de ser concebidos como meros instrumentos informativos al servicio de quienes han adoptado aquellas decisiones.

Entre nosotros, la planificación tiene una larga tradición en el ámbito de las políticas urbanas¹; en sus fases iniciales, pretende conjugar decisiones políticas de crecimiento urbano y desarrollo de las ciudades con otros aspectos técnicos y

¹ Lo que ha generado un ingente bibliografía: como visión general vid., **Bassols Coma, M.** “Panorama del derecho urbanístico español: balance y perspectivas”, en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI : homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* / coord. por Francisco Sosa Wagner, 2000, págs. 3195-3214

jurídicos relacionados con este crecimiento: salud y sanidad públicas, servicios públicos, normas de construcción, de seguridad, de circulación, etc. Tal afirmación incluiría también a la planificación territorial, que tiene una más amplia perspectiva y que, quizás por ello, tiene una menor implantación efectiva. Es más, si atendemos a la eficacia, esto es, a su cualidad de instrumento dirigido a alcanzar *objetivos predeterminados*, ni siquiera la planificación urbanística podría calificarse de eficaz: llevamos varias décadas contemplando cómo el plan urbanístico actúa exactamente al revés, esto es, plasmando y legitimando decisiones previas sobre la ciudad adoptadas aislada y unilateralmente, desconectadas del *sistema* de ordenación al que pertenecen y favoreciendo demasiadas veces la especulación y la corrupción política. Ese sistema no es otro que el conformado por la tríada ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, disciplinas científicas horizontales que se constituyen instrumentos básicos para la cooperación, la concertación y la coordinación de las decisiones públicas que se adoptan sobre el territorio y que de esta forma han de materializarse en el plan².

Desde la Unión Europea la planificación como instrumento de gestión pública está teniendo una evidente visibilidad, tanto por lo que respecta a la forma en que se formulan y desarrollan los objetivos en las políticas europeas, como por la insistente inducción, más bien imposición, de Planes nacionales que incorporan y desarrollan directivas europeas. En el primer sentido, piénsese en acciones recientes de lucha contra el cambio climático que dan lugar sucesivamente a Estrategias generales, Políticas, Planes, Programas y Medidas que muestran su articulación coherente y su hilo conductor. En el segundo sentido, que la técnica planificadora viene imponiéndose desde la Unión Europea a los marcos nacionales en los más diversos ámbitos sectoriales: Planes hidrológicos, de energía, de energías Renovables, de Eficiencia Energética, de Residuos, de Gestión costera integrada, etc. etc.

Como es sabido, la Unión Europea carece de competencias para adoptar regulaciones directas sobre la utilización o la planificación territorial, toda vez que los Estados miembros no le han conferido competencias. Sin embargo, también es conocido que varias políticas comunitarias condicionan de hecho las planificaciones territoriales que se adoptan en el interior de los Estados miembros. Además de los ámbitos sectoriales mencionados, procede recordar que hace ya unos años la Comisión Europea adoptó una comunicación denominada "Desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea: marco de actuación"³. En este documento, se prevén no pocas iniciativas comunitarias con un impacto directo en el medio ambiente urbano, susceptibles de afectar y condicionar el contenido de los instrumentos de planificación urbanísticos. Para la consecución de sus objetivos, se acudió a dos tipos de enfoques: la gestión ambiental integrada y la

² Serrano Rodríguez, A., "Ordenación del territorio en una sociedad española interesada en el cambio global", Ciudades nº 15, 2012, pág. 23, y muy tempranamente, T.R. Fernández Rodríguez, "Derecho, Medio Ambiente y desarrollo", REDA nº 24, y F. López Ramón, "Planificación Territorial", RAP nº 114/1987.

³ Comunicación de 28.10.99, en la que posteriormente (2004) se abundaría, para cristalizar en *Estrategia temática para el medio ambiente urbano* Comunicación COM(2005) 718 de 11 de enero de 2006.

contribución de los Fondos Estructurales a un ambiente urbano sostenible. Como desarrollo de esa gestión ambiental integrada se adoptaron, y modificaron sucesivamente, dos medidas concretas con un impacto directo sobre las decisiones nacionales y regionales de utilización del territorio: la Directiva 2000/60, por la que se establece el marco comunitario en materia de aguas, y la Directiva 2001/42/EC, sobre la evaluación ambiental de planes y programas, que a continuación se comentan. Desde entonces, sucesivas medidas (eficiencia energética, transporte y movilidad, residuos, contratación verde,...) no han hecho sino concretar el modelo⁴.

Más recientemente, otro sector de singular importancia se añade a los que ya venían acudiendo a la planificación como instrumento de ordenación y gestión: las políticas energéticas vienen intensificando la función de la planificación para la consecución de objetivos energéticos, condicionando de forma cada vez más extensa la utilización del territorio –y del espacio marino- y basando además el diseño de objetivos –como el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero- en un nuevo modelo de gobernanza que adopta ahora un sentido ascendente. De esta forma, la planificación territorial –ya no meramente urbanística – será en un futuro próximo el primer elemento que condicionará uno de los instrumentos esenciales de las políticas de cambio climático. Por imperativo de la Unión Europea.

2. LA PLANIFICACION COMO INSTRUMENTO ESTRATÉGICO EN LA DIRECTIVA RES Y EN EL NUEVO MODELO ENERGÉTICO 2050.

Ye en los primeros años de este milenio (2001 y 2003), la Unión Europea adoptó las primeras medidas fomentando el uso de energías renovables. Con un enfoque más sistemático y global, en 2007 la Comisión adoptó el «Programa de trabajo de la energía renovable — Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible»⁵. En la progresiva implantación de fuentes de energía renovables resultó decisiva la conocida Estrategia Europa 2020⁶, centrada en la creación de las condiciones necesarias para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La Estrategia fijó una serie de objetivos principales, incluidos los relativos al cambio climático y la sostenibilidad energética y adoptó la conocida tríada 20-20-20⁷. Los dos primeros de estos objetivos vinculantes (emisiones y renovables) a escala nacional fueron aplicados mediante el «Paquete sobre clima

⁴ Galera Rodrigo, S., “Urbanismo sostenible: la política europea de medio ambiente urbano”, *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, Nº 224, 2006, págs. 155-182

⁵Comunicación de 10 de enero de 2007, COM(2006) 848.

⁶ COM(2010) 2020 final de 3.3.2010., que confirma una estrategia anterior contenida en el el “Programa de trabajo de la energía renovable. Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible”, adoptado en la Comunicación de la Comisión de 10 de enero de 2007.

⁷ i) reducir un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión en comparación con los niveles de 1990; ii) incrementar hasta el 20 % el porcentaje de las fuentes de energía renovables en el consumo final de energía de la Unión; y iii) mejorar un 20 % la eficiencia energética de la UE en comparación con los niveles de 1990.

y energía»⁸, del que derivó la actualmente vigente *Directiva 2009/28/CE*, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (en lo sucesivo *Directiva RES*), que derogó las adoptadas con anterioridad en 2001 y 2003.

La Directiva tiene como objetivo general establecer “un marco común para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables”, fijando objetivos nacionales obligatorios de cuotas procedente de esta fuente en relación con el consumo final bruto de energía. Para garantizar la consecución de estos objetivos, los Estados “deben procurar seguir una trayectoria indicativa que les permita avanzar hacia el logro de sus objetivos finales obligatorios” (*considerando 19*). Por lo que aquí interesa, la Directiva RES regula y refiere la técnica de la planificación con dos propósitos distintos.

En primer lugar, la Directiva impuso la elaboración de los Planes nacionales en materia de energía renovable, que debían comunicarse antes del 30 de junio de 2010, y cuyo contenido mínimo viene establecido en su Anexo VI y que agrupa en cuatro apartados: 1. Consumo energético final previsto; 2. Objetivos nacionales sectoriales para 2020 y estimación de cuotas de energía procedente de fuentes renovables en la electricidad, la calefacción y refrigeración y el transporte; 3. Medidas para alcanzar los objetivos; 4. Evaluaciones. La Directiva prevé, aunque no impone, que los Estados alienten a “las autoridades locales y regionales a establecer objetivos, además de los objetivos nacionales, y hacer participar a dichas autoridades en la elaboración de los planes de acción nacional” (*considerando 23*).

En segundo lugar, y en un plano distinto, la Directiva RES se ocupa de establecer criterios sobre el impacto que sus determinaciones han de tener en la planificación territorial, al establecer reglas mínimas sobre los procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias que “deben racionalizarse con calendarios transparentes en los que respecta a las instalaciones” (*considerando 41*) lo que debe de tener reflejo en la planificación espacial. Tal racionalización se formula como mandato específico en el artículo 13, apdo. 1, en los siguientes términos:

En particular, los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para garantizar que:

a) sin perjuicio de las diferencias entre las estructuras administrativas y la organización de los Estados miembros, las *responsabilidades respectivas de los organismos administrativos nacionales, regionales y locales* en materia de procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias *se coordinen* y definan claramente, *lo que comprende la planificación espacial, con calendarios transparentes para la determinación de las solicitudes de planificación y construcción;*

⁸ Decisión nº 406/2009/CE de 23 de abril de 2009.

Esta necesidad de coordinar la planificación espacial se hará particularmente intensa en la implantación de la Estrategia 2050 a la que más abajo se hace referencia: se quiere apuntar aquí que la necesidad de coordinación de los distintos instrumentos de planificación resulta no sólo de un imperativo racional sino, y mucho más en el futuro, de un imperativo de eficacia de los propios instrumentos de planificación.

Los objetivos de política energética europea recientemente establecidos con el horizonte del 2050 no suponen ya un afinamiento y perfeccionamiento de objetivos en el marco de un mismo modelo, sino una transformación del modelo mismo: estos objetivos ulteriores vienen establecidos, como estrategia general, en la Comunicación de la Comisión *Hoja de Ruta de la Energía para 2050*⁹ (HR2050 en adelante) y los documentos que la acompañan. Se insiste aquí, de nuevo, en la reducción de emisiones, en la eficiencia energética y en el incremento de las fuentes de energía renovables en el porcentaje de consumo energético final, pero tales objetivos quieren ahora alcanzarse sobre la base de un mercado de perfiles completamente distinto.

El modelo definido para 2050 se propone como base para proponer iniciativas legislativas y de otro tipo sobre política energética: como es natural, está construidas sobre hipótesis basadas en proyecciones de avances tecnológicos y económicos que irán revisándose en ese iterin temporal¹⁰. No obstante, quedan ya identificados tanto los objetivos y resultados, como los elementos estructurales del modelo, considerándose *Opciones Útiles en Todo Caso* la eficiencia energética, las energías de fuente renovable y las redes inteligentes¹¹.

Esta ambiciosa estrategia supondrá una transformación radical de las fuentes de producción, distribución y consumo de energía de los ciudadanos europeos y tiene ya tiene perfiladas dos de sus elementos estructurales:

- por una parte, el Horizonte 2050 apunta a la reducción progresiva de las fuentes de energía convencionales, que se contemplan transitoriamente como fuentes de reserva hasta conseguir el abastecimiento completo y seguro de la red a partir de fuentes de energía renovables (RES) y otras fuentes no convencionales (en esta progresión se ha concretado ya el objetivo del 30% de renovables en el consumo final para 2030, y del 50% para 2050) ;

⁹ Comunicación de la Comisión de COM/2011//0885

¹⁰ Como es común en las estrategias Europas a largo plazo, se han concretado ya acciones y objetivos en períodos intermedios, cuya evaluación en su día permitirá las correcciones necesarias para alcanzar el objetivo final. La HR2050 tiene como objetivo intermedio 2030, lo que se desarrolló en el documento que establece «Un Marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030»¹⁰ cuyos pilares son: i) una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de un 40 % con respecto a los niveles de 1990; ii) un objetivo vinculante a escala de la UE de al menos un 27 % de fuentes de energía renovables; iii) una ambición renovada en materia de políticas de eficiencia energética; y iv) un nuevo sistema de gobernanza y una nueva serie de indicadores para garantizar un sistema energético competitivo y seguro.

¹¹ Estrategia basada en la *TriasEnergetica*, cuya propuesta (y revisiones) se refiere en **Vandevyvere, H., Stremke, S.**, “UrbanPlanningfor a RenewableEnergyFuture: MethodologicalChallenges and Opportunitiesfrom a DesignPerspective”, Sustainability 2012, Issue 4, 1309-132

- por otra parte, se apunta a un cambio estructural del sistema de gestión, que abandona ahora la secuencia vertical de producción – transporte – distribución – consumo, gestionado por los operadores del sistema, para implantar un sistema de abastecimiento energético basado en una *gigantesca red inteligente e interconectada*, alimentada por millones de actores –productores/consumidores- que interaccionan con la red (*Smart Grids*)

Por lo que aquí interesa, debe subrayarse que este nuevo marco parte de un sistema de decisión y gestión pública que también se modifica profundamente: la *Estrategia de Gobernanza Energética* que acompaña al nuevo planteamiento supone novedades de calado, al sustituir el actual *enfoque descendente* (objetivos de reducción de Gases de Efecto Invernadero, GEI y subsiguientes medidas) en un *enfoque ascendente* (el potencial energético local y las tecnologías económicamente eficientes determinan los objetivos de reducción GEI y de alimentación de la red) para la definición de objetivos.

En esta nueva estrategia (ascendente) de fijación de los nuevos objetivos de emisiones GEI resulta imprescindible la colaboración de todos los agentes públicos implicados que provienen de todos los ámbitos territoriales, por este orden, locales y supralocales, regionales y, por último, estatal que adoptará una estrategia única que habrá de integrar los objetivos e instrumentos formulados *para* los niveles territorialmente inferiores.

3. LA PLANIFICACIÓN DE RES EN ESPAÑA: CAÓTICA, INEFICIENTE Y AL MARGEN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL.

La Planificación como instrumento de las distintas políticas públicas tiene un muy distinto entendimiento en el plano europeo y en el plano español: si en aquél Estrategias, Políticas, Planes, Programas y Medidas muestran su articulación y su hilo conductor, en el plano nacional no es posible reconocer ese hilo conductor en prácticamente ningún ámbito de intervención pública. Más bien parece que la técnica planificadora que viene imponiéndose desde la Unión Europea en los más diversos ámbitos sectoriales lleva en España a la adopción de Planes Nacionales que son incapaces de conducir coherentemente a los objetivos contenidos en dichos documentos; su utilidad quizás pudiera reconducirse al interés de los datos e informaciones acopiados en las Memorias y al cumplimiento formal de la obligación de trasponer las Directivas europeas que imponen dichos Planes, pero sin que pueda reconocerse aquél carácter instrumental que es propio, según se veía al principio, de la planificación. El desencuentro permanente entre las Administraciones Central y Autonómicas desde luego es una de las causas explicativas, desencuentro no mitigado por un entendimiento científicamente incorrecto del marco de reparto de competencias en materia de ordenación del

territorio, urbanismo y medio ambiente por parte de la doctrina del Tribunal Constitucional¹².

Un ejemplo más que elocuente lo tenemos en la Plan Nacional de Energías Renovables 2005-2010, que estableció 450 MW de potencia instalada de energía fotovoltaica para todo el período considerado en la planificación: por efecto del Real Decreto de 2007 que estableció las tarifas primadas para esta categoría de energía se acabó dicho año con una potencia instalada de 526 MW, llevando esta progresión a 2,707 MW a finales del año 2008¹³. Esto no es planificación.

El marco regulatorio general del sector energético hace previsión, antes y ahora, de Planes Energéticos bien de carácter indicativo, bien de carácter vinculante, limitándose estos últimos al desarrollo de la red de transporte, lo que incluye las líneas de transporte y subestaciones previstas. El Plan Actualmente vigente (2008-2016)¹⁴, se adoptó en base a las previsiones de la anterior LSE 1997, regulándose en el Real Decreto 1955/2000 el órgano competente para su adopción (Consejo de Ministros, a propuesta del entonces Ministro de Economía), y algunas determinaciones para su tramitación (participación de las Comunidades Autónomas y sometimiento al Congreso). La participación autonómica se haría efectiva con la aprobación de sucesivas Órdenes Ministeriales que anunciaban el inicio de procedimientos para efectuar propuestas de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica (y de la red básica de gas natural y de las instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas de productos petrolíferos).

Este Plan 2008-2016 insistió en la necesidad de coordinar la planificación energética, tanto indicativa como vinculante, con el resto de instrumentos de planificación, especialmente urbanísticos y de ordenación del territorio: aspectos tales como la localización de plantas generadoras de electricidad, el trazado de redes de transporte, la ubicación de refinerías y gaseoductos, presentan una incidencia directa en la ordenación del territorio, “incidencia que ha de ser contemplada por los correspondientes instrumentos de planeamiento”; parece pues que más que *coordinar*, el Plan alude a la *prevalencia* que deben darse a estas estrategias energéticas con proyección espacial sobre la planificación territorial y urbanísticas.

Dos años después se adopta el Plan de Acción Nacional de Energías Renovables 2011-2020 (PANER, de 30 de junio 2010), que da cumplimiento a la obligación impuesta por la Directiva 2009/28 de adoptar Planes de Acción Nacionales, ajustados al modelo adoptado por la Comisión. No tiene pues esta Ley cobertura en la LSE 1997, sino que traspone directa y específicamente la Directiva: es más, el PANER declara que, en paralelo, se estaba produciendo la tramitación del Plan de Energías Renovables 2011-2020 (PER) en aplicación de las previsiones del

¹² Vid. en este sentido, **A. Serrano Rodríguez**, op. cit. pág. 23.

¹³ Vid. **Ruiz Olmo, I.**, Título: “Las renovables ante los recientes cambios normativos: el episodio jurisprudencial del RD 1565/2010, que modifica la tarifa retributiva de la energía fotovoltaica”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 3 de marzo 2014,

<http://www.actualidadjuridicaambiental.com/?s=ruiz+olmo>

¹⁴ Relativo a los sectores de electricidad y gas y desarrollo de las redes de transporte

Real Decreto 661/2007 que en aquella fecha regulaba la producción de energía en régimen especial¹⁵.

Con referencia a la obligación de la Directiva de coordinar y simplificar los procedimientos de autorización de instalaciones de producción de renovables, el PANER revisa la normativa aplicable en los tres ámbitos más directamente implicados en las instalaciones de energía –industria, medioambiente y urbanismo –, que salvo la limitada competencia estatal corresponde a las Comunidades Autónomas que han adoptado legislación en estos tres ámbitos. Aunque es de agradecer que en sus Anexos incluya fichas informativas de la legislación autonómica vigente que resulta de aplicación a las instalaciones, así como a los instrumentos de planificación adoptados, no parece suficiente para cumplir el mandato (artículo 13.1 Directiva RES) que impone como contenido de la coordinación,

la planificación espacial, con calendarios transparentes para la determinación de las solicitudes de planificación y construcción.

Un año después de la adopción del PANER sale publicada la Ley 2/2011 de 4 de marzo de *Economía sostenible*, que dedica un Capítulo completo, comprensivo de diez artículos, a regular el *Modelo Energético Sostenible*. Por lo que aquí se trata, interesa destacar las siguientes determinaciones:

- contempla un documento de planificación (artículo 79) que establecerá un modelo de generación y distribución de energía, documento que se orientará: a) a optimizar la participación de las energías renovables en la cesta de generación energética; b) a reducir la participación de aquéllas con mayor potencial de emisiones de CO₂; c) a determinar los niveles de participación de la energía nuclear, entre otros aspectos.

- crea la *Conferencia Sectorial de Energía* (artículo 81) como órgano de coordinación entre el Estado y las comunidades Autónomas en materia de preparación, desarrollo y aplicación de la planificación estatal sobre energía. Esta Conferencia debe de informar preceptivamente no sólo el Plan *omnicompresivo*, e indicativo, mencionado en el artículo 79, sino también el Plan vinculante que, limitado a la red de transporte, se regula en la legislación del sector eléctrico.

De esta forma, la Ley 2/2011 otorga un protagonismo mayor a las Comunidades Autónomas, no sólo porque el Estado en el ejercicio de sus competencias energéticas impacta en las competencias autonómicas propias –esencialmente ambientales y territoriales– sino porque, racionalmente, la adopción de un Plan Nacional requiere la consideración previa de las estrategias –ambientales, territoriales, energéticas o de otra índole– que corresponden a las autoridades regionales. No obstante, este órgano de cooperación ha tenido escasa actividad, convocándose desde su creación dos veces en 2011, ninguna en 2012 (esto es, cuando ya se estaba elaborando el anteproyecto de la nueva Ley del Sector eléctrico), una en 2013, y otra en 2014.

¹⁵ Y que a día de hoy, salvo error por mi parte, no se ha adoptado (al menos el Ministerio no lo incluye entre los demás Planes adoptados en su Departamento).

La regulación de la Planificación energética en la nueva LSE 2013 abandona el enfoque planificador adoptado por la Ley de Economía Sostenible, no sólo en relación al contenido de los planes, sino también en cuanto a su tramitación. Más bien confirma la técnica y el modelo de la LSE 1997, incorporando las determinaciones competencias que se han ido concretando en los años previos por la jurisprudencia. La LSE 2013 distingue tres tipos de planes:

- Los planes eléctricos, orientados a los clásicos objetivos de seguridad y calidad del suministro, de carácter indicativo y que deben reflejar distintos escenarios de evolución de la demanda, la capacidad mínima instalada para satisfacerla y las infraestructuras necesarias (artículo 4, apdo. 3);
- Los planes de desarrollo de la red de transporte, que forman parte de la anterior, de carácter vinculante¹⁶;
- Los planes de energía renovable y de eficiencia energética que, con carácter indicativo, se puedan aprobar para favorecer el cumplimiento de obligaciones europeas (artículo 4, apdo. 5).

Abandono pues de la planificación energética integral dirigida a incrementar la participación de las renovables y la reducción de energías con mayor potencial de producción de CO2 en la cesta energética, en línea con el nuevo modelo establecido en la HR2050. Y abandono también del reforzamiento de la presencia autonómica, cuya “participación” en la planificación eléctrica queda recogida (LSE 2013, artículo 4, apdo. 2) sin precisiones adicionales (¿conferencia sectorial, información pública, informes preceptivos?). Ni rastro hay de la participación, vía Conferencia Sectorial de la Energía, en la planificación, indicativa y vinculante, que estableció la Ley de Economía Sostenible y que no hay sido *expresamente* derogada.

Resulta asimismo equívoca la invocación de “coordinación con planes urbanísticos”, que recoge el artículo 5, y que concreta en el *mandato* de que la planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía “deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio y urbanístico, el cual deberá precisar las posibles instalaciones... y las reservas de suelo necesarias para (*su*) ubicación”. A continuación reseña los preceptos que permiten con carácter general la imposición de obras e instalaciones de interés general de la legislación vigente (ley del suelo y ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas). Con tal contenido, quizás el término “coordinación” mejor hubiera estado sustituido por el de “relación” o, directamente, “prevalencia”.

Pero es que, además, no sólo abandona la planificación energética integral, que resulta imprescindible para la incorporación del modelo HR2050, sino perpetua un modelo de planificación y gestión ahora opuesto al sistema de Gobernanza Energética que avanza dicho modelo. Recordamos que la HOR2050 pretendía sustituir el actual enfoque descendente (objetivos de reducción GEI y subsiguientes medidas) por un enfoque ascendente, *bottom-up*, en el que el potencial energético local y las tecnologías económicamente eficientes determinan los objetivos de reducción GEI y de alimentación de la red.

¹⁶ Exposición de Motivos, II, párrafo 12º

Desde esta perspectiva, no faltan ya ejemplos de buenas prácticas planificadoras, que integran en las planificaciones energéticas su proyección territorial. En este sentido, las *zonas de desarrollo eólico terrestre*, incorporadas por la Ley francesa de modernización y desarrollo del servicio público de la electricidad¹⁷, propuestas por los municipios, delimitadas a nivel regional e integradas en la planificación nacional.

Entre nosotros, es interesante el enfoque del Plan Energético de Cataluña 2012-2020¹⁸: se alude allí a la planificación territorial del desarrollo eólico (*Zonas de Aprovechamiento Prioritario*) que es previa a la adopción de medidas dirigidas a cumplir los objetivos de desarrollo eólico establecidos en el Plan (apdo. 2.4.3), la vinculación de promoción de biomasa forestal con las determinaciones del Plan Territorial Forestal de Cataluña o, con carácter general, la coordinación y vertebración de las estrategias de la planificación energética con las planificaciones forestales, de residuos, hidráulica, territorial y del paisaje de la Generalitat de Cataluña.

La estrategia de la HR2050 es también reconocible en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco¹⁵ incorporan también este modelo de generación distribuida y redes inteligentes al referirse a los *Nodos de Innovación* (uno de los Espacios singulares con potencial innovador), para los que establece criterios territoriales de identificación y desarrollo entre ellos los relativos a las energías renovables y la infraestructura digital (Directriz 4, apdo. 5.d.5). Sin embargo, al establecer las Normas de Aplicación, estos criterios no aparecen entre los que tienen carácter vinculante para los instrumentos de planeamiento territorial, sino como meros criterios y orientaciones.

En términos generales creo que hay que lamentar el abandono del planteamiento de la planificación energética integral que recogía la Ley de Economía Sostenible 2/2011 y que se adecuaba mucho mejor a los retos que nuestro país ha de afrontar al socaire de la nueva estrategia energética europea. El concepto tradicional de planificación energética que retoma la LSE 2013 da escrupuloso traslado de la doctrina constitucional recaída en cuestiones competenciales, agotando las posibilidades que proporciona la competencia estatal, Planes vinculantes de infraestructuras y transporte; por lo demás, sobre la planificación energética indicativa, que ni es el resultado de consenso de las distintas planificaciones –energéticas, ambientales, territoriales- implicadas, ni pueden, claro está, imponerse por razones competenciales, tenemos reciente muestra de su carácter inoperante. Decenas de planes que en conjunto no constituyen un sistema coordinado sino una serie de estrategias unilaterales...Lo que se impone es otro planteamiento, hace ya tiempo esperado por la ciudadanía, en el que autoridades estatales, autonómicas y locales tienen la obligación de entendimiento y coordinación, porque ahora las cosas han de hacerse de otra manera: los objetivos energéticos –desde la reducción de gases de efecto invernadero a la cuota creciente de producción de renovables- no se va ya delimitar a nivel

¹⁷Loi n° 2000-108 du 10 février 2000, artículo 10-1, posteriormente derogado, de forma que suprimidas estas zonas se reconduce a los instrumentos territoriales, en particular a los Esquemas Eólicos Regionales.

¹⁸ Aprobado por Acuerdo 97/2012 del Consejo de Gobierno (DOGC 11 de octubre 2012).

nacional y a *proyectarse* de forma descendente sino que, al contrario, han de establecerse a nivel nacional en base a las previsiones y estrategias energéticas, ambientales y territoriales que se concretan en niveles subnacionales. Al menos a eso apuntan las nuevas estrategias de Gobernanza que nos vienen de Europa.

A día de hoy, la implantación de una nueva cultura política y administrativa basada en la coordinación constituye en nuestro país un reto considerable, y ya no sólo para la preservación de la estructura y calidad territorial y paisajística, sino por la propia eficacia de objetivos políticos que, como los climáticos, trascienden la dimensión nacional e incluso europea y en los que estamos, se supone, comprometidos. Para ello, se hace imprescindible, como se ha señalado, “un acuerdo entre los dos principales partidos políticos, porque la solución exige, dada la inercia y tiempo de materialización de los procesos territoriales, una estabilidad que sólo se puede conseguir en un marco de acuerdo estructural en el que participen también los gobiernos de las administraciones territoriales”¹⁹

¹⁹ A. Serrano, cit., pág. 46.



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

El crecimiento turístico en su repercusión sobre el bienestar social bajo el marco de la ordenación del territorio en la isla de Lanzarote

*Asenet Sosa Espinosa**

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología

Profesora titular. Universidad Politécnica de Valencia

RESUMEN

La presente ponencia recoge sintéticamente los principales resultados obtenidos en las investigaciones realizadas para una tesis doctoral, presentada en 2013, que aborda los efectos sobre el bienestar social que ha tenido la implantación y el crecimiento de la actividad turística, en la isla de Lanzarote, durante el periodo que comprende desde 1970 a 2006. Marco temporal que se subdivide en tres fases de evolución a partir de la política territorial aplicada, a través de los instrumentos de ordenación del territorio que se suceden en el tiempo, valorándose su aportación, regulación y efectividad, en los procesos de transformación socio-económica y sobre el bienestar de los residentes.

Tras concluir acerca del poco éxito de las políticas aplicadas en el pasado, se hace un seguimiento y reflexión sobre los procesos abiertos actualmente en materia de ordenación territorial en Lanzarote.

ABSTRACT

This presentation summarizes the main results of the research for a doctoral thesis presented in 2013. This thesis deals with the effects on social welfare has been the establishment and growth of tourism in the island of Lanzarote during the period ranging from 1970 to 2006. This time frame is divided into three phases of evolution implemented by the territorial policy through the planning instruments that occur over time.

Contribution, regulation and effectiveness of these instruments in the dynamics of socio-economic transformation and welfare of residents is valued.

After conclude the limit success of the policies implemented in the past, done a follow up and a reflection about the processes currently open in regional planning in Lanzarote.

1. INTRODUCCIÓN

El turismo, en cuanto fenómeno socioeconómico, produce múltiples manifestaciones de interacción social entre visitantes y anfitriones, originando numerosos cambios, en la estructura social de acogida, que se instalan de forma permanente y que tienen efectos de diferente signo sobre aspectos básicos de bienestar.

La importancia que este sector ha alcanzado en las últimas cuatro décadas en España, y especialmente en los territorios insulares, inducen a una evaluación del proceso de crecimiento alcanzado en su repercusión sobre el estado del bienestar de las sociedades locales, que nutren su posibilidad de desarrollo a través de ésta vía, y llegan a limitar sus opciones de vida a su curso y desarrollo.

La política turística española ha estado marcada por unas primeras fases donde la preocupación se centraba en incrementar la oferta y la demanda, sin observar repercusiones locales de dicha dinámica y en ensalzar las bondades de la actividad. No será hasta el primer gobierno democrático español cuando se empiecen a abordar las contradicciones del turismo, en cuanto a los problemas que genera, y no únicamente en cuando a los problemas que sufre. Dicha nueva orientación será fundamental desde finales de la década de los años ochenta donde ya se van recogiendo efectos positivos y negativos en las sociedades de acogida, que, en algunos casos, ha ocasionado un comportamiento del mercado depredador de los recursos que sustentan la propia actividad.

Con este marco de partida nacen las investigaciones dirigidas a la elaboración de una tesis doctoral que fue presentada, en el año 2013, en la Universidad Politécnica de Valencia, y que concentra su atención sobre la situación de la población residente, en términos de necesidades sociales, a partir de que irrumpe la actividad turística y absorbe las posibilidades socioeconómicas. El caso de estudio se centra en la isla de Lanzarote, en el Archipiélago Canario, ya que ésta se presenta como un espacio idóneo para este tipo de investigaciones por sus características físicas y socioeconómicas afectadas en su totalidad por la dinámica turística.

Antes de abordar sintéticamente los resultados de dicha investigación, se hace necesario recoger brevemente el objetivo de la misma, cosa que permite al lector centrar las pretensiones a alcanzar, y el procedimiento seguido.

2. OBJETIVO Y PROCEDIMIENTO

El objetivo que aborda el trabajo mencionado se concentra en demostrar que ciertas formas de turismo pueden significar pérdida de bienestar para los residentes en territorios que ven desbordada su capacidad de carga asociada, a consecuencia de la implantación y crecimiento de una actividad turística en forma de “turismo de masas”. De modo que el beneficio que inicialmente aporta el turismo, cuando se masifica, empezará a compensar negativamente, pues se abren dinámicas de transformación social, territorial y económica que revierten

estos beneficios afectando al bienestar de la población residente. Como finalmente ha sido el caso de Lanzarote.

Para demostrarlo se realiza un análisis retrospectivo y diacrónico de los hechos acontecidos en la isla desde 1970, momento en el que arranca la dinámica de crecimiento de la oferta que convertirá a Lanzarote en un destino de masas, hasta el año 2006. Obteniendo, de esta forma, una representación de la evolución de la situación socioeconómica, de los equipamientos e infraestructuras, y de la forma en la que se ha producido el crecimiento de la actividad turística. Finalmente, se establecen relaciones entre los datos obtenidos a partir un modelo explicativo, que interrelaciona e integra dichos resultados.

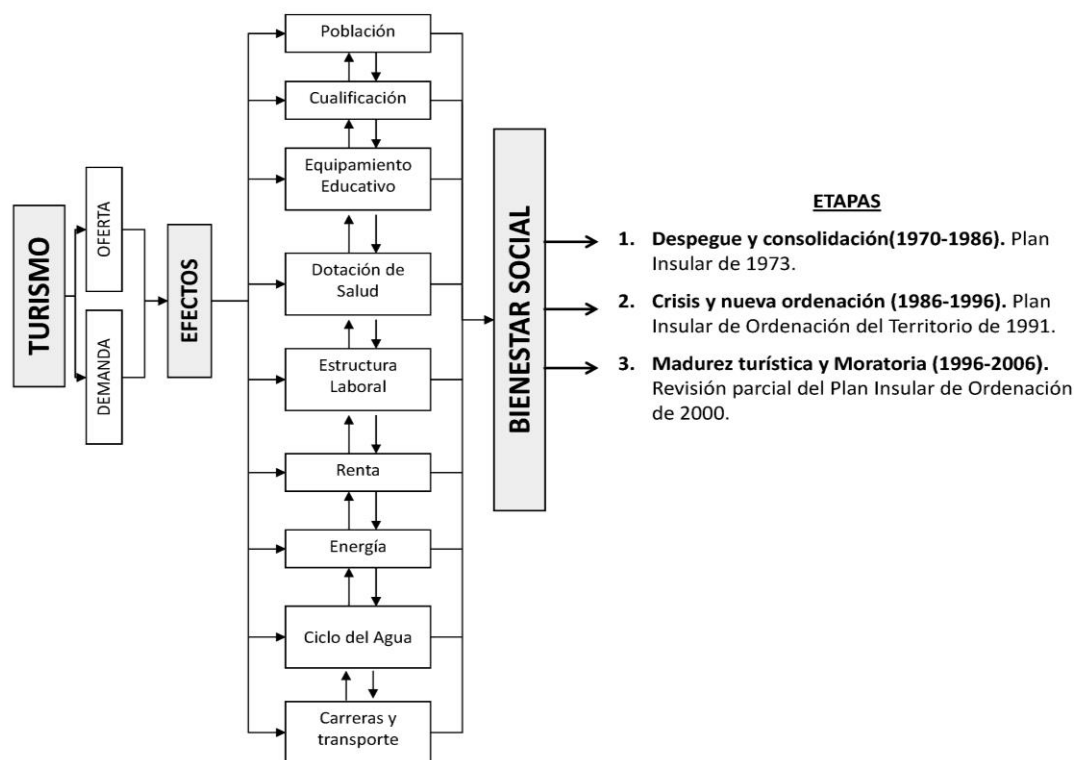
Las variables seleccionadas y analizadas son aquellas que guardan relación con áreas que se consideran fundamentales en la medición del bienestar, desde un punto de vista objetivable, es decir, referido al acceso a requisitos primordiales que no pueden ser eludidos a la hora de administrar los recursos y que, por tanto, pueden presentar estrangulamientos por la mayor presión de la demanda social, incrementada por la actividad turística, frente a una actuación desfasada de la oferta pública y discriminatoria de la privada sobre la población local. Estas áreas se concretan en nueve, cuya evolución se analiza a partir de indicadores de oferta y demanda, y en relación a los crecimientos que experimenta el turismo.

Desde este enfoque metodológico, no se puede obviar la política territorial aplicada al espacio insular a lo largo del periodo de análisis señalado, y expresada en base a los instrumentos de ordenación del territorio que se van sucediendo, en la medida en que éstos establecen el modelo de desarrollo deseado, lo que incluye las tendencias urbanísticas y el rol del turismo en dicho desarrollo.

Atendiendo a ello, se definen tres grandes etapas o fases donde las dinámicas de crecimiento turístico y sus efectos sobre el bienestar, y por tanto sobre las variables contempladas, varían. Así mismo, se incorpora un análisis por lustros, lo que nos permite observar los cambios en cortos periodos de tiempo disponiendo de información demográfica fiable.

El esquema metodológico se ilustra a continuación.

Figura 1. Esquema resumen del procedimiento



Fuente: Elaboración propia a partir de Sosa, A. (2013)

3. MARCO TERRITORIAL

La isla de Lanzarote ocupa una posición nororiental dentro del Archipiélago Canario, siendo la isla más septentrional. Su características climáticas están condicionadas por su posición en el cinturón de presiones subtropicales, por la influencia del océano Atlántico, por la falta de una alineación montañosa a lo largo de la isla, su bajas cotas (670m) y por la vecindad del Sáhara (100 km). Lo que hace que disfrute de un clima subtropical seco, con temperaturas suaves prácticamente todo el año. De sus 231,26 km de longitud de costa, el 15,6% son playas. A ello se une un paisaje volcánico que afecta a prácticamente la tercera parte de la superficie de la isla.

Administrativamente está dividida en siete municipios (Arrecife, Haría, San Bartolomé, Teguise, Tías, Tinajo y Yaiza), siendo tres donde se localizan los desarrollos turísticos masivos (Teguise, Tías y Yaiza) pero, por las dimensiones de la isla (845,94 km²) las afecciones son globales.

Sus características físicas, ambientales y paisajísticas la han convertido en un espacio idóneo para el desarrollo de actividades turísticas, de sol y playa, prácticamente todo el año. Cumplía con lo que Gaviria, M. (1974: 62) llamó “los atractivos del paraíso español” para las nuevas masas consumidoras de vacaciones. Es decir, su potencial no sólo se encontraba en estas características físicas, sino que además, el encontrarse a “poca distancia de las capitales europeas, la usencia de legislación y la existente favorable a inversiones

extrajeran incontrolables, nulo control urbanístico, suelo edificable abundante a bajo precio y mano de obra barata y obediente”, la convirtió en presa fácil.

Así paso, prácticamente sin transición (Acosta, E. 1990: 1), y en apenas quince años, de una agricultura de supervivencia a los servicios basados en la hostelería y el turismo, sin diversificación económica. Esta rápida incorporación se produce sin implementar mecanismos de defensa e integración, esto llegará mucho después, cuando la actividad turística ya no es marginal o paralela, sino cuando se ha convertido en estructural, se ha asumido un modelo de masas, y otras posibilidades socioeconómicas han dejado prácticamente de existir (Sosa, A. 2013:123). ¿Qué papel ha jugado la política territorial en este comienzo y qué supuso para la población residente?, ¿qué papel juega, dicha política, en la asunción y mantenimiento de un modelo turístico de masas para Lanzarote? y ¿a qué somete el bienestar de su población?

4. CRECIMIENTO TURÍSTICO Y PLANIFICACIÓN

Tres son los Planes de ordenación del territorio que se aplican a la isla en el periodo que se analiza (1970-2006), desde que comienzan los desarrollos turísticos hasta su madurez como destino. A través de ellos configuramos tres etapas de análisis, puesto que van a ir apareciendo ante necesidades de desarrollo económico, han marcado este y se constituyen en el principio ordenador del desarrollo turístico y social insular, por lo que tiene sentido tomarlos como puntos de inflexión a la hora de realizar un análisis del estado y devenir del bienestar social insular (Sosa, A. 2002, 2013:137).

4.1. Primera fase. El Plan Insular de 1973

Los hitos de transformación espacial por el turismo, en Lanzarote, se van a concentrar principalmente en la década de los años setenta y ochenta. Esta etapa constituye la fase de producción del espacio turístico, caracterizada por una filosofía desarrollista, comienza la urbanización del territorio y la construcción de hoteles y apartamentos que ya no dejará de crecer, aunque su intensidad se ralentizará a finales de los años ochenta. Es el inicio de lo que luego será un modelo turístico orientado a las masas.

El modelo de planificación que marca esta etapa (Plan Insular de 1973) impulsa un fuerte crecimiento de la oferta turística basado en la presión constante sobre la demanda de suelo y el incremento de la afluencia, crecimientos rápidos y a gran escala. Su carácter de Norma Subsidiaria permite que el suelo apto para urbanizar se desarrolle directamente a través de Planes Parciales (y a veces sin ellos, por la vía de los hechos), debido a la forma en que quedaron aprobadas: supeditadas al planeamiento municipal (Cabildo de Lanzarote, 1987a:20) y sin tener que asumir referencias a nivel insular. Bajo este Plan se disparan las clasificaciones de suelo, abarcando a más de 8.000 ha, con capacidad para unas 450.000 plazas turísticas (Cabildo de Lanzarote, 1999:6). Por tanto, es un periodo en el que prevalece un concepto maximizador, fundamentalmente cuantitativo, legislando y planificando para la promoción del territorio y no para controlar la

especulación y el desorden urbanístico, pues lo que finalmente resulta “es la suma de planes inconexos”, planes parciales “sin proyecto de urbanización, lo que supuso una forma de clasificar gran cantidad de suelo y acumular un gran fondo inmobiliario” (Cabildo de Lanzarote, 1987b:3-6).

Es por ello que este periodo arroja la mayor pendiente en el crecimiento tanto de la oferta como de la demanda turística (como se muestra en la figura 2) y es el que modifica, radicalmente, la estructura socioeconómica y territorial de la isla, con efectos sensibles sobre aspectos concretos del bienestar social insular.

4.2. Segunda fase. El Plan de Ordenación del Territorio de 1991

Esta segunda etapa, que comienza al final de la década de los años ochenta, recoge el resultado de los procesos que han venido dándose desde los años setenta, y que acaban en una crisis de sobreproducción, generada por “el excesivo y caótico crecimiento de la construcción y puesta en oferta de alojamiento turístico en el mercado” (Cabildo de Lanzarote, 1992:10). Se abre un nuevo planteamiento, por parte del Gobierno Insular, a partir del análisis de cómo ha tenido lugar el proceso de desarrollo turístico, concluyendo que “no se está produciendo una correcta interrelación entre el turismo y el conjunto de la economía, con importantes consecuencias en la estructura social de la isla (...), generadas por el rápido crecimiento económico” (Cabildo de Lanzarote, 1991:31-37). Se cuestiona la actividad turística en cuanto a su capacidad para generar desarrollos socioeconómicos continuados.

La opción de regular a través de una nueva estrategia de planificación turística aparece como el remedio para curar las heridas surgidas del periodo anterior, es decir, se va a intervenir después de que ha tenido lugar un desarrollo excesivo, cuando la economía ha quedado especializada en el terciario turístico y se han desarticulado las bases de producción y comercialización del sector primario y la industria.

Así, surge un nuevo Plan Insular de Ordenación del Territorio (PIOT), aprobado en 1991 (Decreto 63/1991, al amparo de la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares), cuya elaboración comienza en el año 1986, estableciendo, por primera vez, unas capacidades máximas de alojamiento turístico, en 95.437 camas (Cabildo de Lanzarote, 1999: 33), que suponen directriz vinculante de aplicación directa e inmediata para el planeamiento municipal, e introduce una programación del desarrollo de la edificabilidad hasta el año 2002 (por cuatrienios: 1994-1998-2002), adaptando la capacidad de alojamiento turístico y residencial a cada municipio (Art. 2.4.1.1 y 4.1.2.2), con la intención de hacer compatible el ritmo de la oferta con la inversión pública y que no desborde el ritmo de la demanda (Cabildo de Lanzarote, 1999: 8-10). Ya que esta se veía como la forma de evitar nuevas crisis de producción.

Así mismo, se estableció un plazo de dos años para la adaptación de los Planes Generales de Ordenación Urbana municipales a la legislación urbanística vigente y a lo establecido en este PIOT, también para los propietarios y promotores de planes parciales en ejecución, que debían adaptar sus planes de etapa a esta nueva planificación (Cabildo, 1999:9-10). Cosa que para el caso de los Planes

Generales nunca ocurrió, pues a principios del siglo XXI, salvo uno de sus municipios (San Bartolomé), ninguno se ha adaptado, por lo que seguirá sin haber adecuación entre la estrategia urbanística insular y la municipal, lo que desvirtuará la ordenación propuesta.

Tabla 1. Estado del planeamiento municipal. Lanzarote. 1999	
MUNICIPIO	PLANES GENERALES
Arrecife	PGMO. Adaptada a la legislación vigente. No adaptado al PIOT
Haría	Sin planeamiento
San Bartolomé	Normas Subsidiarias de PM de Julio de 1995. Adaptadas al PIOT.
Teguise	Sin planeamiento
Tías	Normas Subsidiarias de PM. Marzo 1989. No adaptadas al PIOT.
Tinajo	Sin planeamiento
Yaiza	PGMO Marzo de 1973. Sin adaptación al PIOT.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cabildo de Lanzarote, 1999: 11.

Así, esta segunda etapa observa un incremento del crecimiento la oferta menor que en la etapa anterior, aunque la demanda (afluencia) seguirá creciendo. Los efectos sobre áreas concretas del bienestar social insular, presentarán variaciones en relación a la primera etapa de implantación y consolidación de la economía turística.

4.3. Tercera fase. La Moratoria

La tercera etapa, que cubre el periodo que va desde la segunda mitad de la década de los años noventa hasta 2006, en la que Lanzarote ya es un destino turístico de masas maduro, está marcado por la orientación legislativa, urbanística y política, hacia la sostenibilidad del territorio, asumiendo como base el concepto de capacidad de carga.

En estos momentos, el planificador público (Cabildo de Lanzarote) va a asumir la necesidad de plantear nuevos objetivos de desarrollo sostenible, pues se consideran poco presentes en el PIOT vigente (1991), además de considerar que por el camino elegido, al final, se encuentra la no sostenibilidad y la irreversibilidad de la situación de degradación¹ (medioambiental, social, cultural, patrimonial y económica) que reconocen está sufriendo la isla (Cabildo de Lanzarote, 1999:11-13)².

“Para preservar el equilibrio básico del sistema insular y mejorar la calidad de vida de la población lanzaroteña como objetivos básicos de la Estrategia Lanzarote en la Biosfera se hace imprescindible moderar la presión humana sobre dicho sistema, reorientar su evolución con criterios de sostenibilidad, contener el aumento de la población y limitar el crecimiento de la afluencia turística a escalas y ritmos compatibles con su capacidad de asimilación”. Cabildo de Lanzarote, 1999:21.

¹Asume el diagnóstico realizado por la Estrategia Lanzarote en la Biosfera. Cabildo de Lanzarote, 1998.

² “Uno de los motivos que permite afirmar el camino hacia la no sostenibilidad es el fuerte crecimiento de la población impulsado por el turismo, que ha desbordado todas las expectativas por su potencia y rapidez de crecimiento (...).” Cabildo de Lanzarote, 1999: 14.

Se parte de la necesidad de modificar, diversificar y contener la actividad turística, lo que lleva a revisar la Ordenación del Territorio vigente, aprobando en el año 2000 la llamada Moratoria Turística (Decreto 95/2000). Que fija el nuevo límite máximo de camas, hasta el año 2010, en unas 67.795 plazas turísticas, lo que supone una reducción bruta de casi un 29% con respecto a la limitación que establece el PIOT de 1991. Además, la nueva planta turística sólo podrá ser hotelera, de cuatro y cinco estrellas (la preocupación es por la calidad), y a su vez se transforman unas 17.943 plazas turísticas en residenciales, que estaban previstas en los ordenamientos municipales vigentes y contempladas en el PIOT de 1991³.

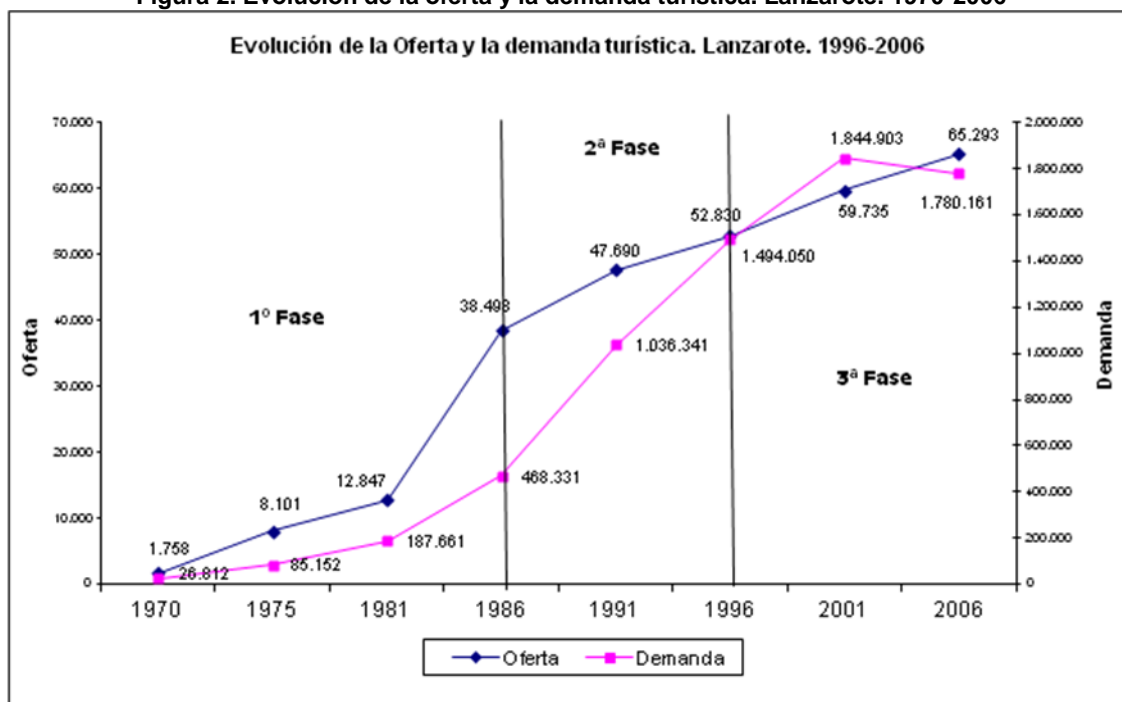
La Moratoria Turística estará vigente cuatro años, será derogada en el año 2005 (Sentencia 105/2005 de 11 de febrero del Tribunal Superior de Justicia de Canarias)⁴, por “no ajustarse a derecho”, tras el recurso presentado por empresarios-propietarios de suelo turístico y el Ayuntamiento de Yaiza. Su tiempo de vigencia será insuficiente para obtener resultados reales. Consecuentemente dicha fecha marca el límite temporal con el que finalizan los análisis realizados.

Junto con esta nueva planificación, la isla se enfrenta a dos procesos: a) en 1997 se produce una nueva fiebre de la construcción, estimándose su duración hasta el año 2002. Situación que arranca antes de la aprobación de la Moratoria (2000) que supone, como hemos señalado, una nueva limitación, ante la cual los promotores reaccionan cubriéndose ante un posible déficit de aprovechamiento (Díaz, L. [et al], 2001:5). Ello produce, a su vez, un efecto llamada de trabajadores, lo que supone mayor presión demográfica; b) Nueva crisis del sector turístico por crecimiento negativo de la afluencia entre los años 2001 y 2006. Provocada por factores externos: mercados emisores (aparición de líneas aéreas de bajo coste y apreciación del euro, principalmente) y destinos emergentes muy competidores en precios (Turquía, Egipto, Croacia, Bulgaria, Túnez o Marruecos, entre otros).

³ Ante la Moratoria, “plazas que estaban en el mercado de manera irregular, intentan legalizarse, pues entre 1996 y 1997 se realiza una revisión censal y se desclasifican alrededor de 4.000 plazas turísticas que habrían pasado a residenciales por efecto de la crisis del quinquenio anterior” (de finales de los años ochenta). Es decir, intentarán recuperar su posición en el mercado turístico., “pero no obtendrán autorización por incumplimiento de los estándares turísticos de la Ley 7/1995 de Ordenación del Turismo de Canarias. La Oficina de Turismo Interior del Cabildo Lanzarote, estima que entre 1.000-2.000 plazas son las que se encuentran en estas circunstancias”. Díaz, L. [et al], 2001: 26-27.

⁴ “Por entender que esta normativa no tenía una precisión económica suficiente para indemnizar a los promotores” (...). “De esta manera, rechazaba el argumento de la “innecesariedad del estudio económico” ya que la moratoria “transforma uso turístico en uso residencial y el informe pericial obrante en autos muestra claramente la diferencia de valor de uno y otro uso”. La Provincia. Diario de Las Palmas. 16/12/2009. Disponible en <http://www.laprovincia.es/lanzarote/2009/12/16/supremo-anula-moratoria-cabildo-lanzarote/275406.html>.

Figura 2. Evolución de la oferta y la demanda turística. Lanzarote. 1970-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de Sosa, A. (2013: 571).

5. PRINCIPALES RESULTADOS

A modo de resumen, se presentan aquí los resultados generales obtenidos desde 1970 hasta el año 2006, a través de un cuadro sintético de los principales procesos acontecidos.

PERIODO	1ª Fase Plan Insular 1973	2ª Fase PIOT de 1991	3ª Fase Moratoria de 2000	RESULTADOS
Presión turística	Fuerte y rápido crecimiento en oferta y demanda	Crecimiento moderado de oferta y demanda	Fuerte crecimiento de oferta y crisis de demanda	La contención del crecimiento sólo se produce por crisis: a) de sobreproducción entre 1986 y 1991; b) de afluencia entre 2001 y 2006.
Presión humana	Inmigración y turismo moderado	De moderado a grave	GRAVE	Presión humana en constante ascenso. Desequilibrios demográficos graves por reducción de la población nacida en la isla a menos del 50% de los residentes.
Cualificación	Evolución positiva	Estancamiento en niveles básicos y medios.	Evolución Negativa, mayoría "sin estudios"	El nivel formativo mejora, pero finalmente queda concentrado en niveles básicos o sin estudios. Fenómeno paralelo a los impulsos de la construcción.
Economía	Diversificación (agricultura + industria + turismo)	Predominio del Turismo y dependencia externa.	Monocultivo Fuerte dependencia externa	Cambio socioeconómico rápido e intenso. De la dependencia del agrario a la dependencia del turismo.
Empleo	Crecimiento, diversificación y estabilidad	Paro creciente, ruptura de la seguridad.	Paro creciente, precariedad e inseguridad laboral.	El nivel de empleo queda sometido a las fluctuaciones turísticas y a contrataciones precarias.

Dotación educativa	Evolución positiva	Ajuste de oferta	Ajuste de oferta	La oferta en formación profesional no se ajustará a las demandas del mercado laboral hasta bien entrados los noventa. Con centralización en la capital de la isla (Arrecife).
	Apertura de centros en educación básica. Desajuste de la oferta profesional.	Presiones puntales en centros de educación no obligatoria.	Presión centros de integración.	
Dotación sanitaria	Estrangulamiento	Estrangulamiento	Estrangulamiento	Constante ampliación, siempre insuficiente por nuevos incrementos demográficos. Deterioro de las condiciones de acceso.
Energía	Mejoras del abastecimiento	Mejoras del abastecimiento	Mejoras del abastecimiento	Producción siempre insuficiente, crece por debajo de la demanda. Constante ampliación que sólo consigue alivios puntuales. Deterioro de las condiciones de acceso.
	Sin garantías	Sin garantías	Sin garantías	
Agua	Mejoras abastecimiento	Mejoras abastecimiento	Mejoras abastecimiento	Por desalación. Producción siempre insuficiente, crece por debajo de la demanda. Constante ampliación que sólo consigue alivios puntuales. Limitación del abastecimiento por zonas, con prioridad para el turismo.
	Limitación para el residente. Sin garantías	Limitación para el residente. Sin garantías	Limitación para el residente. Sin garantías	
Carreteras	Mejora accesibilidad	Congestión local	Dependencia automóvil. Contaminación y fuerte consumo energético.	Constante ampliación de las carreteras. Congestión en vías que conecta la capital con las zonas turísticas y el aeropuerto. Altos índices de motorización. Transporte público limitado con escaso uso.

Fuente: Elaboración propia a partir de Sosa, A. 2013 y Sosa, A. 2014.

6. NUEVAS PROPUESTAS.

Mientras que la última fase descrita acaba con un incremento considerable de las camas turísticas y un crecimiento negativo de la afluencia, situación cuanto menos contradictoria, la derogación de la *Moratoria* hace que la isla vuelva a asumir los parámetros recogidos en el PIOT de 1991.

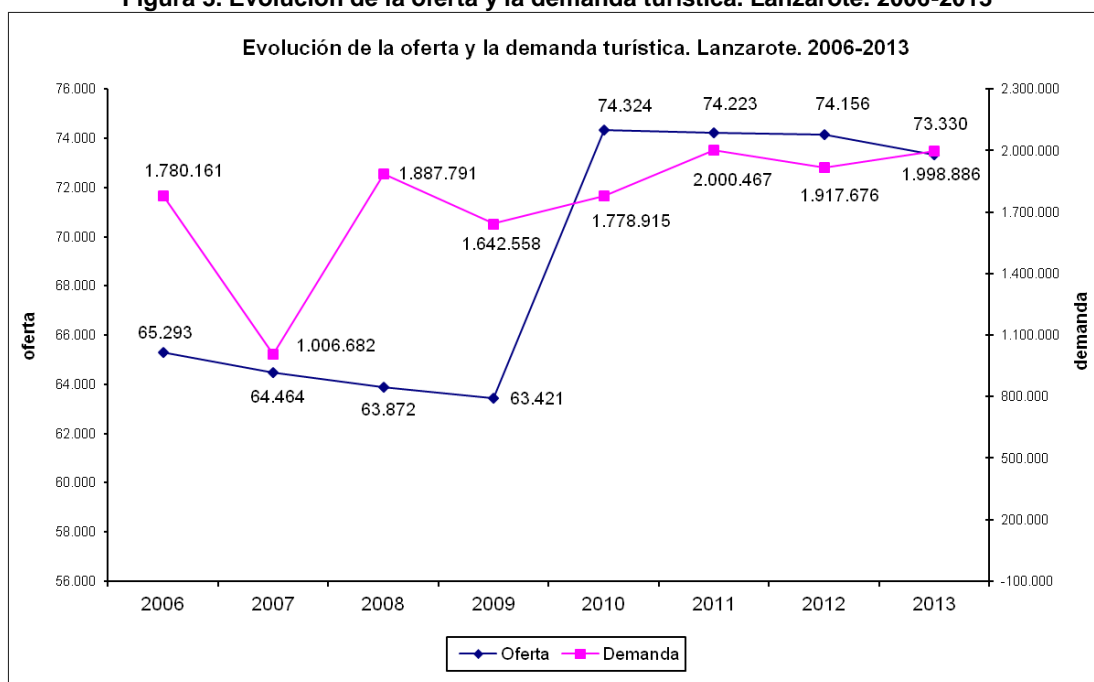
Comienza así la preparación un nuevo Plan⁵, cuyos primeros informes surgen en el año 2008. En ellos se reconoce el desbordamiento sufrido, que “sobrepasa la capacidad de carga territorial, ambiental, turística y demográfica, lo que ha producido un desbordamiento con respecto a sus servicios e infraestructuras. (...) lo cual obliga a hacer un uso más eficiente de los recursos, racionalizando el consumo de suelo, mejorando las infraestructuras y servicios” (Cabildo de Lanzarote, 2008:149-150). Ante estas afirmaciones parece razonable una política destinada a reconducir el modelo territorial poniendo nueva limitación a la capacidad alojativa, como elemento que ha causado tales efectos.

La crisis económica que se abre a partir de 2007 llama a la prudencia en cuanto a la puesta en el mercado de más camas turísticas, pero Lanzarote reacciona de forma contraria. La oferta no ha dejado de crecer en estos años -en el año 2010 ya se había superado en un 29% el techo de la *Moratoria*-, y la demanda de

⁵ Encargado a Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S. L.

alojamiento, en hoteles y apartamentos, ha fluctuado a la baja con recuperaciones puntuales, como se muestra en la figura siguiente:

Figura 3. Evolución de la oferta y la demanda turística. Lanzarote. 2006-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de Cabildo de Lanzarote (2013c:70) y “Encuesta de ocupación hotelera y en apartamentos turísticos (2007-2013)”. INE.

Esta dinámica parece que continuará, en la medida en que el nuevo PIOL propuesto (en proceso de aprobación actualmente), por un lado, permite el desarrollo de todo lo planeado, estableciendo el techo máximo insular a través de la “suma de la capacidad máxima alojativa y la capacidad vacante de los suelos ya clasificados por el planeamiento municipal o aquellos que no hubieran sido objetos de exclusión de los procesos de edificación y urbanización por sus valores naturales” (Cabildo de Lanzarote, 2013a:116), y por otro lado, asume el límite propuesto en 1991 como techo:

“La superación de la capacidad alojativa máxima (...) se justificará en los planes municipales en base a criterios territoriales de sostenibilidad ambiental y territorial (...). No se superará en ningún caso el límite máximo de capacidad turística (hotelera y extrahotelera) y residencial otorgado en el PIOL’91, ya que no se han incrementado los recursos energéticos e infraestructurales (abastecimiento, saneamiento, etc.) en este contemplado y que definen la capacidad de carga insular”. Cabildo de Lanzarote. PIOL Memoria de ordenación (2013b:1).

Queda de esta forma marcado el futuro del crecimiento de la oferta turística de la isla, que no parece encaminarse hacia la diversificación económica y la ruptura con el monocultivo económico que supone el turismo en Lanzarote, y en el que aún se podrán hacer más hoteles y apartamentos de los que ya funcionan.

La osadía de desclasificar suelo, turístico y residencial, como se hizo en el PIOT de 1991, no se volverá a repetir. En palabras de Jiménez, E. [et al], (2003:10-11), el reto al que tiene que enfrentarse la isla es “impedir que se consoliden procesos

edificatorios en terrenos aptos para ello, por estar urbanizados y tener la consideración de urbanos, pero cuyo desarrollo no resulta ya aconsejable por criterios de sostenibilidad territorial". Aceptando el techo de 1991 este reto desaparece.

Parece que, finalmente, los poderes fácticos son los que han tenido éxito en la política territorial insular.

A modo de resumen, se presenta un cuadro sintético de los límites establecidos en los diferentes planes.

Tabla 2. Límites de crecimiento por Plan de Ordenación de Lanzarote

Plan Insular 1973	Clasificación de suelo para capacidad de 450.000 plazas turísticas			
	Hoteles y apartamentos	2º Residencia	Capacidad máxima	
PIOT 1991	95.400	58.700	154.100	
Moratoria 2000	67.795			
	Hoteles y residencial-turístico	Capacidad vacante	Total	Límite PIOT 1991
Propuesta PIOL, 2013	85.467	13.694	99.151	

Fuente: Elaboración propia a partir de Prats, F. (2002:6) y Cabildo de Lanzarote, 2013b.

7. CONCLUSIONES

Esta ponencia tiene como objetivo principal presentar los resultados obtenidos de las investigaciones realizadas en el marco de una tesis doctoral presentada en el año 2013. En ella se analiza y evalúa los efectos que el turismo ha tenido, sobre distintas variables referidas al bienestar social, en la isla de Lanzarote, tras más de treinta años de actividad turística, convertida en monocultivo económico. Periodo en el que asume diferentes marcos en su política territorial, impresos en los instrumentos de ordenación del territorio aplicados.

Se parte así de recoger, en una primera instancia, la metodología empleada en tal investigación, donde los planes de ordenación del territorio, por los que pasa la isla, se constituyen en el principio ordenador. Ya que determinan el modelo de desarrollo deseado, lo que incluye las tendencias urbanísticas y el rol del turismo en dicho desarrollo.

Así, a través de estos diferentes planes se establecen tres fases de desarrollo de la actividad turística insular: a) la primera marcada por el Plan Insular de 1973, que constituye la etapa desarrollista; b) en la segunda se reformula el modelo territorial a través del Plan de Ordenación de 1991, que establece, por primera vez, límites y ritmos de crecimiento de la oferta turística; c) la tercera fase la define la Moratoria del año 2000, que propone un nuevo techo de crecimiento, reduciendo el límite del PIOT de 1991. Además, para cada fase se recoge la dinámica socio-territorial que da pie a un nuevo plan.

Posteriormente se disponen, en un cuadro sintético, los resultados generales obtenidos acerca de la situación y la dinámica acontecía, en las tres fases y sobre las diferentes variables analizadas, y que configuran el estado del bienestar

alcanzado. Los resultados no son positivos, mostrando la escasa efectividad que han tenido los instrumentos de ordenación.

Finalmente, se recoge información acerca de la actual propuesta de ordenación, en proceso de aprobación, y los criterios que establece en relación a las posibilidades y límites de crecimiento de la oferta, en la isla, en el futuro próximo. A partir de ello, se llega a una última reflexión que concluye, pesimistamente, acerca de la posibilidad de contención de los crecimientos turísticos que han ocasionado y ocasionan el desbordamiento de Lanzarote.

Las dinámicas de crecimiento de la oferta turística parecen no haber ido paralelas a las regulaciones que se realizan en los planes de ordenación del territorio que se van sucediendo. La gestión que se ha hecho de dichos planes hace que éstos queden puestos en entredicho.

La ordenación territorial, tras estas investigaciones, no se muestra como la vía garante de alcanzar mejoras en el bienestar de la población residente y la sostenibilidad en territorios de economía turística, al menos en Lanzarote.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, E. (1990). *El turismo en Lanzarote: producción de espacio de ocio y desarticulación de la economía tradicional*. Cabildo de Lanzarote. Disponible en <http://www.datosdelanzarote.com/itemDetalles.asp?idFamilia=26&idItem=220>

CABILDO DE LANZAROTE (1987a). *Avance del Plan Insular de Ordenación del Territorio de la isla de Lanzarote. Tomo 1.A. Área Urbanística*. Disponible en CD-Rom en el Centro de Datos del Cabildo Insular de Lanzarote.

- (1987b). *Avance del Plan Insular de Ordenación del Territorio de la Isla de Lanzarote. Tomo 6. Área Jurídica*. Disponible en CD-Rom en el Centro de Datos del Cabildo Insular de Lanzarote.

- (1991). *Plan Insular de Ordenación del Territorio de la isla de Lanzarote. Capítulo III. Breve diagnóstico de la situación actual de Lanzarote. Resumen*. Disponible

en <http://www.datosdelanzarote.com/itemDetalles.asp?idFamilia=24&idItem=957>

- (1992). Dossier de prensa. Oficina del Plan Insular.

- (1998). *Lanzarote en la Biosfera. Una estrategia hacia el desarrollo sostenible de la isla*. Aplicación de la Agenda Local 21 a Lanzarote, reserva de la biosfera. Programa Life de la Unión Europea. Cabildo de Lanzarote. Disponible en <http://www.datosdelanzarote.com/uploads/doc/20080410134020301dossierl+b.pdf>

- (1999). *Revisión del Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote*. Documento de Aprobación Provisional. Cabildo de Lanzarote.

- (2008). *Plan Insular de Ordenación de Lanzarote 2008. Memoria inicial*. Cabildo de Lanzarote. Disponible en <http://www.datosdelanzarote.com/Uploads/doc/20081002145735967Memoria-inicial-PIOL.pdf>

- (2013a). *Plan Insular de Ordenación de Lanzarote. Memoria de ordenación*. Disponible en <http://www.cabildodelanzarote.com/Uploads/doc/20130909142855650.pdf>

- (2013b). *Plan Insular de Ordenación de Lanzarote. Anexo IV. Tabla de capacidad máxima insular turística (hotelera) y residencial-turística (extrahotelera) y capacidad vacante*. Cabildo de Lanzarote. Disponible en <http://www.cabildodelanzarote.com/Uploads/doc/20130909143434538.pdf>

- (2013c). *Anuario estadístico de Lanzarote, 2013*. Cabildo de Lanzarote. Disponible en <http://www.datosdelanzarote.com/Uploads/doc/Anuario-estad%C3%ADstico-de-Lanzarote-2013-201407231130086ANUARIO-de-Lanzarote-2013.pdf>

DÍAZ FERIA, L.; MARTÍN ROSA, M.A.; LAIZ HERRERAS, N. (2001). *Lanzarote 2001. Análisis de la evolución reciente de la edificación y el turismo*. Cabildo de Lanzarote, 2001.

GAVIRIA, M. (1974). *España a Go-Go. Turismo charter y neocolonialismo del espacio*. Madrid: Turner, 1974.

JIMÉNEZ LARREA, E.; MENÉNDEZ REXACH, A.; PRATS PALAZUELO, F. (2003). "Informe Establecimiento de un marco legal para la contención del crecimiento en las zonas turísticas de Lanzarote. Síntesis del informe". *Life Lanzarote en la Biosfera 2001-2004. Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad para la Reserva de Biosfera*. Cabildo de Lanzarote. Disponible en: <http://www.datosdelanzarote.com/itemDetalles.asp?idFamilia=24&idItem=898>

INE. Encuesta de ocupación hotelera y de apartamentos turísticos (2007-2013), [base de datos]. Instituto Nacional de Estadística. Gobierno de España. Disponible en http://www.ine.es/inebmenu/mnu_hosteleria.htm

PRATS PALAZUELO, F. (2002). *Lanzarote: una isla con la capacidad de carga agotada, ante las directrices regionales de Canarias*. Cabildo de Lanzarote. Disponible en <http://www.datosdelanzarote.com/uploads/doc/20051220153539146prats.pdf>

SOSA ESPINOSA, A. (2002). "Los planes de ordenación del territorio como principio ordenador del desarrollo turístico". En *Cuadernos de Ordenación del Territorio*, nº3. Cuarta Época (pp. 23-33). Madrid. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).

- (2013): *Turismo, planificación y bienestar en Lanzarote*. Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Valencia. Disponible en <http://hdl.handle.net/10251/31640>.
- (2014): *¿Construimos bienestar a través del turismo? Lanzarote de 1970 a 2006*. Cabildo de Lanzarote. En imprenta.

Bibliografía legislativa

DECRETO 63/1991, de 9 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote. BOC N° 080, 17 de Junio de 1991, p. 872.

Decreto 95/2000, de 22 de mayo, de aprobación definitiva de la Revisión Parcial del Plan Insular de Ordenación de Lanzarote. Boletín Oficial de Canarias, de 29 de mayo de 2000, núm. 66, p. 6996. Disponible en <http://www.gobcan.es/boc/2000/066/001.html>.



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

La utilización de bases de datos de detalle en el análisis de la estructura y los recursos comerciales de un territorio, como medida de calidad de vida de la ciudad actual. Aplicación al estudio del municipio madrileño de Alcorcón¹

Santos Preciado, José Miguel; Cocero Matesanz, David*; y Santa Cecilia Mateos, Fernando Javier*.*

**Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Educación a Distancia.*

RESUMEN

El objetivo de este estudio es ofrecer una metodología para medir la estructura comercial de la ciudad y los posibles desequilibrios de la función comercial respecto a la vivienda, como una forma de evaluar uno de los aspectos de la calidad de vida de sus habitantes y el avance del nuevo modelo de ciudad dispersa. Para ello, se utilizan bases geográficas de datos de detalle (Catastro de Urbana y SIOSE) en un entorno SIG. El procedimiento se ha aplicado al municipio madrileño de Alcorcón.

ABSTRACT

This study aims to bring a methodology to measure the commercial structure of the city and the possible disparities of the commercial function in relation to housing, as a way to assess one of the aspects of the quality of life of the inhabitants and the progress of the new model of dispersed city. For this purpose, geographical bases of high level of detail (Urban Cadastre and SIOSE) are used in a GIS environment. The procedure has been applied to the Madrilenian municipality of Alcorcon.

¹Esta ponencia se ha elaborado al amparo del proyecto de investigación: "Análisis de la dinámica urbana actual, utilizando bases de datos geográficas de detalle. Aplicación al diseño de escenarios a escala subregional en la elaboración de modelos de simulación" (CSO2012-38158-C02-02), subvencionado por el Ministerio de Economía y Competitividad, cuyo IP es José Miguel Santos Preciado.

INTRODUCCIÓN

Hoy en día, la competencia entre ciudades es una realidad ampliamente conocida en el ámbito académico y de la gestión urbana. El éxito de una ciudad frente a otra se mide, no solo en términos exclusivamente económicos, sino por la capacidad de cada urbe de incrementar, de modo genérico, la calidad de vida de sus residentes. En este contexto específico, el comercio urbano constituye un elemento fundamental del bienestar ciudadano. En su Libro Blanco del Comercio, la propia Comisión de la Comunidades Europeas expresa el reconocimiento del papel que el comercio desempeña en la vida económica, social y cultural de la Unión Europea. La actividad comercial influye en la vida cotidiana de las personas, al “contribuir a la calidad de vida en los pueblos y ciudades, donde las tiendas configuran el centro de muchas actividades humanas, facilitando el acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios” (Comisión Europea, 1999a). Asimismo, el ámbito académico ha destacado el papel del comercio en el desarrollo de conceptos como el de vitalidad y diversidad de una localización, como un factor estratégico en la conformación de un producto-ciudad atractivo.

Sin embargo, pocos sectores empresariales han sido objeto de una transformación tan radical en su organización territorial como la que ha tenido lugar, desde finales del pasado siglo XX, en el sector de la distribución comercial; transformaciones que han afectado con distinta intensidad a las ciudades europeas. El desarrollo de estas nuevas formas de distribución está ligado al crecimiento de la periferia de las ciudades, típico del modelo urbano disperso, y, en consecuencia, al declive del centro urbano de la ciudad (Elizagárate, 2006). Esta nueva realidad urbana ha supuesto un reto muy importante para el comercio minorista, ante la aparición de empresas de mayor tamaño con una gestión más moderna, capaces de atraer a un gran número de consumidores, en detrimento de la cuota del pequeño comercio tradicional (Gómez Pascual, 2000). En este contexto, a lo largo de los últimos años, los centros comerciales y de ocio se han multiplicado, de forma vertiginosa, en las periferias de las áreas metropolitanas españolas, implantados en medio de grandes parques de estacionamiento, desvinculados de los centros de empleo y áreas residenciales, relacionados con el resto del tejido urbano casi exclusivamente por medio de la red metropolitana de autovías y autopistas (Gutiérrez Puebla et al, 2001).

El desarrollo de esta periferia urbana ha tenido como consecuencia la paulatina desaparición de algunos de los usos encomendados al centro urbano, así como del propio concepto de ciudad, basado en sus características de proximidad, mezcla y relación social, y la contraposición de dos modelos urbanos de características muy contrastadas respecto al comercio: comercio tradicional de localización céntrica, ligado a la vivienda, y grandes centros comerciales periféricos aislados, fruto de la escisión entre ciudad y actividad comercial, entre barrio residencial y equipamiento comercial, entre espacio de dominio público y espacio de uso realmente público, entre vitalidad y vida ciudadana (López Lucio, 2006).

La comparación de ambos modelos valora su distinta capacidad para resolver los potenciales conflictos territoriales, de acuerdo a principios de optimización económica, sostenibilidad y equidad social y medioambiental muy variados. Su relación con la calidad de vida es difícil de medir porque, además del bienestar material, este concepto incluye componentes menos tangibles como la calidad del medio ambiente y las relaciones personales, entre muchos otros. Si tomamos como referencia el objetivo de construir un modelo de ciudad más sostenible y de atender y acomodar el mismo a las nuevas necesidades sociales, económicas y ambientales, la calidad de vida en un área de la ciudad, respecto a la actividad comercial, vendría medida por el equilibrio entre dicha actividad y la residencia, como relación entre la superficie construida de uso comercial y el número total de habitantes (Ministerio de Fomento, 2010a).

Ante el problema reseñado, resulta de gran interés metodológico la definición y diseño de técnicas de cómo está teniendo lugar este proceso de transformación en nuestro país, tendentes a la medición de la estructura comercial de la ciudad actual y a la evaluación del déficit del comercio en determinados territorios de la misma, como forma de medir uno de los aspectos de la calidad de vida de sus habitantes. En nuestro caso, hemos elegido, como indicador de medición de la calidad comercial de una zona urbana concreta de la ciudad, la superficie comercial construida por cada 100 de vivienda, que viene a reflejar la mezcla de usos urbanos en un mismo espacio urbano residencial, lo que favorece el contacto de las personas y el intercambio comercial, lejos de los espacios monofuncionales que generan un alto número de desplazamientos en vehículo motorizado (Ministerio de Fomento, 2010b).

Esta labor se ha visto favorecida, recientemente, por la aparición pública de un considerable volumen de información georreferenciada, con unidades geográficas de suficiente nivel de detalle y entidad propia, que hacen posible la aplicación de las Tecnologías de la Información Geográfica (TIG) en el análisis y evaluación de diferentes aspectos relacionados con el modelo territorial actual, con resultados altamente satisfactorios. Entre estas nuevas bases de datos disponibles, podemos destacar el Catastro de Urbana, realizado por la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el proyecto SIOSE (Sistema de Información de Ocupación del Suelo en España), del Instituto Geográfico Nacional.

El objetivo fundamental del trabajo que presentamos es analizar la estructura comercial de un municipio (para ello hemos seleccionado el municipio de Alcorcón, situado en la primera corona metropolitana madrileña), a partir de la utilización de unidades de análisis territorial, como las parcelas catastrales y las unidades espaciales de SIOSE, capaces de representar y gestionar, de manera altamente eficaz, los complejos procesos urbanos de nuestro país. Para ello, hemos seleccionado dos de los usos del suelo que consideramos básicos en un estudio de esta naturaleza: el uso del suelo residencial y el uso del suelo comercial. El análisis de la estructura comercial a partir de ambos usos nos ha permitido separar el tejido comercial de las áreas residenciales, en donde dicha función urbana está asociada a la vivienda, que representa el comercio tradicional ligado a locales de las plantas bajas de edificios multivivienda, respecto a las

zonas comerciales aisladas, donde este uso del suelo muestra su carácter predominante. Este análisis lo hemos realizado, de manera diferenciada, en diversos espacios geográficos de Alcorcón (casco urbano, ensanche urbano posterior, tejido urbano discontinuo y enclaves comerciales de la periferia), con objeto de comparar una de las condiciones de la calidad de vida de los mismos a través de las carencias, limitaciones y capacidades comerciales de cada zona de la ciudad.

1. BASES DE DETALLE UTILIZADAS EN EL ESTUDIO

El análisis de la estructura comercial del municipio de Alcorcón lo hemos realizado, utilizando, de manera conjunta, las dos bases de datos antes mencionadas. Aunque de forma breve, vamos a reflexionar sobre algunas características específicas de dichos repositorios de información, que nos han posibilitado esta labor.

2.1. Bases del sistema cartográfico catastral

El catastro constituye el inventario de los bienes inmuebles de un país, con sus características descriptivas físicas, titularidad, usos, valor, etc., que acostumbra a ser la base sobre la cual se fundamenta su sistema, dirigido al control de la propiedad inmobiliaria (Velasco Martín-Varés, 2007). El catastro se organiza a partir de la parcela catastral, como unidad básica de gestión, definida como “el terreno cerrado por una línea poligonal que delimita el ámbito espacial del derecho de propiedad de un propietario o de varios proindiviso” (Guimet Peña, 2003). Es, por tanto, la unidad de tratamiento fundamental a la que se refieren los datos catastrales. Cada parcela se identifica, obligatoriamente, de forma unívoca, por una única referencia catastral².

Otro elemento fundamental, a efectos catastrales, es el de bien inmueble o porción de suelo de una misma naturaleza, contenida en una parcela catastral, enclavada en un término municipal³. Cada parcela catastral está integrada por uno o varios bienes inmuebles, de igual o diferente actividad, pudiendo ocupar las diversas plantas de un mismo edificio. Así, una parcela residencial multifamiliar puede contener viviendas, comercios y/o oficinas. La superficie total de los usos del suelo ocupados por la parcela será la suma de los correspondientes a los bienes inmuebles.

²La referencia catastral de una parcela está formada por 14 caracteres. Los siete primeros son dígitos que se calculan a partir de las coordenadas UTM de su centroide, y los siete siguientes identifican la hoja de la cartografía catastral del municipio en que aquella se encuentra.

³A cada bien inmueble se le asigna, como identificador, una referencia catastral específica, constituida por un código alfanumérico, que permite situarlo inequívocamente en la cartografía oficial del catastro. Los distintos bienes inmuebles contenidos en una parcela tienen una referencia catastral individualizada, que se obtiene, añadiendo a los catorce caracteres anteriores de la parcela otros seis, cuatro para su numeración correlativa y dos reservados como caracteres de control.

La gestión del catastro utiliza, básicamente, unidades espaciales superficiales⁴ (en nuestro caso, consideraremos, exclusivamente, las parcelas catastrales, aunque existan otras unidades como las manzanas y las edificaciones). El interés de emplear la parcela catastral, como unidad espacial en los estudios geográficos, se deriva de la información que contiene. A las variables de tipo físico, definidas por la forma y dimensiones del recinto que la delimita, hay que añadir otras de tipo funcional, relativas al uso y destino de la edificación de cada uno de los bienes inmuebles allí presentes, así como el año de su construcción. El problema consiste, sin embargo, en cómo extraer, de manera selectiva para cada parcela, los bienes inmuebles incluidos en la misma, correspondientes a cada uno de los usos del suelo allí consignados⁵. La operación de extracción de los bienes inmuebles, contenidos en cada parcela, la hemos llevado a cabo, a partir de las funcionalidades propias al gestor de bases de datos Open Access⁶.

2.1.1. Definición de unidades funcionales básicas, a partir de las bases de datos catastrales

Disponer de los datos geográficos (espaciales y temáticos), almacenados estructuralmente en el seno de una base de datos, vinculada a un Sistema de Información Geográfica (SIG), nos ha aportado una gran flexibilidad en el manejo de la misma, lo que nos ha permitido extraer información derivada por reelaboración de la ya existente. De esta manera, hemos obtenido la combinación de los usos del suelo de cada parcela, a partir de los bienes inmuebles allí representados, con la intención de determinar patrones taxonómicos de las tipologías resultantes.

De todos los usos representados en la parcela catastral, referidos con anterioridad, hemos estimado como más representativos, por la especial vinculación con el tipo de estudio que nos proponemos, exclusivamente el uso del suelo residencial y el uso del suelo comercial. En conjunto, resultan un total de tres categorías a considerar inicialmente (usos residenciales de vivienda unifamiliar y multifamiliar y uso comercial). El número de posibles agrupaciones

⁴Estos recintos se recogen como poligonales cerradas, formadas por cadenas de vértices almacenados en forma de coordenadas X, Y, utilizando como sistema de proyección UTM (proyección Universal Transversa de Mercator) y expresadas en metros. Esta información georreferenciada se halla, igualmente disponible, en formato "shapefile". Por su parte, los valores temáticos, correspondientes a estas unidades espaciales, pueden ser obtenidos desde la Oficina Virtual del Catastro, a partir de un fichero CAT, con información muy variada, de la que valoramos, exclusivamente, los tipos 11 (correspondiente al registro de las parcelas catastrales) y el tipo 15 (correspondiente al de bienes inmuebles). En nuestro caso, el empleo de ArcGIS nos ha exigido la transformación de los ficheros CAT, ficheros en formato ASCII, a ficheros DBF, con objeto de facilitar su incorporación al sistema. Este cambio lo hemos realizado a través de una aplicación elaborada por Francisco Javier García Lázaro (Fincat2Csv), programada al efecto mediante el lenguaje Microsoft™ Visual C++.

⁵Existen dieciséis categorías de usos del suelo, definidos para los bienes inmuebles, en la variable USO, correspondiente a este tipo de elementos catastrales: Almacén–Estacionamiento; Residencial; Industrial; Oficinas; Comercial; Deportivo; Espectáculos; Ocio y Hostelería; Sanidad y Beneficencia; Cultural; Religioso; Obras de urbanización y jardinería, suelos sin edificar; Edificio singular; Almacén agrario; Industrial agrario; y Agrario.

⁶Para ello, se ha realizado una consulta selectiva sobre la base de datos tipo 15, correspondiente a los registros de bienes inmuebles, municipio por municipio, teniendo presente los catorce primeros dígitos de la referencia catastral correspondiente a cada bien inmueble, que coinciden con el REFCAT de cada parcela.

de dichas categorías entre sí origina cinco categorías (residencial unifamiliar, residencial multifamiliar, comercial, residencial unifamiliar comercial y residencial multifamiliar comercial).

2.2. El Sistema de Información de Ocupación del Suelo (SIOSE)

El proyecto SIOSE surge en el año 2005 de la necesidad de generar una nueva base de datos de ocupación del suelo a escala nacional, con mayor nivel de detalle. Dicho proyecto se enmarca dentro del Plan Nacional de Observación del Territorio en España (PNOT), que dirige y coordina el IGN (Instituto Geográfico Nacional)/CNIG (Centro Nacional de Información Geográfica), con el objetivo fundamental de crear una gran infraestructura de información geográfica de uso multidisciplinar, normalizada en sus procedimientos, de acuerdo con las directrices INSPIRE y LISIGE. A diferencia de los modelos de tipo jerárquico, como Corine Land Cover, en los que existe un número fijo de clases distintas, siempre fijas, SIOSE resulta más versátil. En este sistema, la unidad de trabajo es el polígono, única entidad con geometría propia, a la que se asocia bien una “cobertura simple” de usos del suelo, cuando esta es única, bien una “cobertura compuesta”, cuando se encuentra formado por dos o más coberturas simples y/o compuestas a su vez.

Se entiende por cobertura simple, una capa de información uniforme y homogénea, que no puede descomponerse en otras. Cuando una cobertura simple está asociada a un polígono, ocupa el 100% de la superficie de dicho polígono (por ejemplo: 100% viñedo, 100% frondosas, etc.) (Ministerio de Fomento, 2011). El número de coberturas simples definidas por SIOSE es reducido (únicamente 40). Las coberturas simples se combinan de diferentes maneras, constituyendo coberturas compuestas. Estas últimas pueden ser agregaciones arbitrarias o responder en la realidad a una cierta representatividad del territorio, en cuyo caso se denominan “coberturas compuestas predefinidas”. Del total de 45 coberturas compuestas predefinidas, identificadas por SIOSE, 41 corresponden a coberturas artificiales⁷. Pues bien, de ellas hemos elegido a cuatro, relacionadas, directamente, con los usos del suelo residencial y comercial, objeto de nuestro estudio:

- Casco Urbano (UCS): trama irregular con viales muy estrechos y pocas zonas verdes.
- Ensanche Urbano (UEN): trama más regular, viales más anchos y mayor superficie de zonas verdes que el casco.
- Tejido discontinuo (UDS): trama regular, como las urbanizaciones situadas en el extrarradio de la ciudad, de manera intermitente respecto al resto del tejido urbano.
- Comercial y oficinas (TCO): enclave comercial periférico, aislado de la función residencial.

⁷Para la gestión del territorio, las coberturas de SIOSE utilizan la proyección UTM (30N para la Comunidad Autónoma de Madrid) y el sistema geodésico de referencia ETRS89, por lo que resulta accesible para ArcGis, pudiendo realizarse el análisis conjunto con la base de datos catastral.

Pues bien, el procedimiento de análisis que proponemos se basa en utilizar, complementariamente, ambas bases de información (Catastro de Urbana y SIOSE). La ventaja del Catastro de Urbana se deriva de la capacidad de la parcela urbana para integrar, en un espacio físico reducido, un conjunto de elementos clave para interpretar la ciudad, desde la perspectiva de identificar la lógica de los fenómenos del crecimiento urbano. Sin embargo, su inconveniente proviene de su reducido tamaño, lo que implica disponer de un excesivo detalle a la hora de establecer los rasgos generales de una región urbana concreta. Bien utilizada, SIOSE puede servir para dirigir la asociación de las parcelas catastrales hacia la reconstrucción de unidades espaciales derivadas, de mayor tamaño y representatividad, mediante la integración contigua de unidades territoriales de similar contenido temático, de acuerdo a patrones tipo de la estructura urbana actual. Así, las coberturas compuestas predefinidas de casco urbano, ensanche urbano, tejido urbano discontinuo y enclave comercial pueden servir de guía a la definición de unidades estructurales de referencia, que posibiliten la medición de las características de los usos del suelo, por el análisis de las parcelas catastrales allí contenidas.

2. LA ESTRUCTURA COMERCIAL DEL MUNICIPIO DE ALCORCÓN (MADRID), A PARTIR LA UTILIZACIÓN DE LAS BASES DE DATOS DE DETALLE. MEDICIÓN DE LOS RECURSOS COMERCIALES RESPECTO A LA VIVIENDA, EN LAS ÁREAS RESULTANTES

La realidad dual de la estructura comercial se percibe en el profundo cambio sufrido por las áreas periféricas de las grandes ciudades españolas. En este sentido, pretendemos mostrar alguna de las transformaciones experimentadas en Madrid, una de nuestras urbes más emblemáticas, para lo que hemos seleccionado Alcorcón, municipio suburbano de la primera corona metropolitana. Este municipio, que había experimentado una radical transformación en el momento de conformación de la metrópoli madrileña, de acuerdo a un patrón de crecimiento urbano compacto, ha incorporado, durante los últimos años, nuevos desarrollos, más cercanos al nuevo modelo disperso de ciudad. Este hecho nos va a permitir diferenciar los dos modelos comerciales de la ciudad: el comercial clásico, reconocible en las áreas del casco urbano y ensanches residenciales de desarrollo posterior de la ciudad, y el de grandes equipamientos aislados de carácter más periférico, junto a zonas residenciales extensivas de escasa representación de la función comercial.

En nuestro caso, la parcela catastral se ha convertido en un elemento importante para el estudio e interpretación de esta ciudad, al permitir relacionar el crecimiento con su estructura urbana. Con el fin de alcanzar el objetivo propuesto, hemos utilizado la cartografía catastral urbana del municipio de Alcorcón, perteneciente al sector suroeste de la Comunidad de Madrid. Su representación cartográfica puede apreciarse en la figura 1, enmarcada su situación respecto a las principales vías de comunicación por carretera de la región.

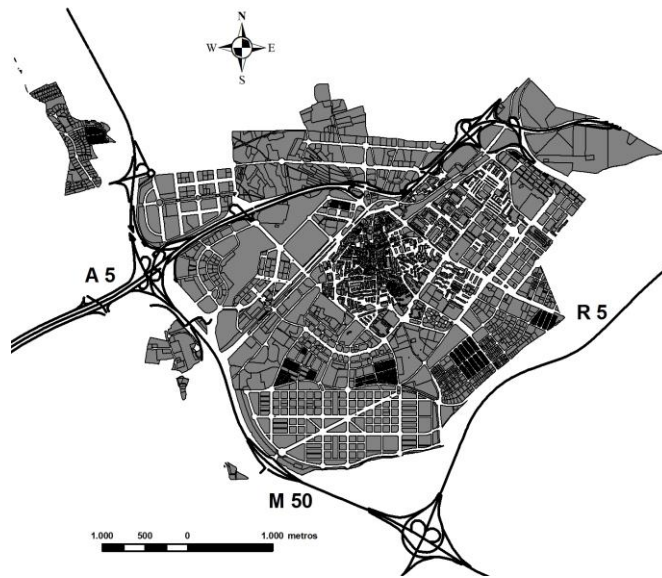


Figura 1. Parcelas catastrales del municipio de Alcorcón (Madrid).

El intento de reconstruir la estructura comercial del municipio de Alcorcón lo hemos llevado a cabo, a partir de la información georreferenciada de la base de datos catastral, seleccionando, previamente, de forma exclusiva, las parcelas residenciales y comerciales⁸. Posteriormente, hemos realizado la combinación de categorías, obteniendo como resultado la representación cartográfica de las parcelas que puede apreciarse en la figura 2.

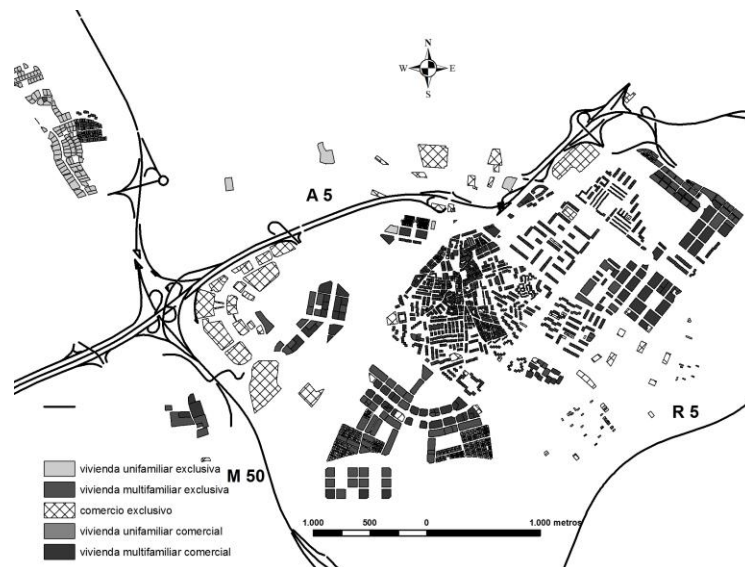


Figura 2. Distribución espacial de los usos del suelo residencial y comercial del municipio de Alcorcón (Madrid).

⁸El número total de parcelas del Catastro de Urbana del municipio de Alcorcón es de 4.967. De ellas, el 76% (3.772 parcelas) pertenecen a los usos del suelo residencial y/o comercial.

El análisis de la estructura comercial y residencial del municipio de Alcorcón lo hemos realizado exponiendo, para las cinco categorías de referencia (vivienda unifamiliar, vivienda unifamiliar con comercios, comercio aislado, vivienda multifamiliar y vivienda multifamiliar con comercios) el número de unidades residenciales según tipología (unifamiliares y multifamiliares), así como el de comercios, la superficie construida de los mismos, calculada por la suma de las superficies parciales, en altura, de las viviendas y comercios contenidos en cada uno de los espacios de referencia definidos por SIOSE (casco urbano, ensanche urbano, tejido urbano discontinuo y enclave comercial (figura 3). La información resultante se muestra organizada en la tabla 1⁹.

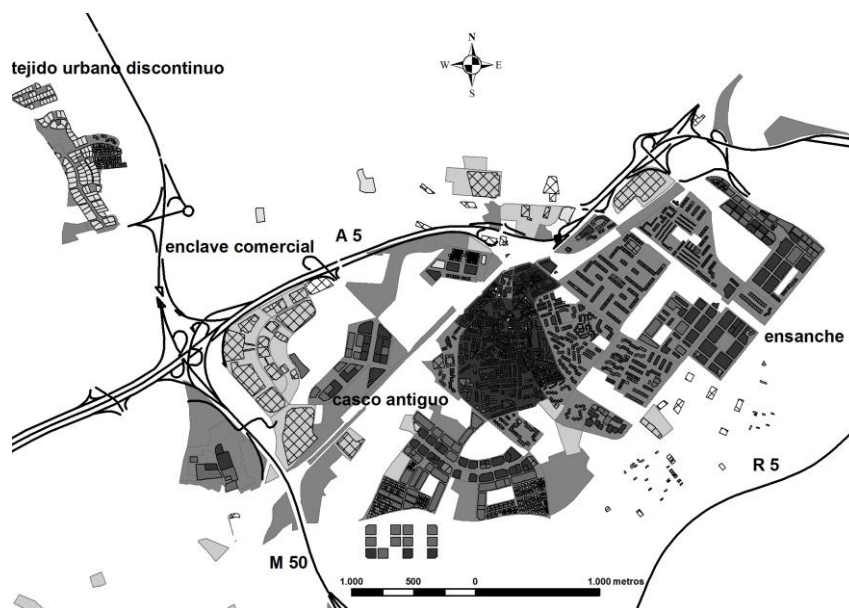


Figura 3. Distribución espacial de los usos del suelo residencial y comercial en el municipio de Alcorcón (Madrid), según las principales unidades SIOSE.

⁹Los primeros resultados se han obtenido, utilizando las funcionalidades básicas de ArcGIS, versión 10.1. La operación más usual se ha llevado a cabo, mediante el comando "Uniones y Relaciones" (opción unir datos desde otra capa, basándose en la localización espacial). Posteriormente, se han tratado con el paquete de programas estadísticos Statgraphics Centurión, versión XVI.

Tabla 1. Estructura comercial/residencial del municipio de Alcorcón (Madrid)

	Vivienda unifamiliar		Vivienda multifamiliar		Comercio aislado	
Casco urbano	Nº viviendas sin comercio	Superficie (Ha.)	Nº viviendas sin comercio	Superficie (Ha.)	Nº comercios	Superficie (Ha.)
	88	1,94	4.264	31,94		
	Nº viviendas con comercio	Superficie (Ha.)	Nº viviendas con comercio	Superficie (Ha.)		
	6	0,05	12.755	98,23		
	Nº comercios	Superficie (Ha.)	Nº comercios	Superficie (Ha.)		
8	0,06	1.556	14,12	109	1,37	
Ensanche	Nº viviendas sin comercio	Superficie (Ha.)	Nº viviendas sin comercio	Superficie (Ha.)	Nº comercios	Superficie (Ha.)
	1.024	27,18	12.947	126,61		
	Nº viviendas con comercio	Superficie (Ha.)	Nº viviendas con comercio	Superficie (Ha.)		
	0	0	30.206	298,48		
	Nº comercios	Superficie (Ha.)	Nº comercios	Superficie (Ha.)		
0	0	1.926	18,16	184	1,97	
Tejido urbano discontinuo	Nº viviendas sin comercio	Superficie (Ha.)	Nº viviendas sin comercio	Superficie (Ha.)	Nº comercios	Superficie (Ha.)
	265	9,92	86	1,56		
	Nº viviendas con comercio	Superficie (Ha.)	Nº viviendas con comercio	Superficie (Ha.)		
	0	0	48	0,04		
	Nº comercios	Superficie (Ha.)	Nº comercios	Superficie (Ha.)		
0	0	5	0,07	0	0	
Enclave comercial	Nº viviendas sin comercio	Superficie (Ha.)	Nº viviendas sin comercio	Superficie (Ha.)	Nº comercios	Superficie (Ha.)
	1	0,48	0	0		
	Nº viviendas con comercio	Superficie (Ha.)	Nº viviendas con comercio	Superficie (Ha.)		
	0	0	522	6,07		
	Nº comercios	Superficie (Ha.)	Nº comercios	Superficie (Ha.)		
0	0	21	0,64	116	33,52	

Las conclusiones más interesantes que pueden deducirse del análisis de la tabla de distribución señalada, de acuerdo a las diferentes categorías multifuncionales, son las siguientes:

1. Relativo al tejido residencial, en general, podemos destacar que el uso destinado a la vivienda unifamiliar posee un carácter más puro, ya que apenas se asocia con otros usos del suelo (el 99,6% del total de las viviendas son de uso exclusivo residencial). En este caso, las unidades territoriales destacan por su reducida extensión superficial relativa y su condición de escasa complementariedad respecto al comercio (0,13 m² de superficie comercial cada 100 m² de superficie residencial de valor medio). No ocurre lo mismo con el suelo residencial multifamiliar, que se agrega con gran facilidad al uso comercial (el 71,6 % de las viviendas comparten, en las parcelas donde están ubicadas, ambos usos del suelo). Esta asociación residencia/comercio es

clásica de los cascos antiguos y ensanches residenciales que tuvieron lugar en el primer momento de la conformación metropolitana de Madrid, en los municipios más próximos a la capital.

2. Si comparamos la concentración de la función comercial, puede apreciarse el papel desempeñado por los cascos urbanos respecto a los ensanches, lo que ha convertido a los primeros en auténticos centros comerciales (10,73 m² de superficie comercial cada 100 m² de superficie residencial en los primeros respecto a la cifra de 4,02 m² en los segundos). El comercio aislado de la vivienda apenas está representado en ambas zonas de la ciudad, ya que la superficie construida del comercio residencial alcanza la cifra aproximada del 90% del total del mismo.
3. Los cascos urbanos concentran la actividad comercial en determinadas zonas céntricas, que se van difundiendo por el resto de la trama urbana hacia las calles circundantes, en una red de itinerarios, básicamente peatonales, de mayor o menor complejidad. En el caso de Alcorcón, puede observarse cómo la función comercial se concentra, fundamentalmente, a lo largo de las calles Mayor, De la Iglesia, Fuenlabrada, Huerta, avenida de los Carabancheles y paseo de Castilla (figura 4). En cambio, en los ensanches urbanos, el comercio constituye el escalón más bajo de la estructura comercial tradicional, el menos especializado y el más volcado en las necesidades cotidianas de las poblaciones residentes inmediatas (alimentación, limpieza-droguería, bares, servicios comunes, etc.). Este comercio trata de concentrarse en áreas muy concretas, en contraste con la existencia de un amplio déficit comercial de extensas barriadas de viviendas.

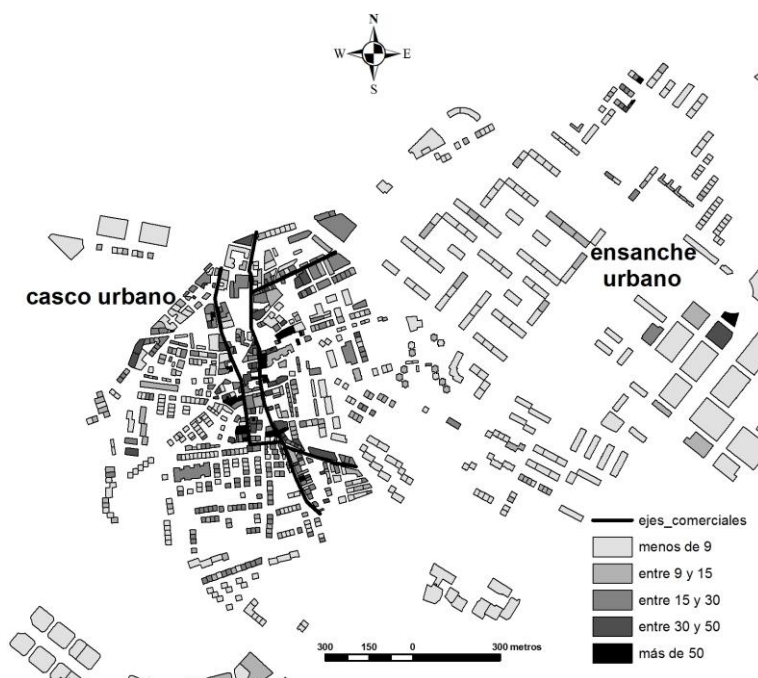


Figura 4. Relación de los usos del suelo residencial y comercial (de superficie comercial cada 100 m² de superficie residencial) en el casco urbano y ensanche del municipio de Alcorcón (Madrid).

4. Sin embargo, como venimos comentando, frente al modelo comercial tradicional han surgido, en el marco del modelo de la ciudad dispersa, grandes centros comerciales de la periferia, desligados de la calle y localizados en la proximidad a las autopistas urbanas. La nueva estructura comercial, que ofrece sus servicios a un área de influencia que supera los límites municipales, agrupa no solo hipermercados, sino galerías comerciales anexas, donde se concentran boutiques y tiendas de especialidad y servicios diversos (López Lucio, 2006). Esta realidad se pone de manifiesto en las parcelas de uso comercial exclusivo. Aunque poco representativas en número, se caracterizan por su mayor superficie relativa de suelo ocupado y edificado. Los datos de la tabla 1 revelan la escasa representatividad de la vivienda en estos enclaves comerciales y el elevado tamaño de las parcelas destinadas al uso comercial (0,29 Ha. de media de superficie construida por parcela). A modo de ejemplo, podemos mostrar el Parque Oeste de Alcorcón (figura 5), que muestra cómo los centros comerciales se han convertido en una pieza clave de los nuevos desarrollos periféricos de las áreas metropolitanas. Su estructura productiva gira en torno a un modelo donde se alternan grandes espacios abiertos y zonas verdes, con escasa diversificación de usos de suelo, destacando su desconexión de la calle, en cuanto a espacio residencial vivido, y su anclaje en la autopista.

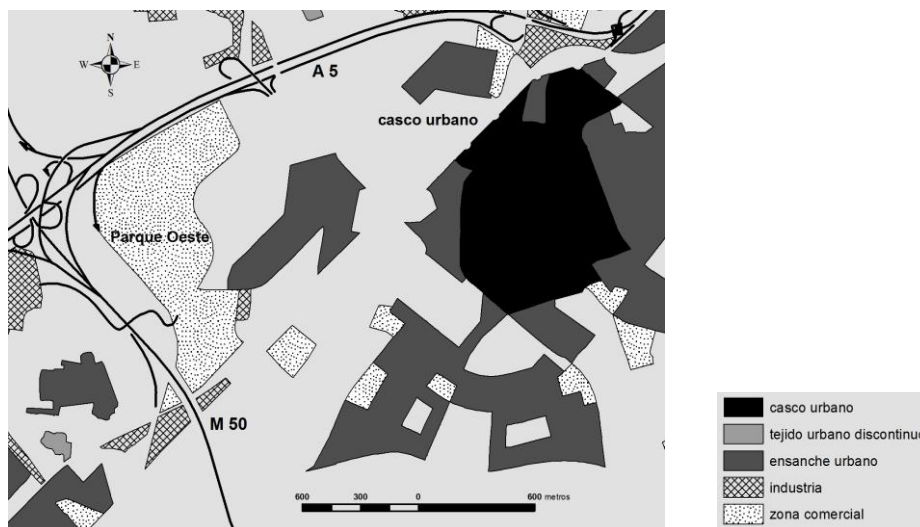


Figura 5. Localización del Parque Comercial Oeste de Alcorcón.

5. Otro aspecto a destacar del modelo de ciudad disperso es el carácter fragmentado de los nuevos desarrollos residenciales. De acuerdo al concepto expresado por Font (2007), entendemos la dispersión, no solo por la baja ocupación del suelo por la vivienda, de tipología unifamiliar, sino, también, a través de la posición relativa de los asentamientos y fragmentos, que generan una estructura espacial discontinua. De esta manera, las áreas residenciales se situarían de forma interrumpida, dejando amplios espacios intersticiales entre sí, de lo que resultaría un paisaje fragmentado y disperso. Esta realidad puede apreciarse en las áreas definidas como “tejido urbano discontinuo”,

donde el porcentaje de viviendas unifamiliares, respecto al total, suele ser bastante superior al resto de las zonas de la ciudad. Esta realidad manifiesta una de las propiedades del espacio residencial extensivo, en el que progresivamente se ha ido clausurando la mezcla de la vivienda con otros usos, como el comercio (en nuestro caso, $0,61 m^2$ de superficie comercial cada $100 m^2$ de superficie residencial), haciéndose más excluyente y, como consecuencia, más dependiente de vehículos de transporte para cualquiera de sus relaciones con el exterior (trabajo, compras, diversión).

3. CONCLUSIONES GENERALES

La utilización de nuevas bases de datos, como el Catastro de Urbana o SIOSE, en el estudio del territorio, ofrece nuevas perspectivas de gran interés en fines tan diversos como la valoración de su problemática, su cartografía o representación, y, finalmente, la ordenación y planificación territorial. La novedad que introducen ambos repositorios de información básica es el planteamiento de unidades espaciales flexibles, que reflejan la promiscuidad de los usos del suelo, más allá de su categorización limitada y de carácter exclusivo. Su trascendencia, como tal, se deriva, en lo que al Catastro de Urbana se refiere, de la capacidad de la parcela urbana, para integrar, de forma combinada, en un espacio físico reducido, un conjunto de elementos clave para interpretar la ciudad. Otro elemento a destacar es el relativo a la complementariedad de ambas bases de información. Bien utilizada, SIOSE puede servir para dirigir la asociación de las parcelas catastrales hacia la reconstrucción de unidades espaciales derivadas, de mayor tamaño y representatividad, mediante la integración contigua de unidades territoriales de similar contenido temático, de acuerdo a patrones tipo de la estructura urbana actual. Así, las coberturas compuestas predefinidas de casco urbano, ensanche urbano, tejido urbano discontinuo y enclave comercial pueden valer de guía a la definición de unidades estructurales de referencia, que posibiliten la medición de las características de los usos del suelo, por el análisis de las parcelas catastrales allí contenidas.

La aplicación del procedimiento descrito, a la valoración de la estructura comercial del municipio de Alcorcón, situado en la primera corona del suroeste metropolitano de Madrid, nos ha permitido describir, de forma cuantitativa y detallada, los rasgos básicos de esta importante función urbana, así como la existencia, dentro de la ciudad actual, de zonas altamente contrastadas, respecto al equilibrio vivienda/comercio, lo que resulta ser un índice interesante para evaluar uno de los aspectos de la calidad de vida de sus habitantes.

Estos aspectos derivados de la investigación coinciden, plenamente, con uno de los objetivos marcados por la Estrategia Territorial Europea (Comisión Europea, 1999b), relativo al diseño de nuevos entornos urbanos, en particular en las grandes ciudades, donde se señalan entre las directrices a tener en cuenta: el control de la expansión urbana, y la mezcla de funciones y grupos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA (1999a): *Libro Blanco del Comercio*. Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Bruselas.

Comisión Europea (1999b): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Elaborada por el Comité de Desarrollo Territorial de la UE, Postdam.

ELIZAGÁRATE, V. (2005): "El comercio y la regeneración urbana de la ciudad". *Distribución y Consumo*, 84, pp 40-49.

FONT, A. (2007): "Morfologías metropolitanas contemporáneas de la baja densidad", en *La ciudad de la baja densidad. Lógicas, gestión y contención*. F. Indovina (Coord.), Diputación de Barcelona, Colección Estudios, Serie Territorio, pp 97-108.

GÓMEZ PASCUAL (2000): "El papel del comercio en la revitalización de los centros urbanos en Europa: las declaraciones de Málaga y Lille". *Gestión y análisis de políticas públicas*, 19, pp 71-77.

GUIMET PEREÑA, J. (2003): *Descripción y teoría general del catastro*. Ediciones UPC, Barcelona.

GUTIÉRREZ PUEBLA, J.; CARRERA SÁNCHEZ, C.; CHICHARRO FERNÁNDEZ, E.; KLEINEFENN A. Y WEHRHAHN, R. (2001): "El perfil de los consumidores en los grandes centros comerciales y de ocio de la periferia de Madrid". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 31, pp 61-85.

LÓPEZ LUCIO, L. (2006): "Espacio público e implantación comercial en la ciudad de Madrid", *Cuadernos de investigación urbanística*, 23, pp 1-48.

MINISTERIO DE FOMENTO (2010a): "Sistema Municipal de Indicadores de Sostenibilidad". IV Reunión de Sostenibilidad de la RED de Redes de Desarrollo Local Sostenible, Madrid.

MINISTERIO DE FOMENTO (2010b): "Sistema de Indicadores y Condicionantes para Ciudades Grandes y Medianas". IV Reunión de Sostenibilidad de la RED de Redes de Desarrollo Local Sostenible, Madrid.

MINISTERIO DE FOMENTO (2011): *Sistema de Información de Ocupación del Suelo en España*. Equipo Técnico Nacional SIOSE, Madrid.

VELASCO MARTÍN-VARÉS, A. (2007): "La parcela catastral en las Infraestructuras Nacionales de Datos Espaciales (NDSI) y en INSPIRE. Resultados del grupo de trabajo sobre el papel de la parcela catastral en Europa". *Catastro*, 60, pp. 7-73.



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

El modelo de ordenación territorial disperso y su repercusión sobre la hacienda local

Patricia Fernández Aracil y Armando Ortuño Padilla***

**(Ingeniera de Caminos, Canales y Puertos, Universidad de Alicante, Carretera de San Vicente, s/n, CP 03690, San Vicente del Raspeig, Alicante, e-mail: pfernandezaracil@gmail.com, tel. 0034 653 577 951)*

**(Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y Licenciado en Economía)*

RESUMEN

En el presente análisis se cuantifica en qué medida afecta a la Hacienda Local un modelo de ciudad dispersa frente a un modelo compacto, tanto desde la óptica del gasto en servicios como de la presión fiscal. Para ello, se emplea un modelo econométrico en la Comunidad Valenciana durante el período 2006-2012. Las conclusiones muestran que las variables de ciudad dispersa están relacionadas positivamente con el incremento del gasto en servicios públicos y con una mayor carga fiscal.

ABSTRACT

This paper evaluates the impact of urban sprawl on the costs of providing local public services and the municipal fiscal burden. The aim is to develop an econometric analysis using a panel data set of municipalities of the Valencian Community in the period 2006-2012. The estimations derived from the expenditure and revenue equations indicate that low-density development patterns impacts positively on the provision costs of local public services and the municipal fiscal burden.

1. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la ciudad dispersa – también conocido como ciudad difusa, en baja densidad o *urban sprawl* – se define por la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA, 2006) como un modelo de expansión de grandes áreas urbanas en baja densidad, sometidas a condiciones de mercado y que se da principalmente en los alrededores de áreas agrícolas. Además, implica poco control en la planificación y en la subdivisión del terreno. El desarrollo es fragmentario, difuso y extendido, con tendencia a la discontinuidad, dejando enclaves de terreno agrícola. La ciudad dispersa es lo contrario a la ciudad compacta, se compone por áreas repletas de vacíos que indican ineficiencia en el desarrollo urbanístico y subrayan las consecuencias del crecimiento descontrolado.

Según el documento antes citado (EEA, 2006), desde mediados de la década de 1950, a lo largo de las costas españolas, el patrón predominante de edificación residencial consiste en asentamientos difusos, adyacentes o desconectados de los centros urbanos concentrados. Además, la época de crecimiento económico originó un aumento en el número de viviendas y segundas residencias a lo largo de la costa Mediterránea. Por lo tanto, los componentes socio-económicos influyentes han promovido un intenso proceso de descentralización, implicando tanto a la población como a la actividad económica y originando multitud de impactos territoriales, como la redistribución de la población y del empleo, altas tasas de edificación y la aparición de nuevos núcleos de comercio descentralizados o centros comerciales.

Empleando términos más específicos y cuantificables, el concepto de ciudad dispersa se puede definir como un modelo de desarrollo del terreno caracterizado por bajos niveles de alguna de estas dimensiones: densidad, continuidad, concentración, aglomeración, centralidad, nuclearidad, mezcla de usos y proximidad (Galster et al., 2001). Estas mismas magnitudes en niveles medios-altos describirían un modelo propiamente de ciudad compacta.

Las principales causas, generalmente atribuidas por la literatura especializada, determinantes del desarrollo del fenómeno de ciudad dispersa, se derivan del compendio de las conclusiones extraídas por múltiples estudios teóricos y empíricos (Alonso, 1964; Mills, 1967; Muth, 1969; Mieszkowski y Mills, 1993; White, 1999; Brueckner, 2000; McGibany, 2003; Nechyba y Walsh, 2004; McGrath, 2005; Burchfield et al., 2006; Song y Zenou, 2006; EEA, 2006; Baum-Snow, 2007; Wassmer, 2008; Ortuño-Padilla y Fernández-Aracil, 2013) y son:

- El crecimiento de la población.
- La disminución de los costes del transporte.
- El incremento en el nivel de renta neta disponible.
- La coyuntura macroeconómica: globalización, crecimiento económico, integración europea.
- El precio del suelo y/o de la vivienda.
- El incremento de la tasa de motorización y de la dependencia del vehículo privado.

- La amplia disponibilidad de carreteras frente a la disminución en la calidad y cantidad de transporte público.
- La competición entre municipios y las débiles políticas de planificación del suelo.
- Las preferencias por una vivienda más espaciosa.
- Los problemas asociados a determinados núcleos urbanos: calidad de aire, ruido, reducido tamaño de las viviendas, delincuencia, etc.

Además, la dispersión urbana implica la generación de una serie de impactos medioambientales y socioeconómicos, tal y como se recoge en el documento *Costs of Sprawl 2000* (National Research Council, 2002), sintetizado a su vez por Henry (2007):

- Los impactos medioambientales más destacados residen en: la pérdida de tierras medioambientalmente frágiles, un mayor consumo de recursos naturales y el aumento contaminación atmosférica.
- En relación a las consecuencias sociales: el transporte público se hace menos rentable y eficaz; se generan mayores costes sociales de los desplazamientos, debido a la mayor congestión del tráfico; el sentimiento de comunidad de los residentes queda debilitado; incrementa el estrés; se fomenta la exclusión suburbana de familias de rentas bajas así como el deterioro del centro urbano.
- Con respecto a los efectos económicos de la ciudad dispersa sobre el capital público, éstos desembocan en mayores gastos en infraestructuras, en la explotación de servicios públicos con impactos adversos sobre las finanzas públicas y en una presión fiscal urbana empeorada, debido al agotamiento de los recursos imponibles procedentes de los centros urbanos.
- La incidencia económica sobre el capital privado influye en unos mayores costes tanto de las promociones privadas como de los costes globales. Así mismo, los gastos de transporte y desplazamiento por familia aumentan debido al incremento de los kilómetros recorridos en vehículo privado, al mayor tiempo de viaje y al número de viajes más elevado. Además, se produce la pérdida y la menor viabilidad de tierras agrícolas, con el resultado de una menor productividad agrícola.

Centrando el discurso en el tercero de los puntos antes expuestos, referido a la repercusión del modelo de ciudad dispersa sobre la Hacienda Local, el objetivo del estudio que aquí se plantea es averiguar cómo incide un modelo disperso de ciudad, en relación con uno compacto, sobre los gastos en provisión y mantenimiento de servicios públicos, así como sobre la presión fiscal municipal.

El ámbito geográfico de estudio es la Comunidad Valenciana, donde se analizarán los gastos e ingresos de sus entidades locales municipales a lo largo del período comprendido entre los años 2006 y 2012.

Para ello, en el presente análisis se emplearán magnitudes de concentración, densidad y aglomeración que tratan de cuantificar la ciudad dispersa, expresadas en función de los datos disponibles en las fuentes estadísticas oficiales y desagregados a nivel municipal.

Las dos hipótesis de trabajo son las siguientes:

(1) La ciudad dispersa genera un mayor gasto per cápita, en relación con un modelo de ciudad compacta, en cuanto a la provisión y el mantenimiento de los servicios públicos urbanos, las infraestructuras y el transporte.

(2) El incremento del gasto per cápita generado por la ciudad dispersa, repercute en la elevación de los tributos municipales, lo que a su vez incide en la población mediante el incremento de la carga fiscal.

2. DATOS Y METODOLOGÍA

Para cumplir con los objetivos propuestos se plantean dos modelos empíricos de datos de panel que tratan de profundizar en las relaciones de causalidad descritas: el efecto que ejerce la ciudad dispersa, por un lado, sobre el gasto en la provisión y mantenimiento de servicios públicos y, por otro lado, sobre la fiscalidad municipal. En primer lugar, se efectuará el análisis desde la perspectiva del gasto per cápita en provisión y mantenimiento de aquellos servicios prestados a los ciudadanos que se encuentran en estrecha relación con el modelo de desarrollo urbanístico. En segundo lugar, se especificará un modelo que relacione la ciudad dispersa con los ingresos locales per cápita, a modo de variable *proxy* de presión fiscal (Benito et al., 2010). Además, se tendrán en cuenta las variables de control oportunas, en consonancia con estudios similares anteriores (Solé-Ollé, 2001; Bel, 2006; Prieto et al., 2009; Benito et al., 2010; Hortas-Rico y Solé-Ollé, 2010; Hortas-Rico, 2010; Prieto et al., 2012) y con los datos estadísticos disponibles para nuestro caso de estudio.

El período de estudio abarca la serie temporal comprendida entre el año 2006 y el año 2012, debido a la disponibilidad de datos estadísticos y considerando el inconveniente de la actualización de los procedentes directamente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El territorio seleccionado es la Comunidad Valenciana, debido a la tendencia seguida, desde los años sesenta y sobre todo desde mediados de los noventa, en el incremento de la edificación en la franja costera mediterránea (EEA, 2006), así como la extensión cada vez mayor de desarrollos dispersos de viviendas a las afueras de los núcleos urbanos tradicionales.

La unidad elemental de análisis es el municipio, debido a que es el nivel de desagregación territorial más reducido sobre el cuál afectan directamente los gastos de las entidades locales en la provisión de servicios urbanos.

La expresión matemática general utilizada en el planteamiento de los modelos econométricos es la siguiente (Ecuación 1):

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta \cdot X_{it} + \varepsilon \quad [1]$$

siendo,

- Y = variable dependiente
- X = vector de variables independientes
- β_0 = constante o intercepto
- β = coeficientes de la regresión
- ε = término de perturbación aleatoria
- i = área geográfica
- t = año

En la Tabla 1 se resumen las variables explicadas del modelo empírico:

Variable (unidad)	Descripción (fuente estadística)
Gasto en provisión y mantenimiento de servicios urbanos entre 2006 y 2009 (€/habitante).	Constituye la suma de las categorías de gastos de las Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales referidas a: protección civil y seguridad ciudadana; producción de bienes de carácter social; producción de bienes de carácter económico; regulación económica de sectores productivos (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: < http://www.minhap.gob.es/ >).
Gasto en provisión y mantenimiento de servicios urbanos entre 2010 y 2012 (€/habitante).	Constituye la suma de las categorías de gastos de las Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales referidas a: servicios públicos básicos y actuaciones de carácter económico (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: < http://www.minhap.gob.es/ >).
Ingresos procedentes de tributos y precios públicos entre 2006 y 2012 (€/habitante).	Constituye la suma de las categorías de ingresos de las Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales referidas a: impuestos directos; impuestos indirectos; tasas, precios públicos y otros ingresos (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: < http://www.minhap.gob.es/ >).

Tabla 1. Síntesis de las variables dependientes de cálculo.

Es preciso fragmentar el análisis efectuado en el caso de las ecuaciones de gasto en dos períodos temporales debido a la diferente estructura de los presupuestos de las entidades locales, pues en los datos disponibles anteriores a 2010 se utiliza la clasificación de los gastos reflejada en la Orden de 20 de septiembre de 1989 (BOE, 1989); sin embargo, en los datos estadísticos correspondientes a 2010 y años posteriores se utiliza la clasificación establecida en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre (BOE, 2008).

Cabe mencionar, además, que las áreas de gasto seleccionadas para las variables dependientes también incluyen otras políticas de gasto, además de los servicios públicos urbanos, cuya relación con el modelo de ciudad dispersa puede

no ser evidente, por lo que constituye una deficiencia del modelo que no es posible salvar debido al máximo nivel de desagregación con el cual se publican los presupuestos liquidados municipales.

Específicamente, las políticas de gasto incluidas en cada una de las áreas de gasto empleadas son:

- Protección civil y seguridad ciudadana (BOE, 1989): seguridad y protección civil.
- Producción de bienes de carácter social (BOE, 1989): sanidad, educación, vivienda y urbanismo; bienestar comunitario; cultura y otros servicios comunitarios y sociales.
- Producción de bienes de carácter económico (BOE, 1989): infraestructuras básicas y transportes; comunicaciones; infraestructura agraria; investigación científica, técnica y aplicada; información básica y estadística.
- Regulación económica de sectores productivos (BOE, 1989): agricultura, ganadería y pesca; industria, energía, minería y turismo.
- Servicios públicos básicos (BOE, 2008): seguridad y movilidad ciudadana; vivienda y urbanismo; bienestar comunitario y medio ambiente.
- Actuaciones de carácter económico (BOE, 2008): agricultura, ganadería y pesca; industria y energía; comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas; transporte público; infraestructuras; investigación, desarrollo e innovación y otras actuaciones de carácter económico.

Los valores de gasto e ingreso se analizan en términos constantes, empleando como deflactor el IPC provincial (siendo éste su máximo nivel de desagregación). Además, se introducen en el modelo relativizados por el número de habitantes.

Se ha procedido a la depuración de los datos, desechando aquellos Ayuntamientos cuya información transmitida no podía ser interpretada, debido a la presencia de signos negativos encontrados para algunos casos particulares y en cifras referidas tanto a impuestos indirectos, como a transferencias de capital (Benito et al., 2010). Por lo tanto, de los 542 municipios que componen la Comunidad Valenciana y debido a la depuración de algunos ayuntamientos por ausencia o errores en los datos estadísticos, el análisis se efectuará con los 334 municipios restantes. Sin embargo, la muestra se considera suficientemente representativa puesto que engloba a al 76% de la población.

Por otro lado, en lo que respecta a las variables explicativas (Tabla 2), en el presente estudio se examinan tres magnitudes diferentes para describir el fenómeno de ciudad dispersa (población en diseminado, superficie urbana edificada y número de inmuebles urbanos), que conforma la variable independiente principal del modelo. El resto de variables explicativas incluidas son las de control.

Variable (unidad)	Descripción (fuente estadística)
Porcentaje de población en diseminado (%)	Suma de la población caracterizada como diseminado en el Nomenclátor para cada municipio con respecto al total de población municipal (Instituto Nacional de Estadística: < http://www.ine.es/ >)
Superficie urbana edificada por habitante (hectáreas/100 habitantes)	Superficie caracterizada como parcela urbana relativizada por el número de habitantes (Dirección General del Catastro: < http://www.catastro.meh.es/ >)
Inmuebles urbanos por habitante (unidades/100 habitantes)	Número de inmuebles caracterizada como urbanos relativizados por el número de habitantes (Dirección General del Catastro: < http://www.catastro.meh.es/ >)
Proporción de población inmigrante (%)	Población inmigrante extranjera con respecto al total de población (Instituto Valenciano de Estadística: < http://www.ive.es/ >)
Número de contratos laborales por habitante (unidades/100 habitantes)	Número de contratos laborales firmados, de cualquier tipo, relativizado por el número de habitantes (Servicio Valenciano de Empleo y Formación: < http://www.servef.es/ >)
Usuarios potenciales (%)	Porcentaje de población cuya edad se encuentra entre 25 y 39 años con respecto al total de habitantes (Instituto Valenciano de Estadística: < http://www.ive.es/ >)
Transferencias recibidas por otros organismos (€/habitante)	Suma de las transferencias corrientes y las transferencias de capital registradas en las Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: < http://www.minhap.gob.es/ >)
Ingresos potenciales procedentes del municipio (€/habitantes)	Suma de los grupos de ingresos en las Liquidaciones de los Presupuestos de las Entidades Locales referidos a: impuestos directos; impuestos indirectos; tasas, precios públicos y otros (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: < http://www.minhap.gob.es/ >)
Plan E (dummy)	Variable dummy (puede tomar los valores de 0 o 1) capaz de considerar la repercusión del cambio estructural que supone la inclusión del Plan E en los presupuestos de las entidades locales en los años 2009 y 2010
Nivel de autonomía fiscal (%)	Mide la capacidad que posee un ayuntamiento para financiarse por sí solo. Se expresa mediante el porcentaje que suponen los ingresos derivados de: impuestos directos; impuestos indirectos; tasas, precios públicos y otros sobre el total de ingresos de la Entidad Local (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: < http://www.minhap.gob.es/ >)

Tabla 2. Síntesis de las variables independientes de cálculo.

La técnica empleada en la confección de los modelos está basada en métodos combinatorios, fundamentados en la búsqueda generalizada a lo largo de todas las combinaciones posibles de variables independientes. Finalmente, se han obtenido tres ecuaciones estadísticamente significativas y bien ajustadas.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Para la resolución de las ecuaciones se ha empleado el paquete estadístico Stata. La técnica econométrica adecuada en el tratamiento de datos de panel es la correspondiente a Mínimos Cuadrados Generalizados (MCG, en adelante). Con ese objetivo, en primer lugar se ha efectuado para cada ecuación el test de Breusch-Pagan, que advierte de la presencia de efectos individuales a considerar en MCG, lo que ha sucedido en todas las ecuaciones planteadas. En ese caso, es preciso llevar a cabo, en segundo lugar, el test de Hausman, que indica la necesidad de utilizar un modelo MCG con efectos fijos o MCG con efectos individuales (Wooldridge, 2002).

A continuación, se exponen los resultados obtenidos para cada una de las tres ecuaciones calculadas (Tablas 3, 4 y 5).

La traducción del significado de los coeficientes en la primera ecuación de gasto (Tabla 3) sería como se sigue: el incremento en la construcción de un inmueble urbano por cada cien habitantes (el incremento de la ciudad dispersa) genera un incremento de 3,25 euros por cada habitante en el gasto público en provisión y mantenimiento de servicios públicos e infraestructuras urbanas, resultado acorde al obtenido por Hortas-Rico y Solé-Ollé (2010).

Del mismo modo, el incremento de 1 euro por habitante, tanto en la cantidad de tributos recaudados como en la cantidad de fondos transferidos desde órganos públicos superiores, originan el incremento de 0,64 y 0,61 euros de gasto por habitante, respectivamente, coherente con los resultados de Solé-Ollé (2001) y de Hortas-Rico y Solé-Ollé (2010).

Nombre de la variable independiente	Coefficientes que explican el gasto
Número de inmuebles urbanos per cápita	3,248* (2,23)
Suma de los ingresos procedentes de impuestos, tasas, contribuciones especiales y precios públicos per cápita	0,640** (17,38)
Suma de las transferencias corrientes y de capital recibidas por los municipios	0,613** (21,37)
Constante	-218,596 (-1,31)
<i>Estadísticos t entre paréntesis</i>	
R²	45,86
Estadístico F(3, 999)	43,84**
Número de observaciones	1336
Test de Breusch-Pagan	H ₀ : Var (μ) = 0

Test de Breusch-Pagan	Chi-cuadrado(1) = 306,58
	Prob> Chi-cuadrado = 0,0000
Test de Hausman <i>Es necesario emplear el modelo de efectos fijos</i>	H ₀ : diferencia en los coeficientes no sistemática
	Chi-cuadrado(3) = 24,22
	Prob> Chi-cuadrado = 0,0000
<i>Significación estadística: **= 1% y *= 5%.</i>	

Tabla 3. Resultado del modelo de gasto (variable dependiente) entre 2006 y 2009.

El significado concreto del coeficiente de ciudad dispersa en la segunda ecuación de gasto (Tabla 4), estimada entre 2010 y 2012, indica que el incremento de 1 hectárea de superficie urbana edificada por cada 100 habitantes, genera el incremento de 294,25 euros por habitante en los gastos de provisión y mantenimiento de servicios públicos e infraestructuras urbanas, también vinculado con los resultados de Solé-Ollé (2001) y de Hortas-Rico y Solé-Ollé (2010).

La bondad de ajuste en el caso de la ecuación de ingreso no es tan elevada como en los casos anteriores, aunque se sigue manteniendo en buen nivel, oscilando su poder explicativo alrededor del 17%.

Nombre de la variable independiente	Coefficientes que explican el gasto
Superficie urbana edificada per cápita	294,253** (3,24)
Suma de los ingresos procedentes de impuestos, tasas, contribuciones especiales y precios públicos per cápita	0,227** (3,62)
Suma de las transferencias corrientes y de capital recibidas por los municipios	0,357** (17,01)
Plan E	78,720** (3,42)
Usuarios potenciales	47,929** (3,85)
Constante	-1477,161** (-4,17)
<i>Estadísticos t entre paréntesis</i>	
R²	42,20
Estadístico F(5, 663)	96,80**
Número de observaciones	1002
Test de Breusch-Pagan	H ₀ : Var (μ) = 0
	Chi-cuadrado(1) = 240,43
	Prob> Chi-cuadrado = 0,0000
Test de Hausman <i>Es necesario emplear el modelo de efectos fijos</i>	H ₀ : diferencia en los coeficientes no sistemática
	Chi-cuadrado(5) = 46,32
	Prob> Chi-cuadrado = 0,0000
<i>Significación estadística: **= 1% y *= 5%.</i>	

Tabla 4. Resultado del modelo de gasto (variable dependiente) entre 2010 y 2012.

Nombre de la variable independiente	Coefficientes que explican el ingreso
Porcentaje de población en diseminado con respecto a la población total	17,957** (7,18)
Porcentaje de población inmigrante extranjera sobre la población total	15,085** (3,76)
Número de contratos laborales indefinidos per cápita	12,081** (3,32)
Nivel de autonomía fiscal	10,518** (17,87)
Constante	-90,950** (-2,84)
<i>Estadísticos t entre paréntesis</i>	
R²	17,75
Estadístico F(4, 2000)	107,91**
Número de observaciones	2338
Test de Breusch-Pagan	H ₀ : Var (μ) = 0
	Chi-cuadrado(1) = 1706,87
	Prob> Chi-cuadrado = 0,0000
Test de Hausman <i>Es necesario emplear el modelo de efectos fijos</i>	H ₀ : diferencia en los coeficientes no sistemática
	Chi-cuadrado(4) = 37,67
	Prob> Chi-cuadrado = 0,0000
<i>Significación estadística: **= 1% y *= 5%.</i>	

Tabla 5. Resultado del modelo de ingreso (variable dependiente) entre 2006 y 2012.

La interpretación del primero de los coeficientes en el modelo de ingreso, el referido a la ciudad dispersa medida como porcentaje de población en diseminado, indica que el incremento en un punto porcentual de la población en diseminado genera el incremento de ingresos, en concepto de impuestos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales, de 17,96 euros por persona; esto supone una nueva aportación al conocimiento y una novedad con respecto a otros trabajos que no han relacionado el incremento de la ciudad dispersa sobre la presión fiscal, aunque medida en términos de ingresos per cápita.

El signo positivo de la autonomía fiscal indica que a mayor autonomía en la gestión municipal, mayor será la presión fiscal. La autonomía del propio municipio respecto a la determinación de los niveles de ingresos que puede recaudar supondrá que aquéllos con mayor autonomía tendrán mayor capacidad para poder incrementar los ingresos relativos a los impuestos, tasas y contribuciones, y así presentarán una mayor presión fiscal (Benito et al., 2010).

En cuanto al indicador laboral, la situación económica del municipio supondrá que habrá mayor presión fiscal en los municipios con mayor nivel económico (Benito et al., 2010).

Atendiendo ahora a la tasa de inmigración, si bien las fuentes estadísticas no permiten una desagregación municipal – tan sólo podemos conocer que a escala autonómica aproximadamente la inmigración de países que podríamos considerar como subdesarrollados o en vías de desarrollo asciende a un 70% mientras que el resto se correspondería con inmigrantes de países europeos (<http://www.ive.es/>) avanzados que, en su mayoría, podrían venir a disfrutar de su jubilación y serían más proclives a residir en baja densidad –, los resultados indican que, cuanto mayor es esta tasa, mayor es la presión fiscal en el municipio (Benito et al., 2010; Hortas-Rico y Solé-Ollé, 2010), pues la demanda de gasto (servicios sociales, culturales, etc.) resulta mayor que el aporte a los ingresos.

4. CONCLUSIONES

Este estudio aporta indicios que pueden llevar a afirmar que la ciudad dispersa es un modelo poco sostenible económicamente pues, con su proliferación, o bien se incrementa el gasto a costa de aumentar la presión fiscal repercutiendo directamente en la calidad de vida de los ciudadanos, o bien no se incrementa la presión fiscal por su carácter impopular reduciendo la calidad de los servicios ofertados para esa población.

Por todo lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que se cumplen las hipótesis de partida, ya que los modelos estimados demuestran que la ciudad dispersa genera un mayor gasto per cápita, en relación con un modelo de ciudad compacta, en cuanto a la provisión y el mantenimiento de los servicios públicos urbanos, las infraestructuras y el transporte.

Consecuentemente, el incremento del gasto per cápita generado por la ciudad dispersa, repercute en la elevación de los tributos municipales, lo que conlleva a su vez el incremento de la carga fiscal, cuantificada en este análisis en términos de ingresos per cápita procedentes de impuestos directos, impuestos indirectos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales.

Por otro lado, también se encuentra evidencia empírica que relaciona positivamente los gastos per cápita en provisión y mantenimiento de servicios públicos e infraestructuras urbanas, así como la presión fiscal con otras variables de control, como: la capacidad impositiva del municipio, las transferencias recibidas de organismos superiores, el Plan E, los usuarios, la autonomía fiscal municipal, el número de contratos laborales indefinidos por persona o la tasa de inmigración.

Finalmente, se concluye afirmando que un desarrollo urbanístico que siga un patrón de ciudad compacta, será económicamente más sostenible desde el punto de vista de la Hacienda Local y, por lo tanto, también para la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, W. (1954): *Location and land use*, Harvard University Press, Cambridge.

BAUM-SNOW, N. (2007): "Suburbanization and transport in the monocentric model". *Journal of Urban Economics*, 62, pp. 405-423.

BEL, G. (2006): "Gasto municipal por el servicio de residuos sólidos urbanos". *Revista de Economía Aplicada*, 41 (14), pp. 5-32.

BENITO, B., BASTIDA, F., MUÑOZ, M.J. (2010): "Factores explicativos de la presión fiscal municipal". *Revista de Contabilidad*, 13 (2), pp. 239-283.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, 252 (20 octubre de 1989): *Orden de 20 de septiembre de 1989, por la que se establece la estructura de los presupuestos de las entidades locales*.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, 297 (10 diciembre de 2008): *Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales*.

BRUECKNER, J.K. (2000): "Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies". *International Regional Science Review*, 23, pp. 160-71.

BURCHFIELD, M., OVERMAN, H.G., PUGA, D., TURNER, M.A. (2006): "Causes of Sprawl: A Portrait from Space". *Quarterly Journal of Economics*, 121, pp. 587-633.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, EEA. (2006): *Urban sprawl in Europe*, European Commission, Bruselas.

GALSTER, G., HANSON, R., RATCLIFFE, M. R., WOLMAN, H., COLEMAN, S., FREIHAGE, J. (2001): "Wrestling Sprawl to the Ground: Defining and Measuring an Elusive Concept". *Housing Policy Debate*, 12, pp. 681-717.

HENRY, G (2007): "Los costes económicos y sociales de la ciudad de baja densidad", en Indovina, F. (Coord.), *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*. Colección Estudios, Serie Territorio, Diputació Barcelona.

HORTAS-RICO, M. (2010): "Urban sprawl and municipal budgets in Spain: a dynamic panel data analysis". *Document de treball 2010/43, Institut d'Economia de Barcelona*.

HORTAS-RICO, M., SOLÉ-OLLÉ, A. (2010): "Does urban sprawl increase the costs of providing local public services? Evidence from Spanish municipalities". *Urban Studies*, 47 (7), pp. 1513-1540.

MCGIBANY, J.M. (2003): "Gasoline Prices, State Gasoline Excise Taxes and the Size of Urban Areas". *Journal of Applied Business Research*, 20 (1), pp. 33-45.

MCGRATH, D.T. (2005): "More evidence on the spatial scale of cities". *Journal of Urban Economics*, 58, pp. 1-10.

MIESZKOWSKI, P., MILLS, E.S. (1993): "The Causes of Metropolitan Suburbanization". *The Journal of Economic Perspectives*, 7, pp. 135-147.

MILLS, E.S. (1967): "An Aggregative Model of Resource Allocation in a Metropolitan Area". *American Economic Review*, 57, pp. 197-210.

MUTH, R. (1969): *Cities and Housing*, University of Chicago Press, Chicago.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (2002): "Costs of Sprawl 2000". *Transportation Research Board*, 74.

NECHYBA, T.J., WALSH, R.P. (2004) "Urban sprawl". *Journal of Economic Perspectives*, 18, pp. 177-200.

ORTUÑO-PADILLA, A., FERNÁNDEZ-ARACIL, P. (2013): "Impact of fuel price on the development of the urban sprawl in Spain". *Journal of Transport Geography*, 33, pp. 180-187.

PRIETO, A.M., ZOFIO, J.L., ÁLVAREZ, I. (2009): "Economías de escala, densidad y alcance en la provisión pública de infraestructura básica municipal". *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 3, pp. 59-94.

PRIETO, A.M., ZOFIO, J.L., ÁLVAREZ, I. (2012): "Provisión de infraestructura pública en medio urbano de baja densidad. Marco institucional, financiación y costes". *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 3, pp. 71-109.

SOLÉ-OLLÉ, A. (2001): "Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?" *Revista de Economía Aplicada*, 25, pp.115-156.

SONG, Y., ZENOU, Y. (2006): "Property tax and urban sprawl: Theory and implications for US cities". *Journal of Urban Economics*, 60, pp. 519-534.

WASSMER, R.W. (2008): "Causes of Urban Sprawl in the United States: Auto Reliance as Compared to Natural Evolution, Flight from Blight, and Local Revenue Reliance". *Journal of Policy Analysis and Management*, 27 (3), pp. 536-555.

WHITE, M.J. (1999) "Urban Areas with Decentralized Employment: Theory and Empirical Work", en: Mills, E.S., Cheshire, P. (Ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, 3, pp. 1375-1412.

WOOLDRIDGE, J. M. (2002): *Econometric analysis of cross section and panel data*, MIT Press, Cambridge.



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

Perspectiva crítica sobre los Informes de Sostenibilidad Ambiental y las Memorias Ambientales en la EAE del planeamiento urbanístico y su replanteamiento en los Estudios Ambientales Estratégicos y los Análisis Técnicos de los Expedientes Ambientales.

Raoul Servert Martín*

**Geógrafo, Master en Ordenación del Territorio, Master en Educación Ambiental, Perito Judicial en Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, consultor privado ARAUDI S.L.P.*

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

En el presente documento se enuncian algunas de las debilidades de la aplicación del procedimiento de la Evaluación Ambiental de Planes y Programas y de los contenidos de los Informes de Sostenibilidad Ambiental (en adelante ISA) como herramienta de control de las variables ambientales potencialmente afectadas por el desarrollo de los Planes Generales de Ordenación.

1. INTRODUCCIÓN

Hace aproximadamente tres décadas, en el año 1982, el ecologista William Odum extrapolaba el principio Kahntiano de la "Tiranía de las decisiones pequeñas" al campo ambiental, afirmando que *"en vista de todas las presiones y recompensas a corto plazo que dirigen a la sociedad a soluciones simples, se puede asumir que la tiranía de las soluciones pequeñas será una parte integral de la política ambiental durante mucho tiempo"*.

Desde el año 1985 en el que se introdujo la Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante EIA) como herramienta de prevención ambiental en la toma de decisión

de los proyectos, y desde el año 2001 para planes y programas, este texto de Odum adquiere carácter fatídico sobre la eficacia de la EIA primero y de la EAE posteriormente, en la gestión de los efectos acumulativos de decisiones pequeñas tomadas a niveles de proyectos y planes.

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

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

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

2. EL MARCO NORMATIVO

La Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Diario Oficial nº L 197, de 21.7.01), fue incorporada al ordenamiento jurídico estatal mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (B.O.E. nº 102, de 29.4.06). Esta Ley persigue promover un desarrollo sostenible, conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas, mediante la realización de una evaluación ambiental de aquellos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. En la actualidad se ha publicado también la Ley 21/2013 de 9 de diciembre de evaluación ambiental, si bien todavía no se ha realizado su transposición a la normativa de prácticamente ninguna CCAA.

Mediante esta Ley, se unifican en una sola norma dos disposiciones: la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y

programas en el medio ambiente y el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos y modificaciones posteriores al citado texto refundido.

La ley establece un esquema similar para ambos procedimientos –evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental– y unifica la terminología.

La Ley contempla en su Título II, capítulo 1, artículo 17, los trámites y plazos de la evaluación ambiental estratégica ordinaria considerando que “incluirá un proceso de evaluación ambiental, previo al inicio del trámite de su aprobación, que constará de las siguientes actuaciones:

- a) Solicitud de inicio.
- b) Consultas previas y determinación del alcance del estudio ambiental estratégico.
- c) Elaboración del Estudio Ambiental Estratégico (denominado como Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) en la Ley 9/2006.
- d) Información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas.
- e) Análisis técnico del expediente (denominado como Memoria Ambiental en la Ley 9/2006.
- f) Declaración ambiental estratégica.

Según este esquema el procedimiento de evaluación, establecido en la Ley 21/2013, descansa en su fase inicial en los Estudios Ambientales Estratégicos, antiguos ISA de la Ley 9/2006, definido en el artículo 20 como un documento de alcance, elaborado por el promotor, en el que se identificarán, describirán y evaluarán los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa.

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

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

3. LA BUSQUEDA DE UN CONSENSO TÉCNICO

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

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

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

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

Es necesario recordar, además, que la evaluación ambiental de planes y programas debe apoyarse en cuatro criterios básicos establecidos en la legislación comunitaria (Directiva 2001/42/CE):

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

4. LA REALIDAD DE LOS EsAE COMO HEREDEROS DE LOS ISA

Sin ánimo de exhaustividad, y a riesgo de ser generalista, es posible afirmar que, aunque todavía no existe perspectiva sobre los Estudios Ambientales Estratégicos, si se pueden detectar sistemáticamente una serie de disfunciones en la elaboración de los ISA que pueden ser agrupados en función de los siguientes capítulos: inventario ambiental, diagnóstico ambiental, objetivos y criterios ambientales, evaluación, medidas ambientales y seguimiento ambiental.

Con respecto a los contenidos del inventario ambiental, en muchas ocasiones no están orientados hacia la ordenación y la evaluación ambiental del Plan siendo frecuente la mera recopilación de documentos de carácter enciclopédico que poco o nada aportan al Plan o al análisis ambiental de éste. Obviamente, y con respecto al análisis de las variables anteriores, algunos de los problemas planteados derivan del tratamiento de las mismas por los equipos redactores de los ISAs. Sin embargo, parece necesario concretar los criterios que deben presidir el tratamiento y finalidad del inventario ambiental, y de forma expresa la influencia del análisis de variables ambientales con la determinación de áreas de interés.

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

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

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, es evidente la necesidad de un análisis adaptativo de alternativas en fase de avance, frente a los modelos semiadaptativos o incluso reactivos derivado de la incorporación de esta fase metodológica en posteriores etapas de aprobación del Plan.

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

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

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

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

Como colofón, no puedo dejar de hacer mención a uno de los aspectos que probablemente han sido peor tratados en la praxis y de los ISAs, se trata de los mecanismos de seguimiento ambiental y efectos adversos no previstos. Existe un gran vacío acerca del alcance del seguimiento ambiental, y de cuál es el órgano encargado de su aplicación, y las partidas económicas a ellos destinadas. Su mal funcionamiento viene directamente vinculado, entre otras causas, a la inexistencia de indicadores de control del grado de cumplimiento de los objetivos y criterios asumidos por el planeamiento. Además, por parte de los órganos ambientales de la administración pública, no se hace un control efectivo de las determinaciones del programa de seguimiento y control.

5. LAS MEMORIAS AMBIENTALES FRUTO DE LOS ISA. ¿SE REPETIRÁN LOS ERRORES EN LOS “ANÁLISIS TÉCNICOS DE LOS EXPEDIENTES?”

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

En la actualidad, y según la Ley 21/2013, las Memorias Ambientales son sustituidas por los llamados “análisis técnicos de los expedientes” que incluirán

- a) La propuesta final de plan o programa.
- b) El estudio ambiental estratégico.
- c) El resultado de la información pública y de las consultas, incluyendo en su caso las consultas transfronterizas así como su consideración.
- d) Un documento resumen en el que el promotor describa la integración en la propuesta final del plan o programa de los aspectos ambientales, del estudio ambiental estratégico y de su adecuación al documento de alcance, del resultado de las consultas realizadas y cómo éstas se han tomado en consideración.

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

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

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

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

Con respecto a los llamados “análisis técnicos de los expedientes” de la Ley 21/2013, la redacción conjunta (promotor-administración ambiental) de las Memorias Ambientales ha quedado sustituida por un análisis del expediente, y de los impactos significativos de la aplicación del plan o programa en el medio ambiente, por parte de la administración ambiental, que posibilitará la posterior emisión de la declaración ambiental estratégica. La DEA tendrá la naturaleza de informe preceptivo, determinante y contendrá una exposición de los hechos que resuma los principales hitos del procedimiento incluyendo los resultados de la información pública, de las consultas, en su caso, los de las consultas transfronterizas, así como de las determinaciones, medidas o condiciones finales que deban incorporarse en el plan o programa que finalmente se apruebe o adopte.

Francamente salvo cambios procedimentales y terminológicos no parece que las circunstancias puedan cambiar significativamente con la aplicación de la Ley 21/2013.

6. CONCLUSIONES

En la actualidad, nadie duda que los acercamientos preventivos en la gestión del Medio Ambiente son los más racionales y efectivos a largo plazo. Dentro de este contexto, los instrumentos de Evaluación Ambiental de Planes y Programas

deben articularse como procedimientos de análisis, cuyo fin sea el formar un criterio de valor previo, lo más técnicamente objetivo posible, sobre la importancia que las determinaciones de un plan pueden provocar sobre el territorio, y establecer los mecanismos para evitarla o reducirla a niveles aceptables.

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

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

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

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

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

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

Para la evaluación de los impactos será necesaria la identificación diferenciada entre aquéllos previos a la Propuesta de Modelo Territorial y, aquellos otros, derivados de las determinaciones de la alternativa final. En lo que respecta a los potenciales impactos derivados de las determinaciones del Plan, si el proceso preventivo de elección de alternativas de modelo territorial ha sido realizado correctamente y la propuesta final es coherente con los objetivos de

sostenibilidad, los efectos ambientales negativos no deben ser motivo de una posible inaceptación del modelo final.

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

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

Quisiera terminar estas pequeñas reflexiones parafraseando a Antonio Gaudí:

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



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

Identifying process-related barriers of EIA in Spanish transport planning

Julio A. Soria-Lara*

**(Dr. Ciencias Ambientales, investigador postdoctoral, Unviersity of Amsterdam (Países Bajos))*

Luca Bertolini*

**(Professor of Urban and Regional Planning, Unviersity of Amsterdam (Países Bajos))*

Marco te Brommelstroet*

**(Assistant-Professor of Urban and Regional Planning, Unviersity of Amsterdam (Países Bajos))*

RESUMEN

Durante los últimos años la efectividad de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en proyectos relacionados con la planificación del transporte urbano está cada vez más cuestionada por profesionales, instituciones y académicos. Para paliar este hecho, desde la literatura científica se ha prestado tradicionalmente más atención a solucionar problemas metodológicos o de contenido de la EIA, que a poner atención sobre posibles problemas vinculados a su propio proceso de implementación y su papel en la toma de decisiones. Sin embargo, no parece del todo lógico pensar que únicamente a través de mejoras técnicas de la EIA podamos incrementar su efectividad en el campo del transporte urbano. Con el objetivo de profundizar sobre esta problemática, el presente artículo explora cómo se implementa la EIA en la práctica diaria de la planificación del transporte urbano en España. De este modo, trata de obtener un mayor conocimiento sobre problemas relacionados con su propio proceso de implementación. A pesar de que son variados y diversos el número de actores que participan en la EIA, el artículo pone especial interés en analizar los posibles problemas de implementación existentes entre los dos grupos profesionales dominantes: consultores ambientales y planificadores del transporte. A través de la realización de un cuestionario se estimará la naturaleza e importancia de tales problemas de implementación de la EIA de cara a un uso más efectivo de ésta.

ABSTRACT

The effectiveness of EIA for evaluating transport planning projects is increasingly being questioned by practitioners, institutions and scholars. The academic literature has traditionally focused more on solving content-related problems with EIA (i.e. the measurement of environmental effects) than on process-related issues (i.e. the role of EIA in the planning process and the interaction between key actors). Focusing only on technical improvements is not sufficient for rectifying the effectiveness problems of EIA. In order to address this knowledge gap, the paper explores how EIA is experienced in the Spanish planning context and offers in-depth insight into EIA process-related issues in the field of urban transport planning. From the multitude of involved actors, the research focuses on exploring the perceptions of the two main professional groups: EIA developers and transport planners. Through a web-based survey we assess the importance of process-related barriers to the effective use of EIA in urban transport planning. The analyses revealed process issues based fundamentally on unstructured stakeholders involvement and an inefficient public participation

1. INTRODUCTION

Reducing the negative environmental impacts of transport planning is seen as decisive for promoting sustainable development outcomes (Banister, 2005; Litman, 2009), which requires the assessment of the impact of transport planning. In this context, integrated assessment methods have become a rapidly developing set of tools, usually focused on policy/program change or project implementation highlighting the family of environmental impact instruments, (Naess et al., 2007; Deakin et al., 2007; Gasparatos, 2010). An Environmental Impact Assessment (EIA) is a comprehensive evaluation of the effects likely to arise from major projects that significantly affect the environment, which supplies decision-makers with an indication of the likely environmental consequences of their selected policies (Jay et al., 2007)

Although widely used in many countries and planning contexts, the effectiveness of EIA for evaluating urban transport projects is also contested (Fischer, 2001; Folkson et al., 2013; Keshkamat et al., 2009; Zhou and Sheate, 2011). The context of transport planning has seen dramatic changes in the last decades, in particular regarding the growing interaction between professional domains in decision-making (Te Brömmelstroet & Bertolini 2011, Bertolini et al., 2008). As a

result, more actors are involved in the EIA process, which limits the suitability of rational instruments in the context of transport planning.

Academia has traditionally paid more attention to solving the content-related problems of EIA and paid only limited attention to such process-related barriers. Nevertheless, it is unclear whether overcoming content issues alone will be enough to improve the effectiveness of EIA in transport planning, and Spain is a case in point. EIA was incorporated as mandatory process into Spanish planning system in 1988. Ever since, EIA has been the main tool that supports decision-makers in major transport projects; but its effectiveness is being increasingly contested by scholars. The technical solutions that are frequently developed are mainly based on determining how to measure environmental impacts (Gomez-Orea, 2008; Loro et al., 2014); however, process barriers (lack of communication, trust, collaborative work, transparency, etc.) between key involved agents (EIA developers and transport planners) have not been sufficiently explored as a part of the solutions.

This paper aims to gain more insight into this discussion and offer in-depth knowledge about such process issues, their nature and importance, by exploring the following central research question: Which are the main process-related barriers in EIA, according to Spanish practitioners? We explored these perceptions with a web-based survey with the two main involved professional groups, EIA developers and transport planners.

In the next section, the recent insights on process-related issues in EIA from the relevant academic domains are discussed, paying special attention to the Spanish case. In Section 3, the research method is described, with Section 4 presenting the main results of our research. The paper closes with several concluding remarks and recommendations for further inquiries.

2. PROCESS-RELATED BARRIERS

During the past decades the context of transport planning has experienced multiple changes. Instrumental rationality has come under strong challenges (Bertolini et al., 2008; Willson, 2001), which has resulted in new communicative approaches, mainly based on facilitating effective the interaction between different professional domains (see Te Brömmelstroet & Bertolini 2008; Beukers et al., 2014; Straatemeier, 2008).

In this particular context, the study of process-related barriers of EIA in transport planning seems to be crucial to improve its effectiveness in the Spanish context. The Spanish academic literature identifies a number of EIA issues that underlie

this challenge: Arce and Gullón (2000) and Granero (2011) note several process-related barriers for the effectiveness of the EIA during the initial goals-setting phase of the transport planning process in Spanish practice. These are mainly associated with the experts' perception of the EIA's role in decision-making, the need to foster stronger collaborative efforts between EIA developers and transport planners in earlier phases, the lack of transparency or the EIA expectations. While authors indicate that EIA developers and transport planners should act as entrepreneurs—addressing integrated objectives, advocating values and norms, reflecting those formulated in higher tier policies (Lee, 2006)—the current situation in Spanish practice frequently invites frustration and distrust between EIA developers and transport planners (Romero, 2012). Public institutions do not foster interaction among professional groups in earlier phases of the EIA, and the practitioners end up working separately from their respective domains without such constructive dialogue. In addition, Soria-Lara (2011) describes that the EIA expectations seen in earlier phases diminish sharply later on, due to the expectation that EIA outcomes will usually not be taken into consideration in decision-making.

Other process-related barriers are highlighted in the Spanish context during the intermediate generation and selection of alternative phase of transport planning. They are based in particular on the perception of assessment methods by practitioners, the importance they give to alternatives comparison in practice, the collaborative work between EIA developers and transport planners, including the understanding level of EIA among the involved actors. Arce et al. (2010) highlight the existence of a significant gap between environmental assessment methods developed by academia and the simpler methods often used by Spanish practitioners. Simple matrices are the most commonly used method by practitioners and the support to other assessment techniques (more quantitative and robust in terms of forecasting impact scenarios) seem to be needed as advocated by Spanish scholars (Soria-Lara and Valenzuela-Montes, 2014; Talavera-García et al., 2014).

Lastly, EIA effectiveness in Spain seems to be also dependent on certain process-related barriers that emerge during the final decision-making phase in transport planning. “Monitoring and frustration” seem to be the usual outcome. Mandated by the legal framework, EIA establishes a monitoring plan focused on measuring the performance of plans and projects; however, this monitoring plan is scarcely implemented in practice, and its impact on the plan or project is frequently limited, which fosters a feeling of frustration among experts (Lopez, 2012).

3. RESEARCH METHOD

We conducted a web-based survey to explore the main process problems that impede the effective use of EIA in Spanish transport planning, according to the perceptions of the main involved actors (EIA developers and transport planners). The survey was based on experiences from Spanish practice as well as already documented process-related issues from other supply tools explored in transport planning practice, like CBA or PSS. In January 2014, via mailing lists from Spanish professional associations and institutions, approximately 700 people involved in EIA of urban transport planning were asked to participate in the survey by filling out an online form.

The survey was structured in three blocks: (i) general statements; (ii) problems directly impeding EIA implementation; (iii) the perception of EIA in transport planning practice. For evaluation of the received forms, respondents were required to provide specific information about their professional activity, such as their origin, job position and their experience in the field. During the survey, three types of questions were responded by practitioners: (i) statements; (ii) multiple answers; (iii) open-ended questions.

The main part of the survey consisted of 29 rated statements and subsequent multiple-choice questions divided in the three mentioned blocks. For each statement, respondents could select between: “strongly agree”, “agree”, “neutral”, “disagree” and “strongly disagree”. Then, the multiple-choice answer questions provided deeper insight into the reasons behind the rated statement. For each multiple-answer question, respondents could select among five possible options selected from literature or indicate new possible options according to their views. In the rest of the survey, the respondents were asked to share in open-ended questions their opinions regarding the most important changes necessary for improving the effectiveness of EIA in transport planning.

The survey responses were processed on several levels. First, the characteristics of survey participants were explored. Second, the answers to the statements and multiple-choice questions were analyzed, to obtain more in-depth knowledge about the perception of process issues. The existence and intensity of process barriers was estimated by the percentage of respondents who agreed or disagreed with the statements.

4. RESULTS

4.1 Exploration of responses

In total 181 respondents filled out the form. Thirteen respondents declared no experience in transport planning EIA and were subsequently eliminated from future analysis. Figure 1 shows the distribution of respondents according to their primary work domain: 77 EIA developers, 54 transport planners, 11 selected both work domains (respondents with double profession) and 26 came from other professional sectors (with some transport planning EIA experience). About a third of the respondents worked as freelancers (51 respondents) and another third worked at a private company in the sector (52 respondents). The level of professional experience was more than 5 years for most (120 respondents), and only a few had than 1 year (13 respondents).

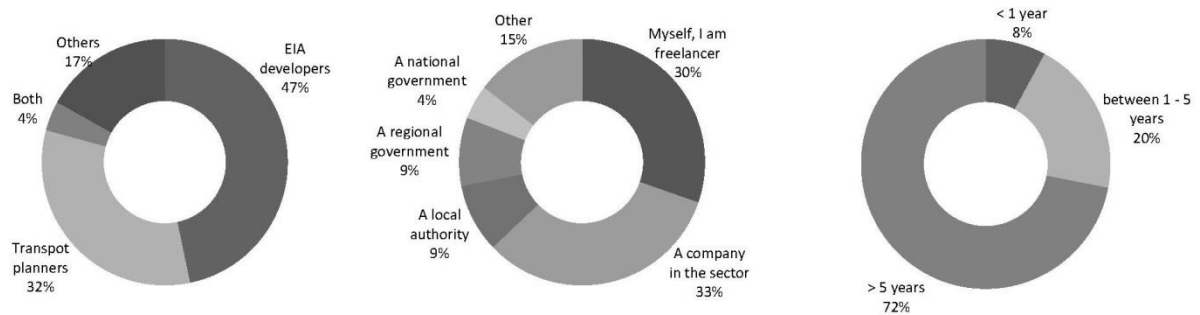


Figure 1. (a) Work domain; (b) work organization and (c) level of experience

4.2 The perception of process-related barriers in EIA

The obtained results from the web-based survey were structured in three blocks: (i) general statements concerning EIA in Spanish transport planning; (ii) problems directly impeding the implementation of EIA; (iii) the perception of EIA in practice (see Figure 2).

The general statements mainly dealt with the role of EIA in decision-making and sought to assess the level of participant satisfaction. The two first general statements assessed whether EIA was insufficient for decision-making and whether EIA quality was enough. 10.5% of EIA developers and 8% of transport planners perceived that EIA was insufficient for decision-making, while the respondents with double profession and the other respondents did not see it as a problem. However, the quality of EIA was the major hindrance identified by respondents in this part of the survey. 38.4% of EIA developers, 36% of transport planners and 7.7% of others respondents agreed or strongly agreed that the EIA's quality was not enough. General comments from the open-ended questions showed that the majority of practitioners who declared that EIA quality was not

enough also thought that EIA was too generic and that better adaptation to transport planning issues was needed.

The third statement from this part directly explored the perception of respondents of EIA's role in decision-making (more structuring or more marginal). 12.5% of EIA developers, 20% of transport planners and 8.6% from other respondents declared that EIA had a marginal role in decision-making. Curiously, the respondents from both professional groups disagreed and declared that EIA had a structuring role in Spanish decision-making. Such results partially confirmed the findings of existing academic literature that transport planners perceive EIA as a complementary tool, while EIA developers and practitioners with double profession understood EIA as the main way in structuring and guiding the decision-making.

The last two statements from this part of the survey covered EIA implementation in decision-making. 20.8% of EIA developers and 12% of transport planners and 7.6% of others respondents agreed in identifying as a problem that EIA was implemented too early in decision-making. In comparison, only 4.2% of EIA developers and 8% of transport planners perceived as a problem that EIA was implemented too late in decision-making. For respondents with double profession the timing of EIA implementation in decision-making was not highlighted as a barrier.

During the second part of the survey, practitioners were asked to identify process barriers that directly impede the implementation of the EIA in transport planning. The results showed that EIA developers, transport planners and other respondents agreed in perceiving a higher number of potential barriers than practitioners with double profession. The evidence demonstrated that this double professional role as EIA developer and transport planner seemed to impede the identification of problems, which were clearly signaled by the other respondents or the fact that they could effectively bridge the professional gap.

Among the 14 potential barriers that the respondents rated during the second part of the survey (see Figure 2), two were identified as major problems: limited cooperation between public and private sectors, and limited stakeholder involvement. More than 60% of respondents from each professional group perceived that the limited cooperation between public and private sectors was strongly impeding the EIA effectiveness. In the words of one respondent from the open-ended question section, "many problems are found when public information about plans and projects must be consulted as well as the process for asking such information is frequently too long and not structured". Limited stakeholder involvement was another main problem signaled by respondents. 85.4% of EIA developers and 75.9% of the group of others respondents as well as more than 60% of transport planners and respondents with double profession saw this issue

as one of the major barriers during EIA implementation. According to the academic literature (Fischer, 2003; Lee, 2006), effective stakeholder involvement is crucial for defining the scope and extent of EIA, which determines the impacts to be assessed, the system boundaries to be undertaken, the potential mitigating and enhancing measures for project alternatives, as well as the recommendations about assessment methods. Given that the “scoping phase” is the first methodological step of EIA, limited stakeholder involvement can have negative influence on the rest of the process.

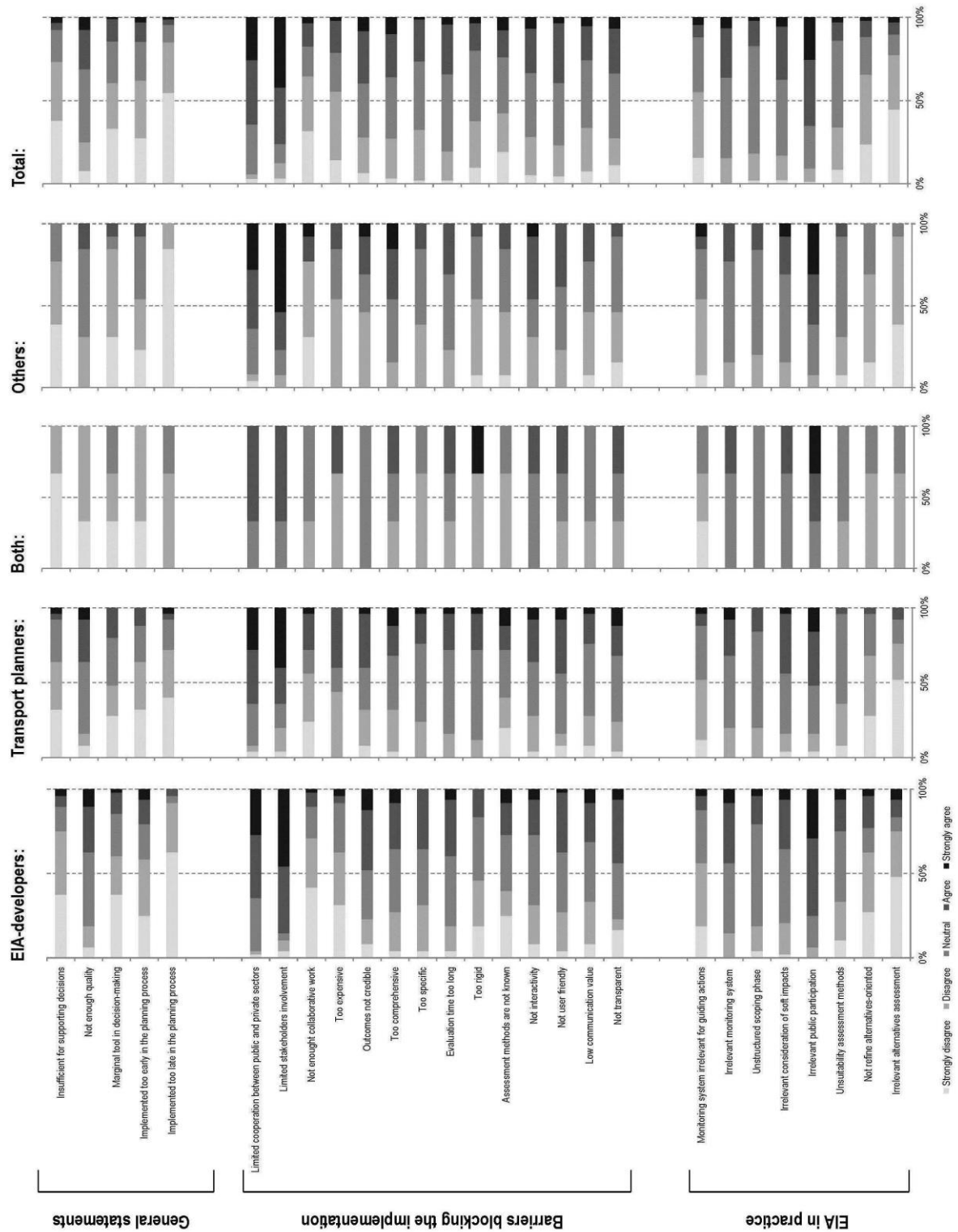


Figure 2. The perception of process-related barriers of EIA in Spanish transport planning

The potential barriers presented to practitioners in this part of the survey were related to the interaction between professional groups during EIA. Approximately a third of the respondents perceived process problems in this cluster of statements.

More than 35% of respondents from each professional groups declared that EIA was not user friendly, which particularly impacts professionals who do not have an environmental studies background. As one respondent stated, “working with easier methods and adapted to alternative designs in transport planning would improve the understanding level between EIA developers and transport planners”. Related to findings from previous literature, 35.6% of respondents perceived that EIA was not interactive enough and 29.1% saw it as not transparent. In fact, 32% of EIA developers indicated during the open-ended questions that “they have difficulties to know all characteristics of project-alternatives during the evaluation and only the planned alternative by power establishments contains details in-depth”.

The last cluster of statements in this part of the survey was orientated towards checking whether respondents perceived problems related to EIA outcomes and methods. The major problem perceived was that EIA outcomes did not seem to be credible, with 40% of transport planners and 30.7% of the group of other respondents identifying this aspect as the biggest problem. Transport planners were strongly active in open-ended questions to discuss about that. In their opinion, “EIA outcomes are not credible because the project alternatives have been selected before the EIA process, and EIA only certifies the decision previously made from power establishments”. However, several EIA developers felt that “EIA outcomes were not credible due to inadequate definition of the scope of EIA, with many relevant impacts were not being assessed”.

During the last part of the survey, the respondents were asked to give their opinion about the perception of EIA in daily practice (Figure 2). In this block, the irrelevance of public participation during the EIA process was unanimously highlighted as the major problem (75% of EIA developers, 66% of transport planners, 52% of respondents with double profession and 61.4% of other respondents). The majority of answers to the open-ended questions underlined the importance of effectively structuring and incorporating public participation into EIA. In their opinion, “incorporating the ‘social value’ of transport planning projects into the assessment process is crucial for achieving sustainability goals as social issues are a relevant part of sustainability”. The second major problem found was the low consideration of soft impacts (non-relevant problems for air, water and public health) during the EIA process (42.3% of respondents identified that as a problem). These were especially relevant for transport planners (44% perceived the consideration of soft impacts as a very important barrier). In the open-ended questions, a transport planner indicated that “EIA is too much focused on negative impacts; soft or positive impacts are scarcely taken into consideration reducing the identification of opportunities and positive issues of the transport projects under evaluation”. The third main problem perceived in this part of the survey was the irrelevant monitoring systems in EIA. In this question, the opinion of EIA developers was particularly strong (43.7% of them considered it a problem),

common views included that “monitoring systems are never considered by transport planners and decision-makers”, and that “monitoring systems are included in EIA because they are mandatory under Spanish legislation; however, such monitoring systems are frequently undervalued in daily practice”.

5. CONCLUSIONS

The paper sought to answer the following research questions: Which are the main process-related barriers in EIA, according to Spanish practitioners, and are there significant differences among the perceptions of the different professional groups? To address these questions, we administered a web-based survey among key experts involved in Spanish EIA process: EIA developers and transport planners. The survey was structured in three blocks: (i) general statements; (ii) problems directly impeding EIA implementation; (iii) the perception of EIA in transport planning practice (see appendix). The results showed a very high level of agreement among the participating practitioners in identifying two tiers of relevant problems. The biggest problem was the existence of an unstructured involvement of stakeholders and an inefficient public participation during the EIA process in Spanish transport planning. The second and less relevant was the perception of a weak adaptation of EIA to specific issues of transport planning.

Regarding the biggest process-related challenges identified by the respondents, a shift in how EIA actors are involved in the assessment seems to be needed. Despite Spanish EIA legislation and institutional guidelines that regulate the involvement of stakeholders and the general public during the assessment, the respondents indicated that “many times EIA implementation is a set of disconnected steps where expert and stakeholders participate separately and feedbacks among them become nil”. This strongly affects the so-called scoping phase, the process of identifying the content and extent of the EIA. Frequently, it is completed in a relatively short period of time using existing information and consultations with stakeholders. Its main objective is to provide all relevant information on the impacts to be assessed, the system boundaries undertaken, the potential mitigating and enhancing measures for project alternatives, as well as the recommendations about assessment methods. Richardson (2005) offers guiding ideas for leading this potential change to reconsider issues such as dialogue, power and rationalities during the EIA process. Accordingly, Saarikoski (2000) reviewed useful problem-solving experiences in EIA based on collaborative learning processes, which can also provide effective guidance for articulating stakeholder involvement. Public participation is one of the central themes in EIA literature (Gluker et al., 2013). O’Faircheallaigh (2010) presents interesting ideas on how public participation can be useful for (i) obtaining public input into

decisions, (ii) sharing decision-making with the public, and (iii) altering distribution of power and decision-making structures.

The second tier of problems was based on the adaptation of EIA process to transport planning issues. A common view echoed by the respondents is that “EIA developers and decision-makers should receive more training in transport planning issues, as well as EIA should be more orientated towards transportation impacts”. Despite the extensive coverage of this issue in the international academic literature (Mayer et al., 2012; Tomlinson, 2011), no references could be found for the Spanish context. In addition, respondents clearly identified EIA problems in transport planning such as irrelevance of monitoring systems, not enough EIA quality, and too rigid or too comprehensive assessment methods. According to their opinions, “these problems affected EIA expectations” and fostered feelings of frustration among experts, which could emerge as a new barrier. Te Brömmelstroet (2010) also identified similar process problems in the context of the use of PSS in transport planning. Te Brömmelstroet and Bertolini (2008) designed strategies geared at overcoming these challenges in the Dutch context, which can be useful to inspire new solutions for such EIA barriers in Spanish transport planning.

It is worth to conclude that both the methodological design of the paper and the identification of EIA process-related barriers in Spanish transport planning according to the views of the principal involved actors is an initial step for future research, which could focus on identifying and testing solutions for the indicated key problems in real-life practice.

6. ACKNOWLEDGEMENTS

This paper has been elaborated under the framework of the project: “Experiential. Using an experiential approach to develop proactive environmental tools for transport planning” funded by the University of Granada.

7. REFERENCES

ARCE RM AND GULLÓN N (2000): “The application of Strategic Environmental Assessment to sustainability assessment of infrastructure development”. *Journal of Environmental Impact Assessment Review*, 20, 393 – 402

ARCE RM, ORTEGA E AND OTERO I (2010): “Los sistemas de información geográfica aplicados a la Evaluación Ambiental en la planificación”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 165-166, 513-528

BANISTER D (2005): *Unsustainable transport: city transport in the new century*. Routledge, Oxon.

BERTOLINI, L., F. LE CLERCQ AND T.STRAATEMEIER (2008): “Urban transportation planning in transition (Introduction to the theme issue)”. In *Transport Policy*, Vol. 15, No. 2, pp. 69-72.

BEUKERS, E., BERTOLINI, L., & TE BRÖMMELSTROET, M. (2014). “Using cost benefit analysis as a learning process: identifying interventions for improving communication and trust”. *Transport Policy*, 31, 61-72.

BRÖMMELSTROET, M., & BERTOLINI, L. (2008). “Developing land use and transport PSS: Meaningful information through a dialogue between modelers and planners”. *Transport Policy*, 15(4), 251-259.

BRÖMMELSTROET, M. (2010). “Equip the warrior instead of manning the equipment: land use and transport planning support in the Netherlands”. *Journal of Transport and Land Use*, 3(1).

DEAKIN ET AL. (2007) Sustainable urban development in M. Deakin, G. Mitchell, P. Nijkamp and R. Vreeker (Eds), *The environmental assessment methods*, vol. 2 Routledge, Oxon (2007)

FISCHER TB (2001) “Practice of environmental assessment for transport and land-use policies, plans and programmes” *Impact Assessment and Project Appraisal*, 19, 41 – 51

FOLKESON L, ANTONSON H AND HELLDIN C (2013) “Planner’s views on cumulative effects. A focus-group study concerning transport infrastructure planning in Sweden”. *Journal of Land Use Policy*, 30, 243-253

GASPARATOS A (2010) Embedded value systems in sustainability assessment tools and their implications *Journal of Environmental Management*, 91 1613 – 1622.

GÓMEZ-OREA D (2008) *Evaluación ambiental estratégica. Un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas*. Mundi Prensa. Madrid.

GLUCKER, A. N., DRIESSEN, P. P., KOLHOFF, A., & RUNHAAR, H. A. (2013). Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?. *Environmental impact assessment review*, 43, 104-111.

GRANERO J (2011) *Evaluación de Impacto Ambiental*. Madrid. FC Editorial]

JAY S, JONES C, SLINN P AND WOOD C (2007) Environmental impact assessment: retrospect and prospect *Journal of Environmental Impact Assessment Review*, 27, 287 – 300

KESHKAMAT SS, LOOIJEN JM, ZUIDGEEST MHP (2009) The formulation and evaluation of transport route planning alternatives: a spatial decision support system for the Via Baltica project, Poland *Journal of Transport Geography*, 17(1), 54 – 64

LEE N (2006). Bridging the gap between theory and practice in integrated assessment. *Environmental Impact Assessment Review* 26(1):57–78.

LITMAN T (2009) *Developing indicators for comprehensive and sustainable transport planning*. Victoria Transport Policy Institute. Victoria (Canada)

LOPEZ L (2012) *Estudio de Impacto Ambiental en la Ingeniería Civil*. Madrid, Club Universitario

LORO M, ARCE RM, ORTEGA E, MARTÍN B (2014) Road-corridor planning in the EIA procedure in Spain. A review of case studies *Journal of Environmental Impact Assessment Review*, 44, 11 – 21

MAYER RM, POULIKAKOS LD, LEES AR, HEUTSCHI MT, KALIVODA D AND SOLTIC P (2012) Reducing the environmental impact of road and rail vehicles *Journal of Environmental Impact Assessment Review*, 32, 25-32

NESS B; URBENL-PIIRSALU E; ANDERBERG A AND OLSSON L (2007) Categorizing tools for sustainability assessment *Ecological Economics*, 60, pp. 498 – 508.

O'FAIRCHEALLAIGH, C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(1), 19-27.

RICHARDSON, T. (2005). Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics. *Environmental impact assessment review*, 25(4), 341-365.

ROMERO I (2012) *Introducción a la Evaluación de Impacto Ambiental*. Valencia, Universidad Politécnica de Valencia.

SAARIKOSKI, H. (2000). Environmental impact assessment (EIA) as collaborative learning process. *Environmental impact assessment review*, 20(6), 681-700.

SORIA-LARA JA (2011) *Modelo de Umbrales para la Evlauación Ambiental de la Movilidad Urbana*. Tesis Doctora. Universidad de Granada (Spain).

SORIA-LARA JA AND VALENZUELA-MONTES LM (2014) Más allá de la estructura urbana y del patrón de viaje. El entorno de movilidad como instrumento para la planificación y la evaluación. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 64, 273 – 296

STRAATEMEIER, T. (2008). How to plan for regional accessibility? *Transport Policy*, 15(2), 127-137.

TALAVERA-GARCIA, R., SORIA-LARA, J. A., & VALENZUELA-MONTES, L. M. (2014). *La calidad peatonal como método para evaluar entornos de movilidad urbana*. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 60(1), 161-187.

TOMLINSON P (2011). SEA and transport planning. SEA. In: Sadler B, Aschemann R, Dusik J, Fischer T, Partidário M, Verheem R, editors. *Handbook of strategic environmental assessment* London: Earthscan;. p. 177–89.

WILLSON, R. (2001). Assessing communicative rationality as a transportation planning paradigm. *Transportation*, 28(1), 1-31.

ZHOU KY AND SHEATE WR (2011) EIA application in China's expressway infrastructure: Clarifying the decision-making hierarchy *Journal of Environmental Management*, 92(6), 1471 – 1483



ÁREA TEMÁTICA A. Experiencias, Buen Gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana. Instrumentos para la salida de la crisis y para afrontar un nuevo Modelo de Desarrollo.

La problemática ambiental de la variante de los santos de maimona en el estudio informativo de la A-66 Mérida-Zafra

*Emilio Francisco Sancha Navarro**

**(Geógrafo. Profesor funcionario de Geografía e Historia de Instituto de Secundaria. Doctorando en Geografía con la Tesis Doctoral "La Autovía de la Plata")*

1. INTRODUCCIÓN

La autovía de la Plata constituye uno de los mayores ejes vertebradores de España y permite una conexión directa entre el sur y el norte de España por su parte occidental. Eje de transportes desde los tiempos romanos, este enorme circuito de más de 800 km ha sido considerado como un eje de relevancia europeo por la cantidad de ciudades por la que transcurre, curiosamente sin cruzar Madrid. Uno de los grandes tramos que más necesidad tuvo a la hora de realizarse fue el Mérida Zafra, dentro de la unión de dos capitales autonómicas como son Sevilla y la citada capital extremeña. Sin embargo, en sus orígenes, a la hora de llevar a cabo el estudio informativo, un subtramo resultó dar complicaciones por las grandes discrepancias a la hora de seleccionar una u otra alternativa. Se trató de la variante de Los Santos de Maimona. La razón era encontrar una alternativa que, al mismo tiempo que protegiera unas formaciones vegetales propias en unos montes de ese municipio, la afección al desarrollo urbanístico fuera la menor posible.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo de la presente comunicación es dar a conocer un caso singular de un subtramo en un trazado de autovía que necesitó un nuevo estudio informativo para dar soluciones óptimas tanto al ecosistema presente como al desarrollo urbanístico de un territorio, en este caso el municipio pacense de Los Santos de Maimona, y al mismo tiempo tratar de comprobar si la elección definitiva de la alternativa fue satisfactoria.

Para ello tomaremos como base informática los datos ofrecidos fundamentalmente por el Ministerio de Fomento para investigar si la resolución de alternativas es la adecuada, máxime teniendo en cuenta que para una correcta ordenación del territorio es necesario que cualquier infraestructura esté en equilibrio con todos los entes espaciales, tales como medio ambiente, urbano y paisaje (Zoido, 1990)

3. PROCESO DE ESTUDIO

3.1 La autovía a su paso por los santos de maimona

El municipio pacense de Los Santos de Maimona se localiza cerca de Zafrá a unos 60 km de Mérida y algo más de 120 de Sevilla, transcurriendo tangencialmente la N-630 por el área de la estación férrea de dicho municipio. Con la idea de construcción a principios de los años 90 de la Autovía de la Plata, este municipio queda integrado dentro del estudio informativo Mérida-Zafrá. Dentro a su vez de dicho estudio informativo, existen una serie de subtramos, entre los que se encuentra la variante de Los Santos de Maimona.

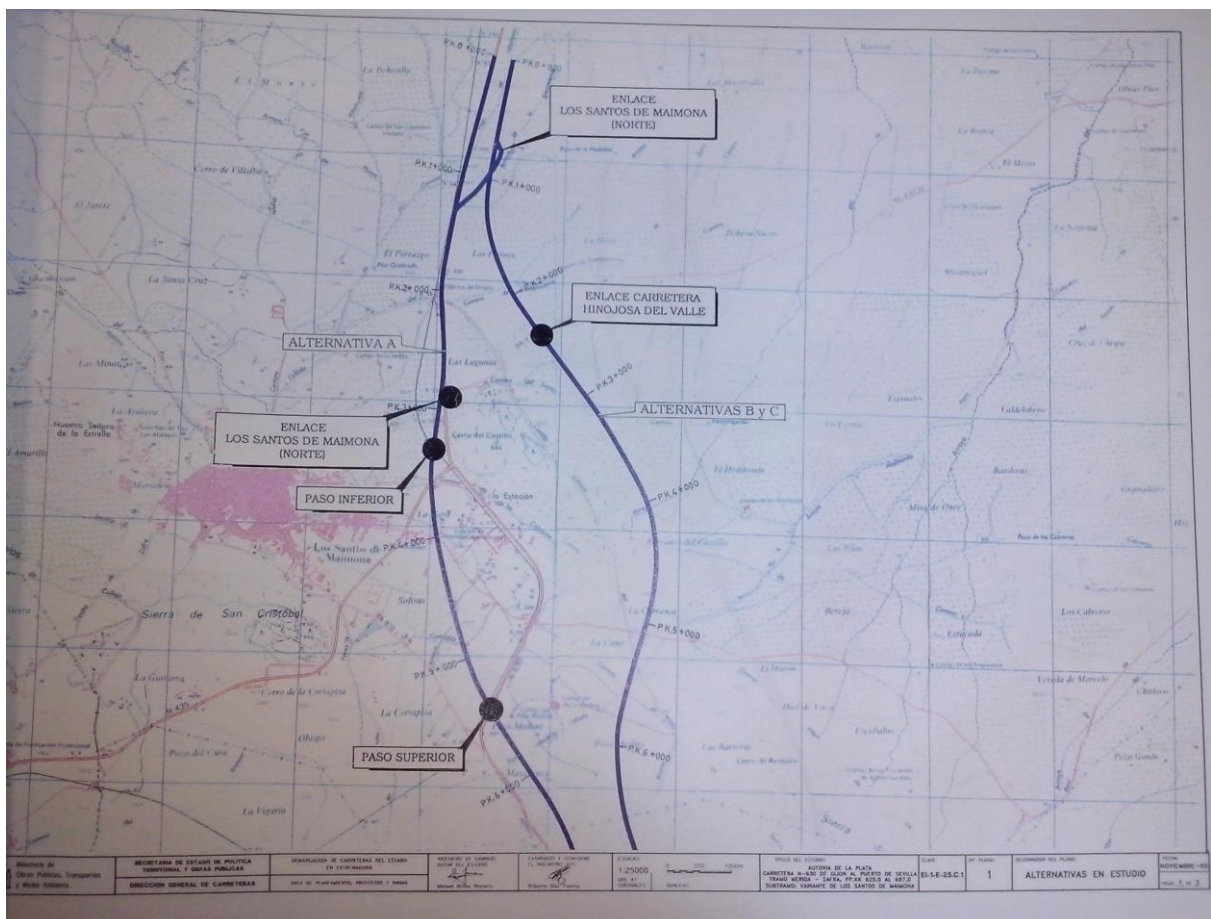


Fig. 1 Imagen de las alternativas para la variante de Los Santos de Maimona. Estudio Informativo Mérida-Zafrá Autovía carretera N-630 de Gijón al Puerto de Sevilla. Fuente: Demarcación de carreteras de Badajoz. Ministerio de Fomento.

Como se puede observar en la imagen, existen 3 alternativas, A, B, y C (B y C coinciden en trazado).

La alternativa A supone un trazado que discurre cerca del casco urbano y cruzando en dos ocasiones la N-630 y áreas de fincas particulares. Tiene una mayor afección además a un área colinar denominada “Cerro de los Santos” donde destacan un conjunto de vegetación calcícola, entre las que destacan un grupo de orquídeas que se encuentran protegidas.

Las alternativas B y C, en cambio, se alejan bastante tanto del caso urbano como de la nacional, pero en cambio, supone una mayor afección a las características geobotánicas de estos montes de predominio de suelo calizo. Además hay que señalar que en todas las alternativas, se proyecta un enlace que sirve de servicio para la carretera de Hinojosa del Valle.

3.2 Problemática ambiental

En 1989 se da la orden del Estudio Informativo del tramo de la Autovía de la Plata Mérida-Zafra, siendo aprobado definitivamente con la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) en 1993. En dicha DIA aprobada se selecciona la alternativa C. Sin embargo, poco después, el citado ayuntamiento del municipio pacense en cuestión, en pleno, faculta al alcalde todas las gestiones que sean necesarias para que sea desestimada dicha alternativa, apoyando una que sea similar a la alternativa A.

Las razones son meramente urbanísticas: se desea que la traza de la autovía circule lo más próxima a la N-630 y además que sea propicio así la creación de bolsa de suelo urbano.

Eso supuso que en 1995, 2 años más tarde, se emitiera la orden de estudio de un nuevo estudio informativo para dicho subtramo. La resolución final fue publicada en BOE el 31 de julio de 1996, por lo que fue un proceso bastante corto a tenor de la distancia que suponía dicho trazado.

3.3 Resultados finales

La resolución de la DIA finalmente fue una modificación de la alternativa C (Fig. 2), de tal manera que dicha modificación fue una variante de 8 km de distancia que estuviera entre las alternativas antes seleccionadas; esto es, se intentó un mayor acercamiento al casco urbano de Los Santos y en concreto al área donde se encuentra la estación de ferrocarril en la N-630, y así que los usuarios de la nueva infraestructura se pudieran seguir beneficiando de los servicios existentes en la carretera nacional, pero al mismo tiempo una distancia lo suficientemente holgada para que no se produjeran daños graves a las formaciones calcícolas de un cerro que tenía la intención de catalogarse como los “Montes de Maimona”. El documento poseía además prospecciones arqueológicas en caso de alguna afección a algún yacimiento cercano.

Igualmente se modificó el diseño de los enlaces, de tal manera que se cambió en enlace completo que servía a la N-630 y la carretera de Hinojosa del Valle por 2 semienlaces con carriles de deceleración y aceleración y señales de “ceda el paso”.

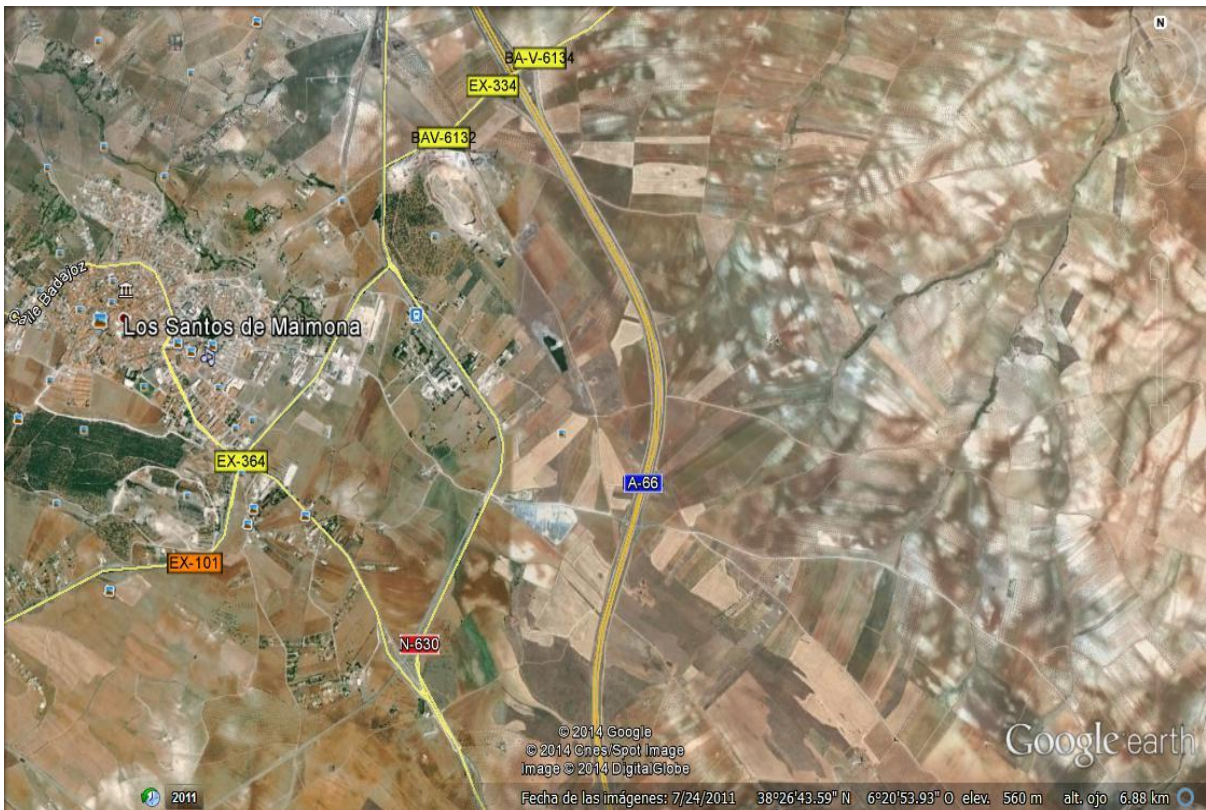


Fig. 2: Imagen satélite de la variante de Los Santos de Maimona. Obsérvese al norte el semienlace para la carretera del municipio vecino de Hinojosa del Valle, y cercano a ésta y la N-630 un área de vegetación arbustiva donde se localiza la vegetación de alto valor ecológico.

Fuente: cortesía de Google Earth

4. CONCLUSIONES

Dado lo expuesto anteriormente, estamos ante un caso singular de un segmento de trazado de autovía dentro de un gran tramo que supone un estudio informativo, que debido en gran parte a discrepancias de un municipio, tuvo que someterse a nuevo estudio, aunque el resultado final fue una alternativa parecida a la elegida en primer lugar, beneficiando a la vegetación calcícola, pero intentando transcurrir más cerca de la carretera nacional y casco urbano para beneficio humano.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Estudio Informativo Zafra-Mérida de la carretera N-630 (1991). Demarcación de Carreteras de Badajoz, Ministerio de Obras Públicas.
- Estudio informartivo Variante de Los Santos de Maimona (1995). Demarcación de Carreteras de Badajoz. Ministerio de Obras Públicas.
- Zoido Naranjo, F. (2002) “Andalucía, cohesión y diversidad territorial” Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona.
- www.adenex.org (“Asociación para la Defensa de la Naturaleza de Extremadura”).

Área Temática B

El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial.

VII CIOT

RELATORIA



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial





ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

RELATORIA ÁREA B

*Miguel Ángel Troitiño Vinuesa**

**(Catedrático de Geografía. Prof. Dpto. Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid)
Grupo de Investigación "Turismo, Patrimonio y Desarrollo"*

1. INTRODUCCIÓN

A esta área se han presentado un total de 21 ponencias y 14 comunicaciones que aportan conocimiento, reflexión y, algo muy interesante, instrumentos de planificación y gestión a la hora de avanzar en la incorporación del patrimonio territorial en diversos niveles de la planificación sectorial, medioambiental, urbanística, patrimonial, territorial y de paisaje, para construir modelos de desarrollo sostenibles o "resilientes", utilizando un término que se ha puesto de moda recientemente. Hemos optado por una relatoría analítico interpretativa, frente a los planteamientos más comunes de simple resumen de ponencias y comunicaciones, donde se trata de ordenar las aportaciones de ponentes y comunicantes de una forma coherente y se incorporan, también el punto de vista del relator y las reflexiones o sugerencias que le ha producido la lectura y resumen de materiales ricos y diversos. En función de lo anterior hemos distribuido los materiales enviados en tres grandes apartados:

- I. Patrimonio natural y espacios protegidos: interpretación, análisis, ordenación y gestión.**
- II. Patrimonio y sistemas patrimoniales territoriales: realidades, protección, gestión y desarrollo.**
- III. Paisaje: marcos generales de referencia, diversidad de realidades paisajísticas y experiencias innovadoras.**

En cada uno de los bloques hemos desarrollado un apartado introductorio, de naturaleza analítica e interpretativa, y, a continuación un resumen sintético de todas y cada una de las ponencias y comunicaciones presentadas, tratando de recoger, tarea nada fácil, lo fundamental, a nivel teórico-conceptual, analítico y metodológico de cada una de ellas. Se trata, tomando prestado el título de un libro de un excepcional geógrafo (Martínez de Pisón), maestro y amigo, cruzar miradas, algo que ha sido tremendamente sugerente ya que los ponentes y comunicantes, aunque predominan los geógrafos, proceden de diversos campos disciplinares,

economistas, arquitectos, urbanistas, biólogos, arqueólogos, ambientales o ingenieros, algo profundamente enriquecedor para hablar sobre temáticas de patrimonio y desarrollo territorial.

La conceptualización del territorio como patrimonio (Ortega Valcárcel, 1998), un adecuado entendimiento de la dimensión territorial del patrimonio (Castillo, 2009) y una consideración de este en un sentido extenso, integrando dimensiones materiales e inmateriales, nos posibilitan hablar de “territorios patrimoniales”, aquellos a los que la sociedad les asigna un valor relevante como herencia o legado colectivo, vinculado a la biodiversidad y a la diversidad cultural del planeta. Esta conceptualización unitaria del patrimonio, así como la identificación de las condiciones que deben reunir los conjuntos patrimoniales para que puedan ser considerados, en sentido estricto, como destinos patrimoniales (Brito, 2009), aportan mimbres para avanzar hacia nuevas fórmulas de desarrollo turístico y para dar respuesta a una demanda social creciente de nuevas experiencias y emociones, recuperando el espíritu de los viajeros ilustrados y románticos.

El concepto “patrimonio territorial”, al igual que el propio de territorio, tiene naturaleza integradora y nos ayuda, por un lado, a relacionar las diversas tipologías de patrimonio (Feria, 2013) y, por otro, si trabajamos con visión de sistema patrimonial territorial, a articular los recursos culturales y naturales, materiales e inmateriales, existentes en una unidad geográfica e insertarlos tanto en la ordenación del territorio (Florida, 2013) como en la planificación territorial del turismo. El patrimonio, además de un referente simbólico, un recurso a proteger o un indicador que muestra la diversidad cultural del planeta, debería considerarse como una pieza relevante de la calidad y el atractivo de los proyectos territoriales y no solo de los turísticos (Troitiño, 2011).

Los recursos patrimoniales están territorializados y constituyen el pilar fundamental del complejo sistema turístico, así mismo el turismo tiene una potente capacidad de transformación territorial y las recientes prácticas turísticas, caso del llamado turismo de “experiencias”, así como las nuevas fórmulas de interpretación patrimonial, propician un mayor acercamiento a las sociedades y culturas locales que son las que dan sentido, en última instancia, al patrimonio y permiten comprenderlo, integrando dimensiones materiales e inmateriales, tal como propugna la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (UNESCO, 2003).

El patrimonio material tiene que ser leído en clave territorial ya que no se puede explicar ni valorar sin entender las lógicas y los procesos de construcción social del territorio. Así mismo, el patrimonio inmaterial siempre se expresa en un determinado contexto territorial y cultural. La “noche de muertos” mexicana, incluida en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, no puede comprenderse fuera del contexto territorial y la diversidad cultural de un país como México y, más específicamente, de un estado mestizo y con fuerte pervivencia de comunidades indígenas como es Michoacán. La Semana Santa sevillana no se puede desligar del paisaje urbano del centro histórico de la ciudad, como tampoco el silbo gomero del complejo y singular relieve de la isla de la Gomera. De ahí que territorio, cultura, patrimonio, paisaje y turismo deban manejarse con unidad de criterio a la hora de perfilar proyectos de desarrollo territorial (OSE, 2009).

En el momento de afrontar las problemáticas relacionadas con la puesta en valor del patrimonio, la participación social, el uso, la planificación y la gestión, sea turística o patrimonial, es necesario tener una visión transversal dinámica e integradora que tenga presente todas las dimensiones, sociales, culturales, económicas, medioambientales y funcionales, que la puesta en valor del patrimonio implican, superando una planificación donde ha primado la protección pasiva o la producción de territorio. El reto está en saber utilizar los instrumentos disponibles o crear otros nuevos para preparar los conjuntos patrimoniales, naturales y culturales, como destinos patrimoniales, canalizando el turismo en función de las necesidades de la conservación activa y de unas prácticas turísticas enriquecedoras.

Por último, para cerrar esta introducción, pido disculpas si, en algún caso el autor no se considera bien reflejado en los resúmenes y, fundamentalmente, agradezco a ponentes y comunicantes la oportunidad que me han brindado para reflexionar sobre temas que me ocupan y preocupan desde hace bastantes años, así como las sugerencias que me han dado, tanto para el debate de esta área como para futuras investigaciones.

2. PATRIMONIO NATURAL Y ESPACIOS PROTEGIDOS: INTERPRETRACIÓN, ANÁLISIS, ORDENACIÓN Y GESTIÓN

El análisis y valoración de las 5 ponencias y de las 3 comunicaciones presentadas evidencian la existencia de un conocimiento y unas metodologías más precisas para el análisis, la planificación y la gestión del patrimonio natural, un patrimonio que, tal como desde años se viene planteando desde enfoques territoriales y de desarrollo local, no se puede aislar del entorno territorial y social donde se localizan, reclamándose una planificación integrada. A nivel teórico-conceptual el Manifiesto UNIA es clarificador y reclama un marco conceptual y operativo que supere el aislamiento y gestione los ENP en el marco de una planificación integrada, siendo claves tanto la protección como la integración. En esta misma línea apuesta el Programa 2020. Sociedad y Áreas Protegidas de Europarc-España. Se trata, hoy por hoy, de una utopía hacia donde hay que caminar, quedando abierto el debate en relación a cómo dotarse de instrumentos para lograrlo, siendo un buen camino el ver experiencias de éxito en otros lugares, al menos de la Red Natura de la Unión Europea, superando trasnochados nacionalismos o localismo autonómicos y apostando por instrumentos transnacionales, tal como se plantea en el caso de la ponencia sobre los Pirineos, así como un papel activo y positivo de los espacios protegidos en las estrategias y planes de desarrollo territorial, participados y concertados, que en el caso de los espacios rurales y zonas de montaña, donde se localizan la mayor parte de los espacios protegidos, deben encuadrarse en el marco de políticas eficaces de recuperación rural y de protección activa de las zonas de montaña.

Nuestra red de espacios naturales protegidos ocupan el 27% del territorio del Estado, el avance es significativo, en lo referente a declaraciones, sin embargo no ocurre así en el estado de conservación de los ecosistemas ni tampoco en cuanto a los avances en los planes de gestión. Por otra parte, la crisis ha implicado un significativo recorte de las inversiones, lo cual está dificultando la gestión, así como

lograr un mayor acercamiento a la sociedad. No en todos los casos, pero si en algunos, los espacios protegidos empiezan a verse como recurso y motor de desarrollo. También se ha producido un avance significativo en el conocimiento y la valoración, del patrimonio cultural, material e inmaterial, siendo una excelente herramienta el “geoportal” de Europarc. En relación con los instrumentos de actuación que propician, al menos en teoría, el acercamiento entre naturaleza y sociedad y caminar hacia el desarrollo sostenible, seguimos avanzando en las declaraciones, donde los procesos participativos son importantes, pero al entrar en los planes de actuación son muchas las dificultades, tal como se evidencia en el caso de la reserva de la biosfera Tierras del Ebro.

A nivel metodológico e instrumental tecnológico, los avances son importantes, habiendo desarrollado y aplicado métodos sintéticos y operativos que permiten no solo medir los impulsores del cambio y la evolución de los ecosistemas, tal como pone de relieve la ponencia centrada en la evaluación de los ecosistemas del milenio del litoral de Andalucía donde se indican las tendencias y las vías para orientarlas hacia un desarrollo más sostenibles, planteándose, también en este campo, modelos de gestión integrados.

En el ámbito latinoamericano, la ponencia sobre las áreas de protección ambiental y las unidades de conservación, refleja con claridad las dificultades para conformar sistemas nacionales de espacios protegidos, así como para superar modelos de gestión “preservacionistas” y avanzar hacia otros “conservacionistas” que den entrada al hombre y las actividades tradicionales, tal como pone de relieve la ponencia de Brasil. También, en un contexto bien diferente al español y europeo, se plantea la necesidad de incorporar enfoques territoriales y paisajísticos en los instrumentos de gestión. Hoy, al igual que ayer, existen muchos bloqueos en el campo de la gestión.

2.1. Ponencias

1. Áreas de protección ambiental y los valores territoriales como posibilidad de gestión en las unidades de conservación de Brasil. Deisiane Delfino, Angela Beltrame Se analiza, a partir de una revisión bibliográfica del periodo 2000-2014, el proceso de configuración y el modelo de gestión territorial de las Áreas de Protección Ambiental (APAs) en Brasil, donde se resalta el papel de la ley 8895/2000 que crea el Sistema Nacional de Unidades de Conservación y como estudio de caso se selecciona el Área de Protección Ambiental de Ballena Franca. Se contextualiza la creación de áreas protegidas en Brasil, iniciado en 1937 en el marco de un paradigma “preservacionista” para en la década de 1980, dentro un paradigma “conservacionista” que ya considera la presencia del hombre y de las actividades económicas tradicionales, dar lugar primero a las APAs y en el 2000 crear el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC). Las problemáticas de gestión se relacionan con la propiedad de la tierra, la ausencia de planes de manejo, la expansión urbana y la degradación de los recursos naturales. Ante las dificultades operativas se apuesta por considerar las APAs bajo el enfoque del territorio y el paisaje. El Área de Protección Ambiental de Ballena Franca, declarada en el 2000, con 156.000 Has y una costa de cerca de 130 Km, configura una formación territorial

diversificada con una población predominantemente urbana y numerosos conflictos ambientales en relación con la especulación inmobiliaria en las playas, extracción de arenas de las dunas, sobrepesca, uso de pesticidas, etc., se enfrenta al desafío de equiparar el desarrollo económico con la conservación ambiental. En el 2005 se crea el consejo asesor, con 42 representantes de los sectores público, económico y social, y en 2013 se inicia la elaboración del Plan de Manejo. Se constatan las deficiencias en relación a la gestión del territorio en las APAs y como en Ballena Franca puede servir de ejemplo para establecer un nuevo modelo de gestión participativo, enfocado en los actores y en el territorio.

2. Aproximación a los impulsores directos del cambio en la evaluación de los ecosistemas del milenio del Litoral de Andalucía.: J. Adolfo Chica Ruiz, J. Manuel Barragán Muñoz, M. Luisa Pérez-Cayeiro. En el marco de la evaluación de los ecosistemas del milenio en España, se analiza la situación de los ecosistemas del litoral de Andalucía. Un proyecto transdisciplinar que analiza las tendencias en los servicios prioritarios que generan los ecosistemas, con el objetivo de identificar caminos para influir en las tendencias actuales y orientarlas en una dirección más sostenible. Tras explicitar los objetivos, metodología y fuentes de información, se exponen los resultados en relación a los cambios en los usos del suelo, cambio climático, especies invasoras, sobreexplotación y contaminación de aguas litorales. Se concluye señalando la diversidad de ecosistemas de gran valor ecológico, cultural y económico en el litoral andaluz, un territorio con fuertes transformaciones en los últimos 50 años y fuerte presión humana que se conceptualiza como “litoralización”, sistematizándose de forma sintética el impacto y tendencia de los impulsores directos de cambio. Las amenazas se vinculan con un modelo de crecimiento económico que provoca drásticos cambios en los usos del suelo y la pérdida de servicios esenciales, así como con una administración pública fragmentada y descoordinada, siendo necesario avanzar hacia un modelo integrado de Gestión de Áreas Litorales.

3. La Cooperación transfronteriza en el Pirineo ¿Hacia el Parque Internacional de los Pirineos? Antonio Jesús Gorría Ipas. Federico Fillat Estaqué En el marco de las posibilidades que ofrecen los parques transfronterizos para aplicar políticas de cooperación, el Pirineo es un buen caso de análisis pues el parque nacional de Ordesa español y el francés de los Pirineos Occidentales responden a trayectorias y lógicas de gestión diferentes, ubicándose el francés en el contexto de políticas de “renovación rural y conservación de los territorios de montaña” fórmulas para sincronizar objetivos de protección y desarrollo. La existencia de una red de espacios protegidos en el conjunto del Pirineo requiere avanzar en la gestión conjunta transfronteriza, tal como ya planeaba el acuerdo MOPU-DATAR de 1985. La existencia de seis espacios protegidos, con valores y problemáticas compartidas, la existencia de especies en peligro de extinción y la necesidad de compatibilizar protección y desarrollo, exigen aproximar modelos de gestión donde la reglamentación de usos y aprovechamientos es bastante semejante pero muy diferente el modelo de participación relacionado con los actores locales. Se apuesta por adaptar los modelos de gestión económica franceses a los espacios españoles, al haber sido más efectivos y con mejores resultados. En el caso español, tras las críticas

y las retencencias iniciales, hoy los parques se conciben como una fuente de recursos. Se apuesta, en el marco europeo, por un Parque Internacional que permitiría homogeneizar planteamientos, converger en la protección y promoción de los recursos y convertirlo en motor de desarrollo económico para las poblaciones de su entorno.

4. La puesta en valor de los recursos culturales de las áreas protegidas: promoción a través de un geoportal temático. Javier Puertas Blázquez.

Para conocer los valores vinculados al patrimonio cultural, material e inmaterial, de los espacios naturales protegidos que son los que suelen configurar los vínculos identitarios, simbólicos y de pertenencia que conforman el arraigo de la población local, Europarc-España ha elaborado un manual sobre el patrimonio inmaterial que recoge diez casos de estudio. Se establecen recomendaciones para la incorporación del patrimonio cultural inmaterial en las áreas protegidas, a nivel de principios generales y para los procesos de declaración, planificación, gestión, seguimiento y evaluación del área protegida. El geoportal Patrimonio Cultural de Europarc tiene por finalidad contribuir a la difusión de los valores culturales materiales e inmateriales de los Espacios naturales protegidos del estado español, recogándose una treintena de iniciativas y recursos culturales, desde el safari fotográfico de la Sierra de Baza al festival de músicas y danzas tradicionales en la montaña salmantina.

5. Crecimiento de la población en espacios de la Red Natura 2000 en Galicia. Pablo Fernández Somoza, Emilio Fernández Suárez y Gonzalo Méndez Martínez.

Esta ponencia, considerando los cambios socioeconómicos y ambientales que se han producido en Galicia en los últimos años, evalúa la dinámica demográfica de las zonas LIC y de su entorno regional, ya que un crecimiento sostenible de la población y actividades económicas subyacen beneficios para los ecosistemas y una reducción de riesgos medioambientales. Se trabaja sobre 47 áreas protegidas de las 75 incluidas en la Red Natura. Se ha diseñado un Sistema de Información Territorial y desarrollado un proceso de modelización- explotación de datos considerando las parroquias como unidad mínima de análisis. De la intersección del objeto espacial de parroquias y el del LIC surge el objeto espacial llamado ecotono que se clasifican en función de la distancia a los LIC, se definen 9 y se les asigna población a partir del objeto espacial de parroquias. Se elaboran los mapas de densidad de población en 1991 y 2011. Los resultados indican que las zonas LIC (ecotono 1) han perdido población a una tasa promedio de 266 habitantes año, la mayor de todos los ecotonos, llegándose a la conclusión que tanto en las zonas de la Red Natura 200 como en sus ecotonos de contacto se producen las mayores pérdidas de población, solo la zona LIC de las Rias Baixas y Baixo Miño tiene un crecimiento poblacional positivo, siendo las pérdidas más fuertes cuanto más alejadas se encuentran del litoral.

2.2. Comunicaciones

1. Manifiesto UNIA: Si las Áreas protegidas no son parte del territorio ¿quién protege a las áreas protegidas? Carlos Montes del Olmo, Ignacio Palomo y Lourdes Soria. En el contexto de los desafíos de un proceso de globalización socio-ecológica de fuerte impacto territorial, se señala que, dado que las áreas protegidas no han sido suficientes para mantener los procesos ecológicos esenciales, es necesario un nuevo marco conceptual y operativo que supere su aislamiento y las gestione en el marco de una planificación integrada del territorio. Hay que definir con la sociedad sus nuevos papeles y refundarlas en sus vertientes ecológica, social y económica, considerándolas como instrumentos para desarrollar una gestión adaptativa y democrática basada en la participación y corresponsabilidad social, transferencia de conocimiento y la coordinación intersectorial y administrativa. Para ello se considera necesario un cambio de mentalidad, que la sociedad reconozca los valores de la conservación en el marco de una sostenibilidad integral del territorio, impulsar estrategias de gestión que propicien la conjunción naturaleza-sociedad y que la ordenación del territorio recupere su papel de coordinación y concertación. En suma, el Manifiesto apuesta por una planificación integrada del territorio que proteja las áreas protegidas integrándolas en un territorio social y ecológicamente interconectado.

3. Los espacios naturales protegidos en 2013: Estado de la cuestión y retos. Marta Múgica de la Guerra. Tras señalar que los espacios protegidos son piezas clave para un desarrollo sostenible, se destacan los avances producidos desde 1990 y como en 2012 ocupaban el 12,6% de la superficie terrestre y como el objetivo para 2020 es alcanzar, al menos el 17%. Más del 27% del territorio español forma parte de la Red Natura 2000, habiéndose aprendido, tras más de 100 años de experiencia, que no pueden estar aisladas de la realidad territorial y social de la que forman parte. El Anuario de Europarc es una de las herramientas para comunicar los logros, las necesidades y los esfuerzos de las administraciones por gestionar una parte tan relevante de nuestro territorio. En el Estado español hay 1.905 espacios naturales protegidos. El esfuerzo de gestión, siendo importante en los últimos años, aún tiene camino por recorrer pues de los 1.802 lugares de la Red Natura solo 281 tienen planes de gestión aprobados, del orden del 15%. Los parques españoles reciben del orden de 21 millones de visitantes, 9,5 millones corresponden a los parques nacionales y de los 119 parques acreditados en Europa con la Carta Europea de Turismo Sostenible, 38 están en España. La crisis ha significado un fuerte descenso de la inversión en áreas protegidas, cuando el estado de conservación de las especies y hábitats de la red Natura 2000 está lejos del óptimo deseable. El Programa 2020: Sociedad y Áreas Protegidas persigue alianzas estratégicas y hace un llamamiento a la acción colaborativa y se articula en 8 líneas estratégicas.

4. **La declaración de la Reserva de la Biosfera de Terres de l'Ebre (Cataluña) como impulsor del capital territorial. Cristina Tous de Sousa, Anna Roca y Joan Montesó.** La Reserva de la Biosfera Terres de l'Ebre está en un territorio de 367.729 Has (80.285 marinas), 181.759 habitantes distribuidos en 45 municipios, con un suelo agrario que ocupa el 44% y un sector primario que aporta el 10% del VAB. El proceso de creación, iniciado en 2008, va acompañado de una importante participación e implicación social, 60 instituciones en el Consejo Promotor, que tras la declaración de 2013 se formaliza en la constitución de un Consejo Consultivo y un modelo de gobernanza que cuenta con cinco grupos de trabajo y unos 150 agentes de sectores socioeconómicos y del patrimonio natural y cultural. El Plan de Acción cuenta con el apoyo económico de la Fundación Biodiversidad y se está trabajando en el uso de la marca y el logotipo. El proceso de constitución del modelo de gobierno y la puesta en marcha del Plan de Acción, ya que la declaración de Reserva de la Biosfera no está asociada a un presupuesto económico, resulta inquietante para algunos sectores económicos.

5. **PATRIMONIO Y SISTEMAS PATRIMONIALES TERRITORIALES: REALIDADES, PROTECCIÓN, GESTIÓN Y DESARROLLO**

El análisis y valoración de las 8 ponencias y 4 comunicaciones relacionadas con los sistemas patrimoniales permiten, por un lado, poner de manifiesto la diversidad de recursos existentes, como corresponde a territorios de larga trayectoria histórica y sucesión de modelos diferentes de uso, explotación y construcción del territorio. La visión territorial de los recursos patrimoniales abre nuevas perspectivas en relación con el conocimiento y también en lo referente a la protección, puesta en valor y posibilidades de uso social, pero también nos enfrenta a cuestiones complejas relacionadas con la visión dinámica o fijista del territorio, la "patrimonialización" o las problemáticas en relación a su potencial y capacidad para albergar nuevas actividades, especialmente las turístico-recreativas, olvidándose, con cierta frecuencia, que no todos los recursos patrimoniales tienen atractivo turístico, caso muy frecuente en los patrimonios relacionados con las actividades productivas, sean estas agrarias, industriales o mineras.

La ampliación y extensión del concepto de patrimonio, fundamental para su plena integración en las políticas territoriales, abre nuevas posibilidades de valoración y actuación. En este sentido el análisis del capital territorial del regadío, desde la perspectiva de la "geografía de los actores", además de evidenciar la riqueza patrimonial heredada vinculada a las actividades agrícolas, plantea cuestiones en relación con la protección de los bienes comunes, la función actual de la agricultura y la gestión de la complejidad, existiendo prácticas que, en unos casos, propician la concertación y cooperación y en otros la confrontación, tal como se evidencia en el caso de los canales de Segarra-Garrigues, Neste y Muzza. Las herencias son muchas y la diversidad de elementos patrimoniales también lo es, tal como se pone de manifiesto en el patrimonio industrial del agua en la cuenca del río Segura, las construcciones de piedra en seco, el patrimonio minero de las escombreras salinas y el patrimonio forestal de las fresnedas trasmochadas donde el problema central

es la pérdida de funcionalidad y, como consecuencia, el abandono y la desaparición. No resulta fácil identificar el patrimonio clave para entender y explicar la estructura de un territorio o que da carácter a un paisaje, siendo complejo la búsqueda de nuevos usos que garanticen su conservación, porque sin uso estos “nuevos patrimonios” tienen los días contados, más allá de recurrir, de forma genérica, a las actividades educativas, culturales o turístico-recreativas, cuando estas no tienen capacidad para llenar de vida instalaciones o territorios que han perdido su función.

Al afrontar la protección y el uso de algunos patrimonios, tal como ocurre con el minero y también con el industrial, hay ciertamente un choque entre un entendimiento cultural que lo valora como patrimonio y otro, con visión medioambiental, que lo considera, desde una visión naturalista simplista, como impacto. Este es el caso, entre otros, del patrimonio minero-paisajístico de las escombreras salinas de la comarca del Bagés (Barcelona) donde se enfrentan dos visiones, una que lo valora como recurso patrimonial que da identidad a un territorio y otra que lo contempla como molestia paisajística. Esta dicotomía podría superarse con una interpretación extensa del patrimonio minero, una perspectiva dinámica y su vinculación a nuevas actividades. Una visión simplista puede poner en riesgo programas de desarrollo, caso del proyecto Phenix, que podría servir para generar diversidad económica y dar continuidad a un paisaje.

Una cuestión compleja donde el debate está muy abierto y se incardina con el de la “patrimonialización” del territorio porque aquí la cuestión no es de proteger elementos patrimoniales sino de acompañar de forma responsable los procesos de cambio, pues, al igual que ha ocurrido con los espacios naturales, podemos identificar y catalogar una gran diversidad de paisajes culturales pero ¿tenemos políticas, instrumentos y recursos que garanticen su conservación activa?, ¿tenemos claro lo que puede cambiar o evolucionar y aquello que debe permanecer?

Nuevas técnicas y metodologías de trabajo permiten enriquecer nuestra lectura del territorio y el paisaje, es el caso de la utilización de parámetros objetivos de visibilidad para identificar elementos visibles geomorfológicos, fondos escénicos, horizontes visuales e hitos, avanzando en una zonificación del territorio en términos visuales. Esta interpretación visual del territorio puede ser útil para la puesta en valor cultural y turístico del paisaje, así como en la ordenación territorial y urbanística y la planificación cultural y medioambiental.

Varios desafíos se plantean cuando nos enfrentamos al uso turístico del patrimonio religioso donde se cruzan dimensiones materiales e inmateriales. En los Altos de Jalisco (México) se plantea la oportunidad de abordar la relación turismo religioso y desarrollo en el marco de un entendimiento del patrimonio regional en clave de sistema patrimonial territorial. En el caso de Manresa, se plantea la potencialidad real que puede tener un “icono”, en este caso San Ignacio de Loyola, como motor para poner en valor el patrimonio cultural y adecuar una ciudad para en el mapa turístico regional.

La utilización del patrimonio, natural y cultural, para armar nuevas fórmulas de desarrollo en el mundo rural, hay que situarla en el marco de la dialéctica territorio, patrimonio y turismo. El caso del municipio de Riópar evidencia la necesidad de trabajar en clave de sistema patrimonial territorial, jerarquizando e identificando las potencialidades culturales y turísticas de las diversas tipologías de patrimonios. En cualquier caso, para que el patrimonio se pueda incorporar a procesos de desarrollo, con frecuencia incardinados con la configuración de destinos turísticos, este tiene que estar bien conservado y acondicionado para la visita pública, sea un parque natural o el patrimonio industrial. Para ello se requiere estrategias de estrategias y programas de actuación bien definidos, así como dotarse de adecuadas herramientas de gestión, cuando esto no es así los planes directores patrimoniales, sean de paisaje o de patrimonio industrial, tienen una operatividad muy limitada.

En relación con la utilización de las nuevas tecnologías (GPS y SIG) para profundizar en el conocimiento del uso que los turistas hacen de los conjuntos y recursos patrimoniales, la ponencia de Girona aporta la novedad de utilizar el GPS, junto con una encuesta a sus portadores, en los dispositivos móviles de los turistas para conocer con detalle recorridos, usos de los recursos patrimoniales y tiempos invertidos. Ciertamente esta tecnología permite precisar de detalles pero la cartografía resultante no difiere de la que se obtiene por observación directa y con el manejo de los registros de visitantes a los hitos monumentales. En este sentido creemos que esta aportación tecnológica, utilizada a escala casi microurbana, no aporta demasiado en relación con los flujos el uso turístico del espacio urbano, planteándose el debate sobre las nuevas tecnologías y su papel en el desarrollo de la investigación, en este caso, geográfica. Esa aplicación puede ser, sin duda, mucho más útil si se aplica a escalas urbanas y territoriales.

Para avanzar hacia modelos que incorporen el patrimonio a los proyectos de desarrollo territorial, se requiere dotarse de instrumentos de planificación y gestión de naturaleza integral. Este puede ser el caso del Espacio Cultural de Chiquitos, donde la declaración como Patrimonio de la Humanidad de los conjuntos misionales jesuíticos impulsó primero un plan de mantenimiento y más tarde un modelo de gestión donde se complementan un plan integral y planes de manejo de los diferentes conjuntos. La experiencia evidencia que los planes técnicos tienen que ir acompañados de participación social, vinculando preservación y uso, buscando la apropiación social y garantizando una plena implicación de comunidades y técnicos locales.

No son muchas las experiencias de conservación activa y de uso del patrimonio en clave cultural, una de ellas es la del municipio de Albarracín. La valoración de esta singular experiencia pone de manifiesto que los modelos de intervención tienen que ser dinámicos (conservación-reconstrucción, situación del patrimonio en el centro del modelo de desarrollo local y sistematización de la gestión activa del patrimonio recuperado), implicar a diversas administraciones y colectivos, dotarse de instrumentos de gestión adecuados (Fundación Santa María de Albarracín), contar con gerentes con un fuerte compromiso personal con el desarrollo local y capaces de tejer alianzas de naturaleza diversa. El análisis de actores pone de relieve que un proyecto exitoso, formulado en clave cultural, cuando ha logrado la emergencia y consolidación de otros sectores, caso del turístico, con intereses

fundamentalmente económicos, puede tener dificultades para mantenerse, siendo necesario evolucionar y tejer nuevas alianzas.

La incorporación del patrimonio a los programas de desarrollo territorial, hoy por hoy, no es fácil, teniendo un buen aliado en el sector turístico, siendo conscientes que las potencialidades turísticas varían en función de los atractivos de las diversas tipologías de patrimonios, de los instrumentos y modelos de gestión. La experiencias exitosas demuestran que el patrimonio bien gestionado es motor de desarrollo y de recuperación funcional, el protagonismo de las administraciones públicas es siempre importante y el sector turístico cuando se consolida tiene que ser controlado si se quiere preservar la sostenibilidad, económica, social, cultural y medioambiental de los modelos de desarrollo. Las perspectivas integrales, la buena gestión de la diversidad y la búsqueda de la multifuncionalidad, junto como la implicación y participación de la sociedad local, son imprescindibles para avanzar.

3.1. Ponencias

1. Aproximación al capital territorial del regadío: estudio comparado de tres canales multifuncionales de ámbito sur-europeo. Sandra Ricart Casadevall. El debate se sitúa en torno al capital territorial regadío, el interés por la conservación y gestión de los bienes comunes y su papel en el desarrollo rural y en la vertebración del territorio. Se aplica el enfoque de la “geografía de actores” o la “geografía social”, en suma, el análisis de las construcciones territoriales que resultan de los discursos contrapuestos entre la diversidad de actores implicados, configurándose un mapa mental para cada uno de los canales. Todo territorio estructura un patrimonio y el binomio agua- suelo es esencial para la producción de alimentos y la base que estructura el desarrollo rural, la protección del paisaje y la preservación medioambiental. La generación de bienes públicos y privados ha motivado el discurso en torno a la multifuncionalidad de la agricultura, desde la oferta, la normativa y las demandas sociales, un discurso no exento de controversia. Se plantea el avance desde la gestión tradicional, muy vinculada a la actividad agraria, a la gestión de la complejidad territorial, multiplicidad de recursos, discursos y actores (comunidad rural, servicios públicos, servicios privados y sociedad civil organizada). La gestión territorial del regadío conlleva acotar el capital territorial disponible y reconocible por los actores que interactúan en el territorio. Para aplicar un debate teórico y una metodología bien definida y acotada se han seleccionado tres canales de regadío con realidades y dinámicas particulares, Segarra-Garrigues (Cataluña), Muzza (Lombardía) y Neste (cuenca del Garona). Los tres apuestan por el regadío desde prismas divergentes: de la negación a la colaboración ambiental, de la promoción institucional a la gestión privada; de la competencia a la cogestión de usos; y de la participación a la legitimidad de la toma de decisiones. El regadío y su gestión se han convertido en protagonistas de un debate multiescalar y supra escalar donde parte de la sociedad cuestiona sus límites socioeconómicos, ambientales, repercusión en el desarrollo rural y la vertebración del territorio, exigiendo una reformulación de las políticas sectoriales. La gestión debe reconocer, incorporar y valorar el capital territorial y, desde la multifuncionalidad, incorporarlo a la hora de priorizar las políticas sectoriales que interfieren en las dinámicas globales.

2. El patrimonio industrial del agua en la Cuenca de Segura. Recursos del desarrollo territorial. José M^a Gómez Espín, Encarnación Gil Meseguer. En la Cuenca del Segura, los grupos humanos han aprovechado, desde la antigüedad, la fuerza del agua para el movimiento de ruedas hidráulicas en la molienda, bataneo, serrería y producción de energía eléctrica, con un importante protagonismo en la industrialización. En la actualidad, aunque la mayor parte de las instalaciones están abandonadas, a nivel local pueden ser un recurso para el desarrollo territorial. Se realiza un riguroso y detenido análisis de los aprovechamientos industriales hasta mediados del siglo XX, señalándose que en 1931 existían 513 establecimientos industriales en explotación y los autorizados ascendían a 583. Los fuertes cambios de la segunda mitad del siglo XX llevaron, por un lado, al abandono de la mayor parte de las instalaciones, aunque en 2008 aún subsistían 11 centrales hidroeléctricas y, por otro, a nuevas propuestas de uso, constituyendo un rico patrimonio cultural que da singularidad al paisaje y posibilita actividades culturales, educativas y turístico-recreativas.

3. Patrimonio minero paisajístico ¿recurso o estorbo? El caso de las escombreras salinas de la comarca del Bagés (Barcelona). Joan Carles Llurdés i Coit. Aquí se plantea la cuestión en relación con el aprovechamiento como recurso turístico, en el marco de una planificación territorial de amplia perspectiva, de las escombreras mineras como factor diferenciador del paisaje minero. Tras explicitar las causas de la visión restringida del patrimonio minero (conceptuales, temporales y económico-turísticas), se analiza su “oficialización”, tomando como referencia las declaraciones de BIC y, la iniciativas de recuperación de los parques mineros vinculados al turismo y, especialmente, las inclusiones en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, 13 en 2014. Se apuesta por una visión territorial amplia del patrimonio minero, incorporando su dimensión paisajística, para lograr que nuevos usos, entre ellos los turísticos permitan superar escenarios de crisis. En el marco de una visión paisajística y a partir del caso de la comarca del Bagés, se plantea el debate sobre su consideración como recurso territorial o como molestia paisajística, se trata de una herencia paisajística objeto de polémica pues lo que para unos es solo impactos ambientales para otros es una herencia patrimonial que refleja la “artificialización” del entorno y que se puede reutilizar turísticamente y encajar en un esquema de desarrollo local más amplio dado que las escombreras pueden ser un factor de diferenciación y pasar de la mina a visitar un paisaje minero. La visión jurídica, como evidencia la sentencia del Tribunal Supremo (julio de 2014) que desestima el recurso de Iberpotash, la empresa que explota las minas de potasa del Bagés, poniendo en peligro el mantenimiento de la actividad, un futuro polígono industrial y un centro de interpretación de la minería de potasa. No se menciona el interés de las escombreras y llama la atención que no se contemplen desde la óptica de “geoturismo”, ni tampoco entre los recursos del Parque Geológico y Minero de la Cataluña Central.

4. La identificación de recursos e hitos visuales en Andalucía mediante parámetros objetivos de visibilidad. Michela Ghislanzoni, Manuel Bernal, Francisco Cáceres et al. El capital territorial concierne a las cualidades naturales, culturales y visuales y se entienden como recursos visuales aquellas áreas o elementos puntuales o lineales que instauran una relación visual especialmente intensa con el territorio. Se utiliza el Sistema de Visibilidad de Andalucía y se explicita con claridad la metodología utilizada para la identificación de fondos escénicos, horizontes visuales e hitos. En una primera fase, identificar los elementos visibles de naturaleza geomorfológica que componen los fondos escénicos de los paisajes andaluces y se delimitan los principales horizontes visuales, en una segunda etapa se identifican los “hitos”, elementos visualmente singulares y de referencia paisajística en Andalucía. La metodología utilizada ha permitido individualizar los recursos visuales y clasificarlos según su inter-visibilidad, frecuencia probable de observación y seguridad visual. La zonificación del territorio en términos de percepción visuales y la identificación de los hitos con mayor impronta paisajística, 80 en el caso de Andalucía, constituye una herramienta de valor y utilidad para la ordenación territorial y urbanística, así como para la planificación cultural y medioambiental. Los recursos e hitos visuales se perciben como un nuevo instrumento para el conocimiento y la valoración del patrimonio territorial y como un producto directamente vinculado a la puesta en valor del paisaje, con capacidad para contribuir a aumentar la sensibilidad paisajística de las administraciones y entes públicos y privados.

5. Modelo de gestión integral del Espacio Cultural de Chiquitos (Bolivia), Conjuntos Misionales Patrimonio de la Humanidad. Cinthia Giménez Arce, Jorge Marcelo Vargas Pérez, Manuel de la Calle Vaquero. Esta ponencia presenta el modelo de intervención en el territorio y su articulación en un Plan de Gestión Integral y en los planes de manejo de cada uno de los seis conjuntos misionales. Tras caracterizar las misiones jesuíticas, un territorio donde habita el tercer pueblo indígena más importante del país, con 268.716 habitantes, se exponen los criterios por los cuales se incluyen en la Lista del Patrimonio de la Humanidad, resaltando las pervivencias organizativas y su carácter de espacio vivo y vivido. El Plan de Mantenimiento de los Conjuntos Misionales, orientado a la conservación, ya plantea la necesaria vinculación entre la preservación y el uso de los monumentos para actividades religiosas, culturales y sociales. Finalmente el Plan de Gestión Integral del Espacio Cultural de Chiquitos gira alrededor de tres principios básicos: integralidad y articulación, considerando el patrimonio cultural como uno de los componentes principales del desarrollo territorial de la región, complementariedad de potencialidades y cooperación y alianzas estratégicas. Se tiene por objetivo general consolidar una estructura y un instrumento de gestión, se define una metodología de elaboración e implementación (asamblea del Plan Misiones, plan como instancia técnica territorial y local) y consejos de patrimonio misional como instancias locales de control social de la implementación del plan. En lo referente a políticas y estrategias se articulan alrededor de la integralidad, conservación, manejo, investigación, apropiación y concienciación, corresponsabilidad, conectividad, difusión y comunicación, documentación y archivo, contenido, productos, público y precios. Tras la elaboración de los instrumentos de planificación, el

inicio de la implementación del Plan de Gestión Integral y de los planes de manejo de cada uno de los conjuntos misionales se califica de positivo. Los aspectos claves del éxito son la implicación de las comunidades locales y el establecimiento de equipos técnico locales capacitados y sensibilizados, bajo la premisa de promover la apropiación social y fortalecimiento de la memoria colectiva de la memoria colectiva de los habitantes de la región a través de su identificación con el patrimonio cultural jesuítico.

6. Sistemas de Información geográfica para el análisis del comportamiento de los visitantes de Girona. Nuria Galí Espelt, Jose Antonio Donaire, Marcelo Royo Vela. Los autores destacan el interés que para los investigadores tiene la información espacio-temporal, este es el caso de los métodos de recopilación de datos que utilizan tecnologías móviles como los GPS. Se aplica a la ciudad histórica de Girona manejando datos observados y datos declarados en base a 1368 “tracks” y el mismo número de cuestionarios a los turistas que visitaron la ciudad monumental con GPS, siendo el principal reto metodológico descomponer cada seguimiento en una relación de arcos por los que pasa cada “track” (recorridos). Los resultados permiten conocer la distribución de los flujos en la trama urbana y diferenciar la ciudad visible por los turistas de la invisible, las piezas claves son la rambla de la Libertad y un corredor patrimonial que coincide con el área y perímetro de la catedral, bastante semejantes a los obtenidos con un estudio de observación directa realizado en 2003, hay cambios secundarios como la incorporación de la muralla a la visita. También se obtiene el porcentaje de visitas a cada uno de los “sights” (atracciones turísticas) de la ciudad monumental, siendo la catedral y el paseo arqueológico los principales atractivos, así como los tiempos de visita a cada nodo que se corresponden con un ritual de visita bastante rápido. En relación con los visitantes se señala Girona es una ciudad con escasa fidelidad, siendo los que realizan segundas visitas los que renuncian, en mayor medida, al recorrido “canónico”, las procedencias son diversas pero sólo el 26,8% son turistas alojados en la ciudad, resaltando como el 55,2% están alejados en destinos turísticos cercanos. A modo de conclusión se resalta como Girona es una ciudad de visita rápida y corta estancia, se han incrementado los nodos de visita y los comportamientos de los visitantes están condicionados por el origen, lugar de estancia y grado de repetición de la visita.

7. Patrimonio territorial y turismo en las Reales Fábricas de Riópar (Albacete): realidades, problemáticas y estrategias de actuación. Miguel Ángel Troitiño Vinuesa, Libertad Troitiño Torralba. El punto de partida se sitúa en el marco de la dialéctica territorio, patrimonio y turismo dado que el patrimonio y el turismo están “territorializados” y el territorio, entendido como construcción social, permite avanzar en la búsqueda de las claves de la vertebración territorial de los destinos turísticos patrimoniales. Tras la presentación del origen y trayectoria de las Reales Fábricas, se apuesta por la lectura del patrimonio en clave de sistema patrimonial territorial y se perfilan los fundamentos para el análisis territorial y turístico de los recursos patrimoniales del territorio de Riopar. Se exponen las problemáticas básicas del sistema patrimonial y turístico de Riopar-Sierra del Segura, con un potente protagonismo del patrimonio natural y diversidad de problemáticas socioterritoriales, como

suele ser común en zonas de montaña, el mal estado de conservación, la precaria adecuación y bajo nivel de atractivo y funcionalidad turística de las Reales Fábricas, así como las oportunidades y limitaciones del turismo como motor dinamizador. Finalmente, se perfilan unas estrategias de actuación orientadas a configurar un destino patrimonial integrador y singularizado y articuladas en grandes bloques: urbanístico-territorial, patrimonial-turístico y de gestión, siendo necesario superar planteamientos sectoriales y dotarse de instrumentos de coordinación orientados a conformar nuevas fórmulas de relaciones interadministrativas y sociales. Se concluye resaltando que abordar la cuestión de las relaciones e interdependencias entre patrimonio y turismo en clave de “ sistema patrimonial territorial” permite una visión integrada de los recursos; la compleja y crítica situación del conjunto patrimonial de las Reales Fábricas explica su limitado atractivo y nivel de funcionalidad turística, en unas realidades patrimonial y turísticamente complejas y difíciles de encarrilar, donde es urgente implementar estrategias de actuación, ilusionando a las administraciones y a los ciudadanos, para con liderazgo municipal aprovechar las inercias y el impulso del Plan Director del conjunto industrial.

8. La conservación activa del patrimonio rural en medio rural como motor de desarrollo.El caso del conjunto histórico de Albarracín (Teruel). Claudia Yubero Bernabé, María García Hernández. Tras una introducción donde se presenta el territorio de Albarracín y sus singularidades patrimoniales, se identifica las tres fases del modelo de intervención en el conjunto histórico: reconstrucción y conservación monumental; situación del patrimonio cultural en el corazón del modelo de desarrollo social y económico local; y creación de la Fundación Santa María de Albarracín que implementa un modelo de gestión activa del patrimonio recuperado. Las escuelas taller, con una marcada vocación social, son un primer instrumento de recuperación del patrimonio cultural que arranca en 1988 en un contexto de profunda crisis del medio rural. La Fundación Santa María de Albarracín, que surge para retomar y proyectar los resultados de las Escuelas Taller, institucionalizó un modelo propio de desarrollo e impulsó un proyecto cultural a través de un modelo de gestión cíclica exitoso y reconocido, el “modelo Albarracín”. La actividad desarrollada en los últimos años ha generado efectos con importante impronta territorial en el municipio, especialmente visibles en la recuperación patrimonial, el fomento de la actividad cultural y el uso turístico del patrimonio y la dinamización económica vinculada a la expansión de la iniciativa turística privada como evidencian los 37 establecimientos y las 1.247 plazas de alojamiento en un municipio de poco más de 1.000m habitantes. El modelo Albarracín demuestra como el patrimonio cultural puede servir de recurso de desarrollo para áreas rurales y el proyecto de recuperación funcional ha sido clave para su pervivencia en el tiempo, sin embargo la creciente iniciativa turística privada plantea un nuevo reto en la evolución del modelo de desarrollo, al comprometer la sostenibilidad del modelo actual, de base cultural, al producirse cierto desbordamiento de la capacidad de acogida/carga. Finalmente se señala el interés de dirigir la reflexión hacia otros factores “menos visibles” que pueden influir en la evolución del modelo, pues en el municipio se ha intervenido desde lógicas muy diferente y la centralidad de la visión patrimonial de la Fundación

puede ser cuestionada por otros agentes, tanto del sector privado como del institucional.

3.2. Comunicaciones

1. La piedra en seco, una visión del territorio para preservar. Rita Monfort Salvador. Las construcciones de piedra en seco han rediseñado el paisaje y nos han dejado una herencia que suele pasar desapercibida. La preservación del paisaje debe tener en cuenta las diversas construcciones en piedra en seco, huella de un paisaje procedente de cuando la agricultura y la ganadería eran la principal vía de subsistencia, siendo necesario ampliar los terrenos cultivables (red de muros y bancales, casetas, pozos balsas, etc.). El patrimonio de “piedra en seco” ha ido desapareciendo pero también han surgido corrientes para su defensa. El problema no solo es de conservación sino también se intenta imitar o copiar estéticamente estas construcciones, una cuestión cultural derivada de confundir la imitación con el original.

2. Fresnedas trasmochadas del piedemonte y Sierra del Guadarrama: un recurso forestal patrimonial. Nieves López Estébanez, Gillian Gómez Mediavilla, Fernando Allende Álvarez. Se trata de un territorio funcional singular, un paisaje tradicional con carga identitaria y aportación relevante a la biodiversidad. Una práctica y forma tradicional de aprovechamiento agroforestal, madera, leña y pastos, multifuncional que pervive con dificultad ante el retroceso de la ganadería pero que constituye uno de los paisaje más emblemáticos de la sierra Guadarrama con valores diversos (ecológicos y biológicos, culturales e identitarios, estéticos y perceptivos, productivos e históricos). Las amenazas se relacionan con la pérdida de funcionalidad y, como consecuencia, el abandono por parte de los propietarios.

3. El patrimonio cultural de carácter religioso en la región de los Altos de Jalisco (México). María del Carmen Mínguez García, Rogelio Martínez Cárdenas. En el contexto de la riqueza y diversidad patrimonial, natural e inmaterial, de México, la región de los Altos de Jalisco se singulariza por la presencia de algunos de los sitios religiosos más importantes del país, buscándose caminos para incorporar el turismo al desarrollo local. Se esbozan algunas ideas metodológicas para abordar el estudio del turismo religioso de los Altos en el marco de una visión integral del patrimonio, material e inmaterial, entendiéndolo como “sistema patrimonial territorial”, de esta manera se podrán sacar más partida del turismo religioso, uno de los objetivos de un proyecto de investigación presentado a CONACYT.

4. La religión como herramienta de puesta en valor del patrimonio y de desarrollo turístico. Manresa y la huella de San Ignacio de Loyola. Joan Carles LLurdés i Coit. En el marco de la dialéctica patrimonio y religión, por un lado, y del binomio turismo y desarrollo económico, por otro, se plantea, en el marco de la mercantilización del patrimonio, el patrimonio religioso puede servir como motor de arranque para que una ciudad dé a conocer un nicho turístico en expansión, caso del religioso. Se trata del caso de Manresa, una ciudad con cierto potencial turístico apoyado en el patrimonio arquitectónico, hoy

infrautilizado, al no haber entrado en la agenda política local, ahora “invisible”, donde el Plan Director Manresa 2022 busca convertirse en lugar de peregrinaje convirtiendo a San Ignacio de Loyola, que estuvo casi un año en esta ciudad, en icono para posicionarse en el mercado turístico. El Plan plantea, entre otros aspectos, adecuar la ciudad para los turistas, dar relevancia al centro histórico, dignificar los principales nodos de interés y valorización del patrimonio por parte de la población local. En suma, a partir de un icono, Manresa busca posicionarse en el mapa turístico catalán y poner en valor su patrimonio, un proyecto sobre el que el comunicante avanza ciertas dificultades en su desarrollo.

4. PAISAJE: MARCOS GENERALES DE REFERENCIA, DIVERSIDAD DE REALIDADES PAISAJÍSTICAS Y EXPERIENCIAS INNOVADORAS.

A este apartado hemos asignado 8 ponencias y 7 comunicaciones, que abordan cuestiones y temáticas de naturaleza diversa. Parafraseando el libro de Eduardo Martínez de Pisón, existen muchas miradas y visiones sobre el paisaje, artísticas, culturales, geográficas, simbólicas, etc., se va imponiendo una visión integral o sintética que relaciona dimensiones objetivas, formales o estructurales y las subjetivas, perceptivas o emocionales. Se ha evolucionado desde una primera visión de asociación del paisaje a la naturaleza sin transformar hacia otras que lo entienden como construcción cultural y como sistema patrimonial complejo, siendo de reseñar que no hay ninguna comunicación o ponencia, de todas las enviadas a esta área, que se centre exclusivamente en el paisaje natural, sin duda porque se entiende como una construcción cultural, el rostro de una estructura geográfica que cada uno de nosotros valoramos y sentimos de forma diferente, pero donde están presentes elementos objetivos, naturales y culturales, que nos ayudan comprenderlo, interpretarlo y, también, valorarlo, en el marco de procesos de “patrimonialización” de naturaleza muy diversa, en unos casos de carácter oficial, en otros elitista y también, aunque menos, de naturaleza popular. El Convenio Europeo del Paisaje ha dado coherencia al concepto del paisaje al entenderlo, desde una perspectiva territorial, como **“cualquier parte del territorio, tal como lo percibe la población, y cuyo carácter es resultado de la acción y la interacción de factores naturales y humanos”**, superando la dispersión conceptual existente. Todo el territorio es paisaje, otra cosa diferente es como nosotros lo miramos y asignamos valores, algo que hacemos en función de los contextos culturales y que sirven para considerarlo como herencia, primero, y más tarde, como patrimonio a preservar y transmitir a las generaciones futuras.

El paisaje es una construcción sociocultural dinámica y cambiante donde los problemas no son tanto de preservación sino de gestión inteligente y de control razonable de los procesos de cambio, para que en la transformación que no pierda los elementos que le dan carácter y sirven para asignarle valores. Esta asignación de valores implica análisis en profundidad para identificar lo relevante, pues hay paisajes que pierden su función y no se pueden preservar en su integralidad, otra cosa diferente es identificar y proteger a aquellos que les asignamos valor de permanencia y consideramos “patrimonio”. En el caso de los paisajes donde sus

componentes naturales le dan carácter y la sociedad le asigna valor, la protección puede ser más o menos posible, pero en el caso de aquellos donde el carácter deriva del proceso de transformación del medio natural en paisaje cultural, la tarea es aún más compleja y su pervivencia va unida al uso que tienen y la función que desempeñan, una función cambiante, como la sociedad misma, a lo largo del tiempo, donde el éxito puede estar en su consideración como un recurso donde pueden variar los usos siempre que se conserven los elementos y los procesos que les asignan carácter.

El paisaje, inicialmente se interpreta como construcción cultural subjetiva y simbólica estrechamente vinculado a las artes y que con el descubrimiento de la perspectiva abre nuevos horizontes y con los viajes empieza a llamar la atención de las aristocracias y más tarde, el romanticismo populariza los países exóticos y pintorescos. El paisaje contribuye a superar la disociación entre naturaleza y sociedad y, desde un punto de vista arquitectónico, Oscar Canalís señala que la arquitectura es la última capa del paisaje, existiendo a la hora de intervenir diferentes posturas: la de intervenir con el menor impacto, la de significarse y la de dar una apariencia naturalista.

Durante las tres últimas décadas, las profundas transformaciones económicas y sociales, el acortamiento de las distancias y la globalización están provocando cambios profundos en los paisajes de la Tierra. Uno de los motores de transformación está siendo sin duda la expansión de la urbanización del planeta, ya más del 50% de los más de 7.200 millones de habitantes del planeta lo hacemos en ciudades, nuevas formas urbanas y construcciones se difunden por el territorio, crecen las periferias y se transforma el espacio interior de la ciudad, los paisajes urbanos se banalizan y pierden identidad pero, también, se configuran paisajes nuevos.

Un excelente indicador para analizar las transformaciones en el territorio y en el paisaje es hacer análisis comparativos de la evolución de los usos de suelo, algo que hoy podemos realizar gracias a la teledetección y a los sistemas de información geográfica. En este sentido, con los resultados del Corine Land Cover, publicados por el OSE, evidencian los profundos cambios producidos en nuestros paisajes entre 1987 y 2006, sin parangón con ninguna otra etapa histórica, creciendo las superficies artificiales en un 52%, cuando la población lo hacía el 15,5%, pasando 670.000 Has en el primer año a más de un millón en el segundo. Las transformaciones afectan a todo el territorio del país pero han sido especialmente explosivas en las zonas urbanas de la mitad sur del país y en la franja litoral de 2Km el suelo ocupado por superficies artificiales ha pasado del 14% al 18,4%, en el litoral mediterráneo, en la franja de 10 Km desde la costa, el 28% del suelo está ocupado por superficies artificiales. La expansión inmobiliaria y de las infraestructuras explican muchos cambios pero también hay otros relacionados con el abandono de cultivos en las zonas de montaña, la intensificación de aprovechamiento en el regadío, los incendios y los cambios funcionales en los espacios forestales.

Las variaciones en las formas de vivir y ocupar el territorio y los contextos cambiantes de las economías urbanas explican cambios que, en ocasiones pasan

desapercibidos, este es el caso de los “huertos” urbanos, con dimensiones lúdicas y productivas y cruces interesantes entre lo rural y lo urbano. En los estudios de paisaje, quizás por sus componentes simbólicas, artísticas y culturales, se ha prestado más atención, al menos hasta la publicación de los primeros atlas de paisaje, a los paisajes heredados, con mayor o menor dimensión identitaria. Quizás por ello el buen número de comunicaciones se plantean en relación con las herencias y aportan importantes avances conceptuales y metodológicos, son el caso de las canteras de “marés” en Mallorca donde una interpretación con perspectiva dinámica, en lo temporal y en lo territorial, contribuye a explicar el paisaje mallorquín, revela “paisajes invisibles” y plantea la cuestión de como el “territorio de canteras” puede entrar a formar parte del imaginario colectivo. Una cuestión similar se plantea en el caso de las salinas andaluzas que, desde una perspectiva territorial e integradora, evidencian la singularidad de estos paisajes, en vías de desaparición, su papel en la explicación de la estructura territorial actual de Andalucía, su singularidad paisajística, al estar claros los elementos que le dan carácter, y sus indiscutibles valores patrimoniales.

Otra de las temáticas se relaciona con los procesos de “patrimonialización del paisaje”, cuestión relevante no sólo en relación a la introducción del paisaje en las políticas de patrimonio sino también desde un punto de vista urbanístico y territorial, más cuando se está desarrollando el Plan Nacional del Paisaje, ¿cuáles son los paisajes patrimoniales objeto de protección diferenciada y, fundamentalmente, con que herramientas de gestión contamos? La experiencia del Valle de Alcudia evidencia la existencia de procesos de patrimonialización y de desapego patrimonial y como a través de análisis morfo-litológicos, históricos y toponímicos, es posible identificar elementos, sacarlos de la “invisibilidad” y evidenciar su interés patrimonial. En el caso del corredor Sigüenza-Atienza, las salinas son la clave para explicar la estructura del territorio, tienen valores relacionados con el patrimonio cultural, material e inmaterial, e interés botánico, su defensa frente al abandono implica el inicio de un nuevo proceso de patrimonialización, no productiva pero si cultural. En lo referente a las canteras de “marés” de Mallorca se trata de hacer aflorar una realidad hoy “invisible” y en san Lorenzo de El Escorial donde un proceso de patrimonialización, oficial y elitista, ha puesto freno a algunos de los desmanes que el urbanismo local estaba dispuesto a cometer.

Los estudios de paisaje, abordados desde perspectivas formales, culturales o artísticas, suelen descuidar las dimensiones funcionales y la función que desempeñan en las estructuras territoriales y patrimoniales actuales. En el caso de Toledo, se plantea la cuestión de la relación ciudad y entorno y, más específicamente, BIC, incluido en la Lista del Patrimonio de la Humanidad, y entorno (meandro del Tajo, huertas y cigarrales). Los paisajes de los entornos, en el caso de los conjuntos urbanos, tienen funciones y valores específicos, más allá de su relación con el conjunto monumental, así en el Toledo son clave en el atractivo de la ciudad y en el desarrollo turístico, sin embargo, se señala, que no se benefician de los miles de turistas que llegan a la ciudad cada año, cuando tienen recursos específicos para segmentos de demanda diferenciadas. La cuestión de las funciones del paisaje, culturales, estéticas, simbólicas, así como su dimensión económica son fundamentales para la protección y la gestión activa.

La cuestión clave en relación con el paisaje se sitúa alrededor de la regulación y el control sostenible de los procesos de cambio, para ello hay que introducir el paisaje en las políticas sectoriales y fundamentalmente en las territoriales, urbanísticas, patrimoniales y medioambientales. En este sentido se han presentado dos ponencias innovadoras, una en relación con las políticas patrimoniales y otra con las urbanísticas. En relación a la primera, se trata de la Zona Patrimonial de la cuenca minera de Río Tinto-Nerva, en el marco de la legislación del patrimonio andaluz, con lógica territorial se afronta el proceso de declaración de la zona patrimonial, con la finalidad, por un lado, de articular de forma coherente diversos elementos y conjuntos ya protegidos, a nivel patrimonial y medioambiental y, por otro de proteger un paisaje cultural en clave de sistema productivo dinámico. Un planteamiento innovador permite hacer una delimitación del conjunto identificable y, después, una zonificación bien jerarquizada e instrucciones particulares, aportaciones conceptuales y operativas novedosas, diferenciando obligaciones generales con una visión dinámica y obligaciones específicas para cada una de las siete zonas diferenciadas. En suma, una buena práctica de planificación del paisaje desde una perspectiva patrimonial, la gestión que se desarrolle nos permitirá conocer su grado de operatividad real.

En relación con la incorporación del paisaje a la planificación urbanística, tiene especial interés el estudio de la estrategia de paisaje de Trujillo y su Tierra, tanto por la solvencia de sus autores como por haberse abordado en paralelo a la redacción del Plan General Municipal. En el contexto complejo de la relación conjuntos históricos y entorno, se articula una metodología operativa, con importante participación de la población, mediante conversaciones, seminarios y encuestas, que permiten, primero, una caracterización precisa de las 31 unidades y de los 11 tipos de paisaje y, a partir de aquí, con un interesante proceso de participación social, se establecen las directrices de paisaje, articuladas a partir de 6 objetivos básicos, 18 directrices y, en cada una de ellas, las acciones a desarrollar. No se explica los mecanismos de cómo se incorporan estas directrices y acciones al PGM, al ser el instrumento legal y operativo que lo puede hacer, quedando abierto un debate, sin duda, sugerente y que puede ayudar a avanzar en la incorporación sistemática del paisaje los instrumentos, planes a diversas escalas, de la planificación urbanística. También será sugerente seguir tanto el proceso de incorporación al plan general y luego, una vez aprobado, su gestión.

4.1. Ponencias

1. El interés por el paisaje. Visiones naturalista, cultural y sintética. Oscar Canalís Hernández. Entendiendo el paisaje como una construcción cultural, se incide en la idea de que la forma en la que se materializa es el producto de una cultura cambiante, con influencias de diversos ámbitos artísticos y un protagonismo destacado de las artes visuales. El origen del concepto de paisaje como objeto de interés tiene sus antecedentes en China, Egipto y Mesopotamia, donde se plasmaban idealizaciones estilísticas de paisajes y la pintura era una composición que dejaba traducir una determinada concepción del universo. Las primeras descripciones literarias de paisaje en Occidente, carta de Petrarca donde relata la ascensión al Mont Ventoux, son visiones estéticas que expresan el sentimiento de una emoción. En el Renacimiento el paisaje era entendido

como una ventana abierta desde donde poder disfrutar de vistas sobre la naturaleza y el campo y gozar de perspectiva sobre la ciudad. Con el invento de la perspectiva se conformó una manera de percibir el paisaje basada en atribuirle un carácter de representación cultural, el paisaje es descrito como un punto de vista, una cuadrícula mental entre el ser humano y el mundo, ganando presencia en el mundo artístico a partir del siglo XVI. El interés popular por el paisaje va en paralelo al origen del turismo en la Inglaterra del siglo XVII y el público empezó a admirar los paisajes naturales que recordaban a los cuadros y los calificó de pintorescos. La jardinería propicia un acercamiento al paisaje ideal y el paisaje se introduce en el ámbito urbano como parque y el romanticismo, con la mitificación del pasado y de lo pintoresco, explicita su deseo de perpetuar el paisaje propicia su descripción, reproducción y recreación en todas las artes. Más tardías son la visión naturalista y la visión cultural del paisaje, los geógrafos diferencian entre un paisaje natural y un paisaje humano, otra tendencia considera que hay componentes diferentes que conforman un sistema complejo entre lo natural y lo social. Hoy el paisaje está en gran parte determinado por la acción de la civilización, siendo, ante todo, interpretación cultural, las cualidades de un paisaje no serían de índole objetiva, sino sujetas a las emociones que pueden despertar en el observador, la naturaleza es algo a someter por la voluntad humana, estableciéndose una diferenciación entre belleza natural y belleza artística. La visión sintética o integrada del paisaje lo entiende como resultado de la influencia entre el factor humano y el natural, un espacio sintético donde sobre el suelo se superponen una sucesión de huellas, una plasmación formal integradora de los componentes naturales y humanos del espacio geográfico. El paisaje también se entiende como una evolución hacia la artificialización, superando la disociación entre naturaleza y cultura. El paisaje es un sistema complejo que puede entenderse configurado por una sucesión de estratos identificables (capa natural, capa agrícola y capa construida), donde estos no solo se superponen sino que también se entrecruzan e interactúan. La arquitectura se considera como la última capa del paisaje, diferenciándose varias tendencias en el modo de enfrentar la intervención en el territorio, una busca el menor impacto y el mayor equilibrio, otra, de inspiración formal, trata de significarse o abstraerse ante lo preexistente y una tercera pretende una apariencia naturalista de la intervención. Las formas en que se materializa la capa arquitectónica del paisaje son el producto de una cultura cambiante, el interés evoluciona de la mano de la popularización del viaje de placer, el turismo, que en sus orígenes provoca el descubrimiento del paisaje, en su desarrollo lo coloniza y acaba poniendo en peligro las capas anteriores.

2. La difusión de lo urbano: reflexiones sobre paisaje, patrimonio y ciudad. Iván Velasco Romera. Esta ponencia se sitúa en una genérica esfera de reflexión en el marco de un proceso de expansión urbana que, pone en riesgo la propia esencia de la ciudad. En primer lugar se apuntan algunas ideas sobre el proceso de difusión de la ciudad, el significado actual del concepto de ciudad y la naturaleza de la ciudad como paisaje cultural cambiante. En un segundo apartado se aborda la cuestión de la globalización y sus efectos territoriales a diversas escalas: mundial, regional y urbana. A continuación se esboza el tema

de la ciudad como paisaje y la reconsideración de los paisajes ordinarios para, después, plantear la cuestión de los efectos o resultados de la globalización, nuevas periferias, por un lado, y, por otro, reorganización del espacio interno, planteando la cuestión del recurso, casi siempre fracasado, a las grandes obras arquitectónicas para generar nuevas centralidades con funciones poco acordes a las necesidades reales de la ciudad. En el último epígrafe se esboza el tema de las características comunes de la ciudad difusa, las “5 Es” (especialización funcional, estandarización, estética, exclusividad y exclusión. En la conclusión se resalta como la globalización está provocando que la banalización del paisaje se generalice, tanto en los desarrollos periféricos como en los centros históricos, lo que permite afirmar que existe un progresivo proceso de pérdida de identidad del espacio urbano.

3. Ocupación y cambios de ocupación del suelo en superficies artificiales.

La expansión de los suelos artificiales. Agustín Martín Espinosa y Pablo Fidalgo. Partiendo de la premisa que el desarrollo de la actividad humana se refleja de manera directa en el territorio y, de forma específica, en la ocupación del suelo, se sintetiza lo ocurrido en España entre 1987 y 2006. La fuente de referencia es el proyecto “Corine Land Cover” de la Agencia Europea de Medio Ambiente, abordado a escala 1:100.000. En 2006, España contaba con el 2% de su territorio ocupado por superficies artificiales, lo relevante es que en las 670.000 Has en 1987, se pasó a 840.000 en el 2.000 y más de un millón en 2006, un crecimiento del 52% cuando la población creció un 15,5%, llamando la atención que en 2006 existiesen 71.000 Has en construcción. En perspectiva territorial contrasta en Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja, Cataluña y Baleares, con tasas de crecimiento moderadas, frente a lo ocurrido en el resto del país y especialmente Andalucía, Madrid, Castilla. La Mancha, Murcia y País Valenciano con crecimientos explosivos. En el caso del litoral, donde en 2010 ya se asentaba el 40% de la población, en los 2 Km de ancho de la franja costera, en 1987, se hallaba ocupado el 14,1% por superficies artificiales y en 2006 era del 18,4% y en la franja de 10 Km, del 6,7% al 9,3% ha pasado al 9,3%; los mayores incrementos corresponden a la costa mediterránea, con el 28% de superficies artificiales en la franja de 2 Km en 2006. Por usos destacan la explosión de los tejidos urbanos en la costa, con fuerte presencia del tejido urbano discontinuo. En el último apartado se sistematizan los factores explicativos de la evolución de los suelos artificiales (transformación del modelo de desarrollo urbano, la construcción, el urbanismo y la burbuja financiero-inmobiliaria, y la expansión de las grandes infraestructuras de transporte. En conclusión, entre 1987 y 2006 se ha producido un consumo de suelo para usos artificiales hormigón sin parangón en la historia de España.

4. Huertos urbanos, huertos de ocio, sostenibilidad y evolución del paisaje.

Rita Monfort Salvador. El origen de los huertos urbanos se produce por necesidad, en la ciudad industrial, y hoy como huertos de ocio que relacionan la ciudad con la naturaleza, ayudan a la sostenibilidad y producen cambios en el paisaje. En sus diversas tipologías, ventana o balcón, terraza o azotea y urbanos y periurbanos, fomentan la sostenibilidad de los espacios urbanos, cumplen con todas las ventajas de los espacios verdes en el interior

de la ciudad, se relacionan con la agricultura ecológica, tienen cada vez características más sociales, contribuyen a la socialización y son herramientas de la educación medioambiental. Por otro lado producen cambios estéticos en el paisaje urbano, en el agrícola y en el natural; a nivel urbano transforman solares en espacios urbanos e introducen el paisaje agrícola en el interior de la ciudad. En los huertos periurbanos la transformación es aún más evidente, reflejando usos alternativos.

5. La memoria de un paisaje grabado. Las canteras de marés, huella territorial del paisaje identitario de Mallorca. Catalina Salvá Matas. El Manifiesto de las canteras denuncia el olvido de las canteras, cuando son uno de los paisajes que conforman la identidad, memoria y valor de Mallorca. En primer lugar se persigue revelar un paisaje invisible para redescubrirlo, resaltando que existen 125 canteras activas y 1.030 inactivas, estando presentes en todos los municipios, siendo una capa del territorio desde hace 2.500 años. Forman parte de un proceso activo y constante de cambio en el territorio, su localización y análisis temporal son esenciales para comprender los procesos de conformación del paisaje, intuyéndose la existencia de un componente territorial entre el conjunto de canteras. En el tercer apartado se analiza el “territorio de canteras”, señalándose que la condición territorial nunca se ha observado y por ello no existe en el imaginario colectivo, cuando la situación de las canteras de marés en el territorio no es casual y se organizan en base a unos patrones que determinan su configuración. Este territorio debería alcanzar la capacidad de ser identificable, para integrarse en el imaginario colectivo y ello no se puede hacer con una simple visión panorámica del paisaje, existen patrones que explican el mosaico que cubre el territorio de canteras. Se trata de un territorio dinámico y evolutivo, primero solo existirán trazas y más tarde “territorios de canteras”, articulados por el sistema de transporte que relaciona las canteras con el exterior. La posibilidad de diferenciar el territorio de canteras del resto de la isla, mediante el reconocimiento de sus atributos, permitiría una nueva mirada y a través de la percepción iniciar el proceso de transformación de este territorio en paisaje, un paisaje constituido de una materialidad y de una parte perceptiva, la materialidad corresponde las trazas, parcelas y áreas delimitadas en el “territorio de canteras”, a ella se incorpora la parte perceptiva, siendo la confluencia de las dos la esencia de la identidad del “paisaje de canteras”.

6. Las salinas en el territorio: paisaje y patrimonio. Emilia Román López. Los paisajes de las actividades salineras tienen singularidad y protagonismo territorial en la península Ibérica y dada la grave situación en que se encuentran, se persigue identificar un marco territorial integrador para los paisajes salineros andaluces, a partir del trabajo de campo, análisis documental y entrevistas abiertas. En un primer apartado afronta el proceso explicativo de la construcción de los paisajes considerando los procesos e infraestructuras, el territorio y el patrimonio. El segundo apartado está entrado en la caracterización del patrimonio de la sal, a partir del patrimonio construido en sus múltiples manifestaciones (edificaciones, sistemas de canalización y conducción, superficies de vaporación y redes de comunicación) la documentación cartográfica e histórica y, finalmente, la representación simbólica, cultura e

identitaria, ya que las emociones que el humano siente al contemplar un paisaje están directamente relacionadas con la sensibilidad, la memoria, el aprendizaje y los fenómenos sociales y culturales que lo rodean. Finalmente se desarrolla el tema de las salinas y el territorio, considerando condicionantes fisiográficos, geológicos y climáticos, de su localización y geológicos, y finalmente se aborda la organización territorial de la sal en Andalucía, cartografiando su estructura en el siglo XIX y resaltando su papel en la explicación de la estructura territorial actual de la comunidad autónoma.

7. La Zona Patrimonial de la Cuenca Minera de Riotinto-Nerva como modelo de protección de un paisaje cultural. Michela Ghislanzoni, Marcos Romero Dacal. Sintetiza el proceso seguido para la declaración como B.I.C. de la Zona Patrimonial de la cuenca minera de Riotinto-Nerva, explicitando el marco conceptual, la metodología y las herramientas utilizadas. La herencia de la actividad minera se localiza en dos áreas conectadas por el ferrocarril: Minas de Riotinto, Nerva y El Campo (zona de extracción y transformación) y en Huelva, lugar de embarque del mineral. Un territorio que por las singularidades de sus paisajes y patrimonio industrial estaba bajo la tutela de diversas figuras de protección, medioambientales y patrimoniales, sin embargo será con la declaración como B.I.C. cuando, con lógica territorial, se articulen los diversos elementos. En la dinámica histórica resalta el protagonismo y singularidad del modelo impuesto por Rio Tinto Limited Company (1873-1953) que compró el territorio al Estado español y generó un “estado”, una auténtica colonia británica de 13 Km². La metodología para la implementación de la Zona Monumental ha sido la siguiente: en primer lugar se analiza el sistema productivo de la RTLC y su herencia, inventariándose todos los bienes en la esfera de influencia de la minería (184 bienes inmuebles y 123 bienes muebles singularizados) y sus relaciones productiva; a continuación se delimita la zona patrimonial, en el marco de un entendimiento del patrimonio en sentido amplio, buscando los límites, en la parte del territorio donde no ha cicatrizado la herida producida por la minería, con dos criterios técnicos: detección de elementos reconocibles y estables en el territorio y , hasta donde ha sido posible, inclusión de parcelas catastrales completas. La zonificación se hace en la lógica funcional de los trabajos mineros y se delimitan siete áreas. Finalmente se definen las “instrucciones particulares” donde se concretan la forma en que deben materializarse las obligaciones previstas en la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, para los propietarios, titulares de derechos o simples poseedores de bienes afectos a la zona patrimonial. La novedosa filosofía de las instrucciones radica en el entendimiento de que la protección y conservación del patrimonio histórico no supone su cristalización, identificando con claridad aquellos elementos que dan carácter al paisaje e identificando los umbrales de transformación razonables, dentro de sus límites de resiliencia. Estas instrucciones particulares se materializan en dos partes: obligaciones generales y obligaciones específicas para cada una de las siete áreas de la zona patrimonial. En suma, un ejemplo de buena práctica en el ámbito de la planificación patrimonial.

8. Conjuntos urbanos históricos con el paisaje. Sobre el “Estudio y estrategia de paisaje de Trujillo y su Tierra”. Rafael Mata Olmo y Daniel Ferrer Jiménez. Tras plantear la cuestión la relación de los conjuntos históricos con sus entornos, las aportaciones del seminario permanente de Paisaje y Territorio de, se señala como el estudio se enmarca en el Plan General Municipal de Trujillo (2013). El segundo apartado se centra en la caracterización del paisaje de Trujillo y su Tierra, entendiendo el paisaje como el carácter de cada porción del territorio percibido por la población, siguiendo las propuestas metodológicas del Landscape Character Assessment, de los atlas de paisaje franceses y españoles y la correspondiente al Programa Territorio y patrimonio de la Fundación Botín. En primer lugar, a partir de los elementos y los procesos del modelo del paisaje, se identifican las claves de su construcción histórica, un territorio con 861 Km² y de una diversidad paisajística que se refleja en 31 unidades y 11 tipos de paisaje. El tercer apartado desarrolla el tema específico de las directrices paisajísticas para el PGM de Trujillo, resaltando como la participación pública, entendida como un proceso abierto y continuo, ha sido fundamental y positiva, destacándose las aportaciones del seminario “repensar el paisaje de Trujillo. Se establecen 6 objetivos de calidad paisajística (protección del paisaje, modelo de ciudad, gestión de actividades, desarrollo rural, ENP, patrimonio e infraestructuras, recualificación de accesos y mejora de elementos estructurantes y acceso al paisaje y puesta en valor del patrimonio paisajístico) y para cada uno de ellos se definen las directrices (18) y las acciones a desarrollar. El planteamiento de las Directrices, en paralelo y coordinadas con el PGM, es novedoso ya que la defensa y gestión de los valores del paisaje corresponde fundamentalmente a los instrumentos que desarrollan las políticas urbanísticas y territoriales.

4.2. Comunicaciones

1. 10 años de aplicación en España del Convenio Europeo del Paisaje. Innovación y motivación. Logros y temas pendientes. Margarita Ortega Delgado. En el marco de la relación territorio-paisaje-patrimonio, se resalta como el Convenio Europeo del Paisaje ha dado coherencia al concepto de paisaje, que nace vinculado a una renovada exigencia desde el territorio y desde el desarrollo territorial, como parte del patrimonio territorial y un activo territorial. Este marco fundamenta el Convenio Europeo del Paisaje y le dota de carácter jurídico con tres objetivos: protección, gestión y ordenación. El paisaje se entiende como recurso para la actividad económica, se vincula con la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos que justifica un derecho a un paisaje de calidad y factor de identidad. El lanzamiento del Convenio ha supuesto en España una movilización de la administración central por el seguimiento del Convenio exigido por el Consejo de Europa, la caracterización de los paisajes o la incorporación progresiva del paisaje a la legislación y de las comunidades autónomas con leyes, instrumentos específicos o instituciones de apoyo; destacándose el Plan Nacional de Paisaje Cultural por considerar el paisaje como bien y objeto de la política de patrimonio. La atención al paisaje es aún limitada y se requiere de una política proactiva y de una colaboración interadministrativa, así como de una integración plena en la planificación, en los

programas educativos y en la difusión, factores claves para lograr un desarrollo territorial integrado.

2. De la búsqueda de los elementos que crean paisaje territorial identitario: El Valle de Alcudia y su entorno. Fernando Allende Álvarez, Nieves López Estébanez y Gillian Gómez Mediavilla. Se identifica y caracteriza las diferentes tipologías de elementos que intervienen en la puesta en valor del paisaje del Valle de Alcudia y su entorno. El punto de partida es la identidad morfo-fisiográfica, a partir de la localización y comprensión de los patrones morfo-litológicos sobre los que se construye el paisaje natural, identificándose tres conjuntos morfo-estructurales. A continuación se presenta la evolución histórica de la identidad territorial, resaltando como la concentración de la propiedad, propiciada por la desamortización, difumina el “apego por la tierra” de los habitantes, enmascarando gran parte de los elementos identitarios que construyen su paisaje. Finalmente se realiza una caracterización de los elementos que ayuden a rescatar el “apego por la tierra”, buscando nodos de referencia en la “repatrimonialización” del paisaje alcudiano, se trabaja sobre 46.541 topónimos agrupados en tres bloques temáticos (agronimia, geonimia y toponimia minera), presentando los resultados de una aproximación a pequeña escala para la agronomía y de forma concreta sobre los asentamientos, lo que ha permitido localizar las áreas que concentran una mayor diversidad patrimonial y que valoradas sobre el terreno pueden ser merecedoras de su posible catalogación como potenciales Paisajes de Interés Patrimonial Agropecuario.

3. Patrimonialización del paisaje y desarrollo urbano en San Lorenzo de El Escorial. Ester Sáez Pombo, Pilar Lacasta Reoyo y Gonzalo Madrazo García de Lomana. Esta comunicación indaga en el proceso de patrimonialización del Sitio Real de San Lorenzo de El Escorial, precisando las etapas, los hitos, los actores y los argumentos que están detrás del proceso. El carácter patrimonial del paisaje deriva de su valoración cultural y refleja el modelo de relaciones entre la comunidad que lo habita y su territorio. Los hitos o factores explicativos son la fundación del Monasterio, la privatización del entorno con la Desamortización de Madoz y el desarrollo urbanístico de las últimas décadas, en unos casos el protagonismo corresponde a las instituciones públicas y en otros a los agentes privados, destacando el papel que en la patrimonialización han desempeñado las élites, que ha interferido y condicionado en sentido positivo el planeamiento y el desarrollo urbano.

4. El paisaje patrimonial del conjunto salinero del corredor Sigüenza-Atienza. Un activo para el desarrollo territorial de la comarca serrana. Pedro Molina Holgado, Ana Belén Berrocal. Dentro de una visión global, en el marco de una investigación más amplia, se acerca al conocimiento de una actividad ancestral y sus implicaciones territoriales, así como a indagar en el proceso de patrimonialización de un territorio donde el trabajo de la sal ha organizado el paisaje y la actividad salinera ha legado un patrimonio material e inmaterial de innegable valor. Presenta las características generales del conjunto salinero, su importancia histórica y territorial, así como su interés botánico y patrimonial. Se concluye que el conjunto salinero Sigüenza-Atienza

posee unos valores reconocibles que deben ser estudiados en profundidad y puestos en valor.

5. Oportunidades para el desarrollo local en los paisajes que rodean a la ciudad histórica de Toledo. Vadillo González, A., Lacasta Reoyo,P., Sanz Herráiz,C. Se presentan los paisajes del entorno de la ciudad de Toledo en el marco de la dialéctica secular entre ciudad y entorno. Se parte de la vinculación de los valores de los BICs a los paisajes de sus entornos, no sólo como zonas de amortiguamiento sino que tienen entidad y valores propios. En Toledo resulta más que evidente la estrecha relación de la ciudad y su entorno, el singular meandro del río Tajo y los Cigarrales, con valores naturales, culturales, perceptivos y estéticos que aportan excepcionalidad y autenticidad al ámbito incluido en la Lista del Patrimonio de la Humanidad. En este marco se señala que el paisaje, tal como se señala en el Convenio Europeo del Paisaje, puede ser un recurso importante para las poblaciones locales, en el caso de Toledo es común que el paisaje del entorno soporte la afluencia masiva de visitantes sin recibir poco o nada a cambio, cuando tiene recursos diferenciados para ciertos segmentos de la demanda turística.

6. Instrumentos para la ordenación, protección y gestión del paisaje forestal en el parque regional de Carrascoy y el Valle (región de Murcia) Miguel Ángel Sánchez Sánchez, Francisco Belmonte Serrano, Ramón García Marín. Tras señalar el papel destacado del pino carrasco en el Parque Regional, se repasa la existencia de instrumentos como el Atlas de Paisaje de la Región de Murcia, Estudios de Paisaje, el PORN y el Plan de Prevención y Defensa contra Incendios Forestales. A modo de conclusión se señala que sería aconsejable contar con un solo instrumento para mejorar la acción sobre los paisajes forestales.

7. Los paisajes culturales del Valle de Ricote (región de Murcia) como espacios patrimoniales y recursos/productos turístico. Miguel Ángel Sánchez Sánchez, Francisco Belmonte Serrano, Ramón García Marín. Se sitúa el Valle de Ricote y enumeran sus principales recursos patrimoniales, el río Segura articula una huerta de gran riqueza patrimonial donde destacan la red de azudes, acequias y norias, unos asentamientos adaptados al medio, importantes yacimientos arqueológicos, balneario de Archena y enclaves naturales singulares. Un paisaje valioso y equilibrado que es utilizado como seña de identidad del territorio.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRITO, M. (2009). *Ciudades históricas como destinos patrimoniales. Una mirada comparada: España y Brasil*. Junta de Andalucía. Consejería de Cultura. Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico. Sevilla.

CASTILLO, J. (2009): *La dimensión territorial del Patrimonio Histórico*. En Castillo, J; Cejudo, E; y Ortega, A. (Eds): *Patrimonio histórico y desarrollo territorial*. Universidad Internacional de Andalucía. Sevilla. Pp. 22-48.

FERIA TORIBIO J.M. (2013): "El patrimonio territorial: algunas aportaciones para su entendimiento y puesta en valor". e-rph 12, pp. 200-224

FLORIDO, G. (2013): "El patrimonio territorial en el plan de ordenación del territorio de Andalucía. Indefiniciones y dificultades para un conocimiento preciso". Boletín AGE. Nº 63. Madrid. Pp.173-202.

MARTINEZ DE PISÓN, ED (2009). *Miradas sobre el paisaje*. Biblioteca Nueva. Madrid.

ORTEGA, J. (1998): "El patrimonio territorial: el territorio como recurso cultural y económico". Rev. Ciudades. Nº 4, pp. 33-48.

OSE-AAVV (2009). *Patrimonio Natural, Cultural y Paisajístico. Claves para la Sostenibilidad Territorial*. Observatorio de la Sostenibilidad en España- Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino. Madrid.

TROITIÑO, M. Á. (2011): "Territorio, patrimonio y paisaje: desafíos de una ordenación y gestión inteligente". Ciudad y Territorio 169-170, pp. 561-569.

Área Temática B

El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial.

VII CIOT

Ponencias y Comunicaciones



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial





EL PATRIMONIO TERRITORIAL COMO BASE PARA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL (B)

Áreas de protección ambiental y los valores territoriales como la posibilidad de gestión en las unidades de conservación en Brasil

*Deisiane Delfino**
Angela Beltrame

**Geógrafa, Doctoranda del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona y de la Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil; Becaria CAPES -*

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo presentar el proceso de gestión territorial en Áreas de Protección Ambiental (APAs) en Brasil, a partir del sondeo bibliográfico, entre el periodo de 2000-2014. En el contexto de las unidades de conservación ambientales brasileñas, el APA de la Ballena Franca es una referencia en gestión territorial, por considerar no solo los valores naturales, pero también, los valores sociales y la participación de los actores.

ABSTRACT

This research aims to present the process of territorial management in the Environmental Protection Areas (APAs) in Brazil, from the literature survey between 2000-2014. In the context of Brazilian units of environmental conservation, the APA of Ballenna Franca is a reference in territorial management, considering not only the natural, but, also social values and stakeholder participation.

1. INTRODUCCIÓN

El establecimiento de áreas protegidas en Brasil, ganó fuerza en los años 80 y 90. Sin embargo, es en el año 2000, cuando se crea una ley específica que regula la creación, implementación y gestión de las unidades de conservación ambiental (UCs). Uno de los puntos fuertes de la ley 8895/2000 - Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC) – es considerar la participación social en la gestión de las áreas, a través de la creación de consejos gestores.

Dentro de las categorías de UCs, los consejos gestores de las Áreas de Protección Ambiental (APA) han sobresalido de las demás, en la gestión participativa. Las APAs son un tipo de unidad de conservación ambiental de uso sostenible; su creación está relacionada con la necesidad de promover el ordenamiento territorial en un área con relevante interés biológico, social y cultural; siguen una línea de manejo *conservacionista*¹, buscando conciliar la protección de los recursos naturales con el desarrollo económico y social.

La presente investigación tiene como objetivo conocer el proceso de gestión territorial en APAs en Brasil, especialmente, en el APA de la Ballena Franca, a partir del sondeo bibliográfico, de estudios publicados entre el periodo de 2000-2014. En total fueron analizados 78 trabajos entre artículos científicos (57%) disertaciones de maestría (32%), tesis doctorales (2,5%) y otros (8,5%).

De los estudios revisados, la mayor parte de ellos, tiene relación con las áreas del Medio Ambiente y Desarrollo, y Geografía (35%); seguidos de Agronomía (10%) e Ingeniería Ambiental (7,6%). Cabe destacar, que fueron encontrados trabajos en áreas del conocimiento poco usuales en Brasil, cuando se trata de áreas protegidas, como, el de salud pública, la arquitectura y la economía.

Dentro de los estudios, el APA de la Ballena Franca, ubicada en el litoral sur brasileño, destacase por el modelo de gestión participativo y integrado.

Como principal resultado se puede apuntar que el APA de la Ballena Franca es una referencia nacional en gestión participativa y promueve acciones en favor de la gestión territorial a partir de: a) la participación del consejo gestor en las decisiones; b) la promoción del diálogo con actores estratégicos; c) la promoción de la gestión integrada con otras unidades de conservación de la región; d) concepción de una propuesta innovadora de elaboración del plan de manejo con foco territorial.

Entre los valores identificados, podemos destacar la presencia de la Ballena Franca (*Eubalaena australis*) durante los meses de junio a noviembre; a la cultura tradicional manifestada alrededor de la pesca artesanal; el potencial de desarrollo de actividades sustentables en torno a ésta; y el ordenamiento territorial y del suelo en las playas por los ayuntamientos, en conjunto con el APABF, con

¹ Las primeras unidades de conservación ambientales brasileiras fueron criadas a partir de una visión *preservacionista* - de preservación - que supone la protección integral de sus recursos, los cuales deben permanecer intocables. Al contrario, existen las unidades basadas en una visión *conservacionista*, es decir, considera la presencia de las personas y el desarrollo de actividades económicas tradicionales dentro de los límites de la unidad.

consecuente protección de los valores sociales, naturales, culturales e históricos territoriales.

2. PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

Para la realización de esta investigación determinamos como universo de investigación, las Áreas de Protección Ambiental (APA) de Brasil - unidades de conservación ambiental de uso sostenible, regulados por la Ley 9985/2000, Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC). Por lo tanto, tomamos como estudio de caso el Área de Protección Ambiental de la Ballena Franca (APABF), situado en la costa sur de Brasil.

Para comprender el objeto de investigación, realizamos un estudio de las investigaciones realizada en el país, publicadas en forma de artículos en las principales revistas, disertaciones y tesis. Reunimos éstas en dos grupos de trabajo: uno, con enfoque ecológico y otro, con enfoque social. Este último, constituye el grupo de mayor interés para nuestra investigación. En total, analizamos 78 trabajos académicos, de los cuales, 16, tratan de el APABF, en su totalidad o en parte de su territorio. En esta etapa, se observó que, hay muchos trabajos sobre las unidades de conservación brasileñas², enfocados en temas ecológicos, entre los que se encuentran, principalmente, los estudios de fauna y flora.

Entre las obras con enfoque social, seleccionamos aquellas que tratan, directa o indirectamente, aspectos territoriales que contribuyen a este estudio.

En total fueron estudiados 78 trabajos, entre artículos completos de revistas científicas (57%), disertaciones de máster (32%), tesis doctorales (2,5%) y otros (trabajos de conclusión de curso de graduación o publicaciones gubernamentales) en el período entre 2000-2014, utilizando los sistemas de búsqueda virtual *google* y *scielo*. Las palabras clave utilizadas para la realización de la búsqueda fueron: "área de protección ambiental", "área de protección ambiental de la Ballena Franca", "unidades de conservación y territorio", bajo la extensión "*pdf*". Posteriormente al análisis de los trabajos, éstos fueron clasificados según el enfoque: a) 28 investigaciones con enfoque ecológico; b) 50 investigaciones con enfoque social.

De los trabajos sobre el APA, seleccionamos siete estudios, que contribuyeron a la comprensión de la formación del territorio, identificación de los principales grupos de actores, la gestión y los valores territoriales. (Delfino y Beltrame, 2013; Grock et. al., 2013; Bueloni, 2012; Martins, 2012; Capellesso, 2010; Araújo, 2008; Macedo, 2008).

Asimismo, las fuentes de información sobre el APABF, consisten también en datos primarios y secundarios; encuestas y aplicación de cuestionarios al consejo Gestor del APABF a fines de 2013.

² De acuerdo con el SNUC, las unidades de conservación brasileñas se clasifican en dos grupos: las de plena protección y las de uso sostenible.

Resaltamos que, cuando mencionamos el APABF, nos referimos, no solo a la unidad de conservación, sino también a la institución social y política, ya que lo es y está compuesta por sus gestores, técnicos y por el consejo gestor.

Esta investigación concibe la gestión territorial en APAs a partir del enfoque teórico-conceptual del Territorio (Haesbaert, 2013; Souza, 2003), del Paisaje (Bertrand, 2009; Busquets y Cortina, 2009), de la Gestión del Paisaje y de los valores del paisaje (Busquets y Cortina, 2009; Nogué et al., 2009; Nogué y Sala, 2008).

3. EL CONTEXTO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN BRASIL

La creación de áreas protegidas en Brasil comenzó en 1937 con la creación del *Parque Nacional de Itatiaia* - con el objetivo de cumplir con la investigación científica y la demanda turística. (Corte, 1997). Las primeras unidades de conservación brasileñas fueron creadas a partir de un paradigma *preservacionista* - asumiendo su plena protección - que se prolongó hasta la década de 1980.

Por el contrario, el paradigma *conservacionista* - que considera la presencia del hombre y el desarrollo de las actividades económicas tradicionales dentro de los límites de una unidad de conservación - dio origen a los APAs en la década de 80. Su legalización se produjo con la institución de la Ley 6902/1981, regulada por el Decreto 88351/83, por la Resolución CONAMA 10/88 y el Decreto 99274/90 y, en conformidad con la Ley Nacional de Política Ambiental, Ley 6938/81. (Corte, 1997; Rente, 2006; Macedo, 2008).

En 1989, el IBAMA comenzó a redactar un proyecto de ley con el propósito de ordenar la gestión y ejecución de las unidades de conservación en Brasil. Fue presentado al Congreso en 1992. El proyecto fue aprobado sólo en el año 2000 y es el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC) - Ley 9985/2000.

Desde entonces, el SNUC regula la creación, implementación y administración de las unidades de conservación ambiental en el país, ya sea federal, estatal o municipal. Entre sus objetivos figuran: promover el desarrollo sostenible de los recursos naturales, proteger los paisajes naturales y las especies en peligro de extinción, garantizar el mantenimiento de la biodiversidad y la restauración de los ecosistemas degradados, entre otros.

La ley combina ambos paradigmas - el *preservacionista* y el *conservacionista* - con el fin de regular la creación, implementación y gestión de las áreas protegidas en el territorio nacional. Sin embargo, durante la década de 1990 nació la necesidad de considerar el aumento de la integración de la sociedad con la unidad de conservación, a partir de la combinación de la protección de los recursos naturales y el desarrollo social y económico. (Corte, 1997).

La ley clasifica las áreas de protección en dos categorías principales: la de plena protección y la de uso sostenible (Cuadro 1).

Cuadro 1: Unidades de Conservación en el Brasil.

Tipo	Categoría	Nº	Área (km ²)
Plena Protección	<u>Estación Ecológica</u>	90	115.557
	<u>Monumento Natural</u>	38	1.390
	<u>Parque Nacional-estadual-municipal</u>	350	347.126
	<u>Refugio de la vida silvestre</u>	30	3.735
	<u>Reserva biológica</u>	60	52.823
	Total de Plena Protección	568	520.632
Uso sostenible	Floresta Nacional	104	300.007
	Reserva Extractiva	87	143.443
	Reserva do Desarrollo Sostenible	34	110.892
	Reserva de Fauna	0	0
	Área de Protección Ambiental	278	442.771
	Área de Relevante Interés Ecológico	48	925
	Reserva Particular del Patrimonio Natural	709	5.411
	Total de Uso Sostenible	1260	1.003.448
	Total General de UCs	1828	1.524.080

Fuente: Cnuc, Mma (20/05/2014).

En el primer grupo, encontramos las unidades cuyo propósito está vinculado a la conservación de la naturaleza. El uso de las mismas se produce indirectamente, a través de la investigación y la educación ambiental, es decir, no hay presencia de cualquier actividad humana dentro de sus límites. En el segundo grupo, están las áreas cuyo objetivo está vinculado a la conservación relacionada con el uso sostenible de los recursos naturales disponibles allí, es decir, en estas áreas es común encontrar la presencia de actividades humanas, económicas y comunidades.

Entre las categorías de áreas protegidas - tanto como de plena protección como la de uso sostenible - el APA es la categoría con el área de cobertura más grande de km² en el territorio brasileño. De acuerdo con el Catastro Nacional de Unidades de Conservación (CNUC), existe actualmente en Brasil 278 APAs registradas en el sistema - siendo 32 federales, 183 estaduais y 63 municipales, con una superficie total de 442771 km².

La mayoría de las APAs federales fueron creadas entre los años 80 y 90. Éstas se encuentran en los biomas marinos y del *Cerrado*. Sin embargo, cuando se trata de hectáreas protegidas, el bioma con el área protegida más grande es el Marino, que a lo largo de la Mata Atlántica, representa el 46,2% de las áreas protegidas del país.

El APA, según la legislación brasileña, es una categoría que enfrenta conflictos entre las áreas protegidas, ya que en su interior pueden existir comunidades tradicionales y actividades económicas.

A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. (SNUC, 2000).

La creación de APAs en Brasil está ligada a la necesidad de la institución de una planificación territorial en áreas que tengan características biológicas relevantes. Tiene el propósito de conservar estas áreas, así como, promover el uso sostenible de los recursos y disciplinar la ocupación del suelo, de modo a que se establezca un proceso de desarrollo territorial.

El mayor conflicto al que los APAs se enfrentan está relacionado con la propiedad de la tierra, una vez que esta unidad permite tierras privadas en su interior, sometidas a restricciones de uso del suelo y de los recursos naturales.

La propiedad de la tierra es uno de los factores que distingue el APA de otras áreas protegidas. Porque soluciona "uno de los problemas más importantes, que es el de la expropiación de la tierra" cuando "permite que la tierra permanezca bajo el control de su propietario, incluso si el uso del suelo y de los recursos naturales son restringidos" (Corte, 1997). Sin embargo, este mismo factor se considera como un generador de los principales conflictos que aparecen en los territorios que consisten los APAS. (Macedo, 2008).

Además, otros conflictos pueden ser identificados en el contexto de los APAs: la falta de planes de manejo, la superposición de funciones entre los distintos organismos gubernamentales responsables de la gestión del territorio y de sus recursos; el conflicto entre Planes Directores Municipales y los planes de gestión; la expansión urbana; la degradación de los recursos naturales; y la contaminación de los recursos hídricos; (Corte, 1997; Souza, 2002; Macedo, 2008; Granja, 2009; Martins, 2012; Marques e Oliveira, 2012).

En el caso de las APAs en el contexto urbano, cuando su territorio abarca varios municipios, y éstos tienen la obligación de elaborar sus Planes Directores, existe un conflicto relacionado con la superposición de las herramientas de gestión. (Granja, 2009). Los Planes Directores municipales pueden o no converger con los intereses de la gestión del plan de manejo del APA.

El SNUC determina que las unidades de conservación ambientales brasileñas tengan un plan de manejo - documento técnico que debe contener el diagnóstico, objetivos, normas y programas de gestión y zonificación de las mismas.

Los planes de manejo constituyen la principal herramienta para la gestión de UCs y deben ser elaborados hasta cinco años después de la fecha de su creación. La participación ciudadana en los procesos de gestión se da en la formación de un Consejo Gestor, que puede ser consultivo o deliberativo, con la participación de representantes de los sectores público, económico y social.

Las APAs son consideradas, por diversos autores, una oportunidad para promover el desarrollo sostenible y territorial. (Macedo, 2008; Marques e Oliveira, 2012; Lima, 2006; Martins, 2012; Rodrigues, 2008; Lima, 2013; Granja, 2009).

Sin embargo, no encontramos entre los estudios analizados, ejemplos que reporten a los valores del territorio o paisaje en los procesos de gestión territorial, con la excepción del APA de la Ballena Franca.

Por fin, una contribución que corrobora con nuestra forma de concebir la gestión en las APAs, es que las APAs son una categoría de unidad de conservación que tiene el potencial de establecer un nuevo modelo de gestión, enfocado en los actores y en el territorio. Donde, los actores sean capaces de definir colectivamente el destino del territorio. (Macedo, 2008).

4. APAS Y EL APORTE TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN-TERRITORIO, PAISAJE Y LOS VALORES TERRITORIALES

Los estudios y los datos sobre las APAs, demuestran la importancia que estas unidades han asumido frente al campo de las unidades de conservación ambiental brasileñas. Así como, que las APAs poseen ciertas peculiaridades que les confieren el carácter de territorios ambientales, en el sentido de territorio usado y vivido, material y simbólico. Estos estudios poco profundizan en el abordaje territorial y cuando lo hacen, lo hacen con la perspectiva del desarrollo territorial, generalmente ligado a territorios rurales.

Sin embargo, en la zona marino-costera brasileña encontramos las áreas de protección que poseen realidades relacionadas a otros contextos como el urbano, el de expansión urbana y el turístico. Así, nos cuestionamos cómo promover la gestión territorial, o el desarrollo territorial, en áreas protegidas por estos contextos. Una posible solución sería considerar las APAs bajo el enfoque del territorio y del paisaje.

Por lo tanto, consideramos que el territorio está asociado a un campo de fuerza, donde se desarrolla una red de relaciones sociales. Esto tiene una fuerte relación con espacios de poder y se constituye en diferentes escalas físicas y temporales. El territorio es un “espacio definido y delimitado por y a partir de las relaciones de poder”. Siempre que haya integración hombre-naturaleza en un dado espacio, transformándolo y creando valor al transformarlo, se estará delante de un territorio. (Souza, 2003, pp. 96).

Posee una doble connotación material y simbólica. Por un lado, el término está relacionado a la dominación de la tierra, considera relaciones de poder, es concreto (material), ligado al su valor de cambio.

Por otro lado, se relaciona con la identificación, la apropiación, en un sentido simbólico, ligado al valor de uso, de lo “vivido”- dentro de una perspectiva *lefebvriana*. (Haesbaert, 2013).

En esta perspectiva, el APABF se constituye en un territorio ambiental, instituido jurídicamente por el Estado, a partir de la iniciativa de diferentes grupos de actores - universidades, movimientos ambientalistas y el propio Estado. Su creación representa el intento de establecer el control sobre el uso de los recursos

ambientales de ese territorio, vistos los impactos causados en las últimas décadas, principalmente, por el crecimiento de la población y la urbanización.

Al mismo tiempo que representa la estrategia de un grupo de actores con una visión más *conservacionista*, despierta en otros, nuevas territorialidades por contraposición o resistentes a ésta. Esta dinámica, verificada en el territorio del APABF - y en el ámbito del consejo gestor- acentuó las relaciones de poder pre-existentes y creo nuevas relaciones de poder.

Las APAs son creadas con el objetivo de proteger las áreas de relevante interés ecológico y los recursos naturales explotados por las poblaciones tradicionales – y no solo por éstas.

Esos territorios - en el sentido material concreto - son sobre todo, territorios jurídico-políticos³, controlados por el poder público. Al mismo tiempo, representan el territorio en su dimensión cultural - en el sentido material, simbólico y de apropiación - a partir del momento en que existen grupos de actores, que pertenecen a ese territorio, desenvuelven sus actividades y hacen diferentes usos de ellos y les atribuyen diferentes valores.

Todavía, constituyen territorios económicos, una vez que sus recursos son aptos, no solo para las comunidades tradicionales, sino que en algunos casos también, para empresas e industrias.

En este último, la institución de estos territorios pretende proteger las poblaciones tradicionales, que dependen de la extracción de los recursos naturales en detrimento de las corporaciones industriales que explotan en mayor escala. Asimismo, buscan garantizar el uso racional de los recursos naturales frente a estos dos grupos de actores - las poblaciones tradicionales y las industrias.

Por lo tanto, el proceso de institución y gestión de áreas de protección, implica reconocer la existencia de los actores que participan, su relación con el territorio, las territorialidades y los conflictos desencadenados.

A partir del momento en que se reconoce una APA como un territorio, es posible avanzar en el proceso de gestión de la unidad, para el proceso de gestión territorial. Ese es el primer gran avance en el contexto del APA de la Ballena Franca.

El segundo punto que queremos discutir aquí es la importancia de los valores territoriales, identificados a partir de la metodología de valores del paisaje utilizada en la gestión del paisaje en Cataluña. (Nogué y Sala, 2008; Busquets y Cortina, 2009).

³ Haesbaert (2013) agrupa la concepción de territorio a partir de tres vertientes: 1) jurídico-política donde el territorio es visto como un espacio delimitado y controlado generalmente por la figura del Estado. 2) cultural, donde el territorio posee un sentido más subjetivo, producto de la apropiación de un determinado grupo sobre su espacio. 3) económico, resultado de las relaciones económicas del choque entre las clases sociales.

El paisaje se constituye como una dimensión importante en el proceso de construcción colectiva para un proyecto territorial. Producto y condicionante social, el paisaje también posee la dimensión concreta y la simbólica. Es parte de un todo, reflejo de la sociedad y para la sociedad, construcción cultural y económica mezcladas. Sobre ella está el territorio, su organización espacial, y su funcionamiento: “[...] El paisaje es parte de un todo; siendo, este todo, el territorio en amplio sentido. Así concebido el paisaje, no es apenas la apariencia de las cosas, escenario o vitrina. Es también, un espejo que las sociedades levantan para sí mismas y que las refleja [...]” (Bertrand, 2009, pp. 332).

El paisaje es un importante elemento en la construcción de unidades de conservación. Sin embargo, es en el ámbito de las unidades de conservación de uso sostenible, donde se revela en su sentido más amplio – el paisaje como resultado de la interfaz sociedad y naturaleza a lo largo del tiempo.

Puesto que en Brasil no identificamos estudios que consideren el paisaje en el proceso de gestión de UCs o APAs, nos basamos en la experiencia catalán. En esta misma, algunas iniciativas han mostrado eficiencia en la gestión de áreas protegidas, y se han orientado hacia la gestión territorial y urbana, a partir del levantamiento de valores y de la definición de objetivos y de las estrategias de calidad paisajística.

De este modo, el paisaje se entiende “[...] como un área tal y como la percibe la población, cuyo carácter es el resultado de la interacción dinámica de factores naturales (como el relieve, la hidrología, la flora o la fauna) y humanos (como las actividades económicas o el patrimonio histórico). El paisaje, se concibe, a su vez, como una realidad física y la representación que hacemos de ella”. Es la fisionomía geográfica de un territorio con todos sus elementos naturales y antrópicos, y también los sentimientos y emociones que despiertan en los momentos de contemplarlos. (Nogué y Sala, 2008, pp. 76).

Los planos de gestión territorial poseen un enfoque multidimensional del paisaje, traducidos en valores, categorizados en valores estéticos, naturales y ecológicos, productivos, históricos, de uso social, y los simbólicos y espirituales. Estos valores son atribuidos por los actores sociales, que intervienen y disfrutan de este paisaje.

5. GESTIÓN TERRITORIAL Y LOS VALORES EN EL APA DE LA BALLENA FRANCA

El Área de Protección Ambiental de la Ballena Franca (APABF) - ubicado en la región centro sur brasileña - es una unidad de conservación ambiental federal de uso sostenible (Figura 1). Instituida en 2000, posee el objetivo de proteger las especies de la Ballena Franca en aguas brasileñas y promover el ordenamiento territorial en su área de influencia.

El territorio comprendido por el APABF comprende nueve municipios, con una superficie total de 156.100 hectáreas y una costa de cerca de 130 kilómetros. En conjunto, éstos poseen un total de 848.494 habitantes (IBGE, 2010), con

población predominantemente urbana - que representa el 93,9% de la población total.

Los nueve municipios contribuyen a una formación territorial diversificada, que añade potenciales y conflictos alrededor del paisaje. Por un lado, están 130 kilómetros de playas con dunas, lagunas, estuarios de los grandes ríos, marismas, selvas densas y remanentes de manglares. Por otro, están los concheros, los centros históricos, los paisajes rurales y urbanos; el puerto y el aeropuerto, las autopistas; las actividades turísticas de verano, agrícola, industrial y la pesca.

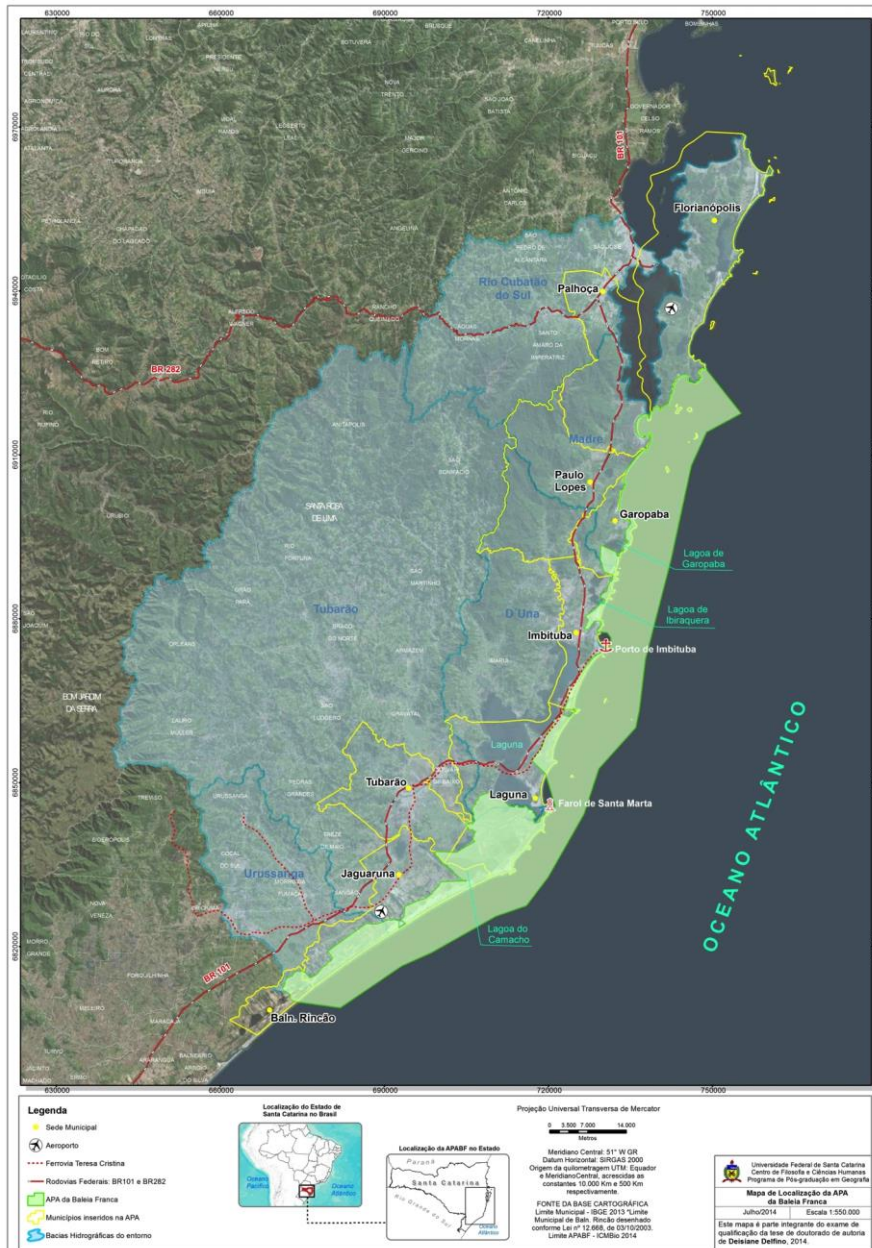


Figure 1: Mapa de localización del APA de la Ballena Franca, Brasil.

El APABF convive con numerosos conflictos ambientales. Entre las actividades que impactan el territorio están la especulación inmobiliaria en las playas; la extracción de dunas y conchas; la sobrepesca, el cultivo de arroz, el uso de pesticidas en la agricultura y la actividad portuaria. (ICMBIO, 2008).

La mayoría de los municipios que conforman el APABF, en la década de 1970 tenían población predominantemente rural. Sin embargo, recibieron un incremento poblacional considerable en los años siguientes. Algunos aspectos que contribuyeron a tal hecho fueron: la política de integración nacional; la construcción de las autopistas federales; la ampliación del puerto de Imbituba; y la inserción de Florianópolis en la economía *catarinense* y brasileña, por su expansión y por el desarrollo del turismo de playa.

El desarrollo de las actividades económicas relacionadas, principalmente con el turismo y el crecimiento del sector inmobiliario, provocó la ocupación de las principales playas de la región, dotadas de hermosos paisajes, clima agradable y las áreas conservadas.

En vista de este escenario, el APABF fue creado en 2000 a partir de la iniciativa de los diferentes grupos de actores – universidades, movimientos ecologistas y el propio Estado. Su creación es el intento de establecer un control sobre el uso de los recursos ambientales de ese territorio, en función de los impactos, principalmente por el crecimiento demográfico y la urbanización.

El principal desafío para la región del APABF es equiparar el desarrollo económico con la conservación ambiental. Así como, integrar y adecuar las políticas de gestión municipales con las políticas de la gestión del territorio. Por lo tanto, en 2005 fue creado el Consejo Gestor del APABF, con la participación de 42 instituciones de representación de los sectores públicos, económicos y sociales. En él se encuentran los gestores públicos municipales, estatales y federales, los representantes de los agricultores, de los pescadores, de los empresarios, de los agentes inmobiliarios, de las comunidades y de los ambientalistas.

Según el jefe de la unidad, en 2005 se decidió crear el Consejo Gestor - incluso antes del desarrollo del plan de manejo - suponiendo la creación y preparación de un espacio en el que la sociedad podría ejercer la gestión participativa de la unidad y del territorio.

Iniciado en 2013, la elaboración del plan de manejo de la unidad, requerirá a los municipios una actitud de gestión más integrada, participativa y sostenible, así como la preservación de los valores que componen el territorio del APABF.

El consejo es una referencia en la gestión ambiental pública y participativa en Brasil. Desde su creación discute temas importantes para la gestión de la tierra, tales cuales: la pesca, el turismo de observación de ballenas, la ocupación de las dunas y bancos de arena en las playas por causa de la urbanización y la especulación inmobiliaria, los licenciamientos ambientales y la actividad portuaria.

Así como, la promoción del diálogo con los gobiernos municipales y regulación de los emprendimientos dentro del APA. (Delfino y Beltrame, 2013).

Según Macedo (2008) el Consejo Gestor del APABF fue concebido como un espacio efectivamente legítimo, representativo y democrático, bajo el enfoque de co-gestión. A través de este, el APA establece relaciones intrainstitucionales, que le proporciona credibilidad y legitimidad en el contexto nacional, donde ocupa el *status* de referencia nacional.

Verificamos que, entre los grupos de actores, los principales conflictos giran en torno de los recursos y los valores del paisaje de las playas. Entre ellos, destacamos el importante papel de los municipios, los agentes inmobiliarios, los residentes nativos y sus descendientes, y los inmigrantes provenientes de otras regiones.

Estos grupos de actores de alguna manera compiten por el mismo objeto - el paisaje de las playas. Aunque lo hacen de diferentes modos, atribuyéndoles diferentes valores y generando diferentes conflictos. Los actores cuando son encuestados apuntan valores concretos y simbólicos similares, vinculados a los valores estéticos, naturales y ecológicos, productivos, históricos, de uso social, y los simbólicos y espirituales.

Entre los valores del territorio, apuntados por los actores encuestados están: el mar, la pesca artesanal (figura 2), la Ballena Franca, el surf, las playas, las dunas, la vegetación, los lagos, el turismo, la cultura azoriana, la tranquilidad, la seguridad, la calidad de vida, la belleza escénica, el puerto, la carretera BR-101, el ferrocarril, los aeropuertos, el patrimonio histórico y arqueológico, las caminadas ecológicas, el turismo de observación de ballenas, entre otros.



Figure 2 - *Ranchos* de pesca artesanal, en Imbituba, Santa Catarina, Brasil. (Delfino, 2014).

Acerca del APABF, Bueloni (2012) haz una investigación sobre la etnografía de la pesca, con la caracterización histórica de la caza de Ballenas Francas a lo largo del tiempo en la costa *catarinense*. El autor, señala la relación de los residentes locales con la pesca, con la ballena, con el turismo y con la APA. Así como, apunta que la Ballena ha se convertido en un valor económico, viva y no muerta, como era hecho hasta los años 70. Los pescadores, no solo viven más de la pesca. Ahora incrementan su economía por el alquiler de viviendas, la apertura de restaurantes en las playas y venta del pescado directamente a los turistas. Hay casos en que los pescadores han abandonado la pesca para dedicarse a actividades turísticas, como el Turismo de Observación de Ballenas.

La pesca artesanal es una de las actividades económicas más antiguas de la región, practicada desde la colonización. Pero, la actividad enfrenta dificultades económicas y socioculturales. Por tales razones, ha recibido atención especial del APABF, a fin de ayudar a mantener la tradición del territorio.

Estos valores son comunes a los municipios que se favorecen directa e indirectamente de ellos. Se componen de valores de cada municipio y juntos, constituyen los valores del territorio APABF. Así, se configuran como el vínculo entre los municipios y la consolidación de la gestión territorial en el APA - sostenible, integrada, sistémica y participativa.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Entre los estudios investigados, identificamos que hay una diversidad de ellos que tratan de APAs en Brasil, llevados a cabo en diferentes áreas del conocimiento.

Entre los estudios con enfoque social, identificamos la deficiencia de investigación sobre la gestión del territorio en los APAs. En ellos, encontramos estudios sobre desarrollo sostenible, el desarrollo territorial, el desarrollo urbano y el local. Entre las APAs estudiadas, la APA de la Ballena Franca fue la que presentó investigaciones sobre la gestión territorial. Sin embargo, ningún estudio adopta el marco teórico que tomamos por base.

Los estudios, datos y relatos de los actores, revelan que el APA de la Ballena Franca ha concebido una forma diferenciada de gestión, que se destaca en el contexto nacional. Además, de promover la gestión de la unidad y de sus recursos, los gestores del APA han promovido la gestión territorial pela participación del Consejo Gestor en las decisiones pertinentes al territorio, pelo dialogo con actores estratégicos como los empresarios y los ayuntamientos, en el intento de influenciar en las políticas públicas locales y regionales, y por considerar los valores locales en la gestión de la unidad.

Por su extensión, la APABF, con 156.000 hectáreas y 130 kilómetros de playas, alcanza nueve municipios y diferentes paisajes; donde se destacan los paisajes de las playas: por sus valores naturales, ecológicos, culturales y sociales. Los objetos de creación del APABF, son los mismos apuntados por el consejo gestor y otros actores del territorio, como los principales valores de estos nueve municipios. De manera que, suponemos que el paisaje es el elemento de enlace entre los municipios y el APA. Por lo tanto, reconocer el paisaje como un instrumento de gestión territorial y avanzar en el reconocimiento de los valores del paisaje, contribuirá en la consolidación de un proyecto de gestión territorial en la APA de la Ballena Franca – que camina en esta dirección.

Además, el trabajo del Consejo Gestor del APA ha contribuido, también, en la gestión territorial, una vez que en este espacio se reflexiona sobre el modelo de desarrollo que se desea para el territorio. Es un espacio que está siendo preparado para contribuir en la gestión territorial, garantizar la gestión integrada y participativa, y actuar junto a los municipios.

El paisaje se presenta como un elemento clave en la constitución de APAs. Uno de los mayores desafíos para los APAs es equiparar el uso de los recursos naturales-ambientales-territoriales y la conservación de estos recursos con el desarrollo económico.

Por lo tanto, el marco teórico con el enfoque en la gestión del territorio y del paisaje – teniendo en cuenta la identificación y la promoción de los valores, es adecuado para la construcción de proyectos de gestión territoriales en las Áreas de Protección Ambiental, en el contexto de las unidades de conservación ambiental brasileñas.

Las APAs son una categoría de unidad de conservación la cual tiene potencial de establecer un nuevo modelo de gestión, enfocado en los actores y en el territorio. Donde los actores sean capaces de definir colectivamente el destino del territorio. (Macedo, 2008).

BIBLIOGRAFÍA

ARAÚJO, G. P. (2008). *Trajetória do turismo no litoral centro-sul de SC: impactos socioambientais, desafios e oportunidades para estratégias de desenvolvimento territorial sustentável.*

BERTRAND, G. (2009): *Uma geografia transversal e de travessias: o meio ambiente através dos territórios e das temporalidades.*

BRASIL. (2002): Decreto 4340.

BRASIL. (2001): *Estatuto da Cidade.* Ley N° 10.257.

BRASIL. (2000): *Sistema Nacional de Unidades de Conservação.*

BUELONI, F. S. (2012). *Mudanças temporais na utilização da Baleia-Franca, Eubalaena Australis, pelas comunidades locais nos municípios de Imbituba e Garopaba, litoral sul de Santa Catarina, Brasil.*

BUSQUETS, J.; CORTINA, A. (2009). *Gestión del Paisaje. Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje.*

CAPELLESSO, A. J. (2010). *Os sistemas de financiamento na pesca artesanal: um estudo de caso no litoral centro-sul catarinense.*

CÔRTE, D. (1997): *Planejamento e gestão de APAs: enfoque institucional.*

DELFINO, D.; BELTRAME, A. (2014): *Gestão territorial participativa em unidade de conservação: análise da trajetória do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca.*

GRANJA, L. V. A. C. (2009): *O papel das áreas de Proteção Ambiental – APAS na conservação dos recursos naturais em áreas urbanas.*

GROCH, K.R.; MEDEIROS, C. R. M.; RONCATO, K. (2013). *Projeto Baleia Franca/Brasil: 30 anos de pesquisa e conservação.*

HAESBAERT, R. (2013): *O Território e a Nova Desterritorialização do Estado.*

IBAMA. (2000): *Decreto de Criação da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca.*

IBGE. (2010): *Censo Demográfico: 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.*

ICMBIO. (2010): *Plano de Ação Participativo do Conselho Gestor da APABF 2009-2010.*

MACEDO, H. S. (2008): *Processos participativos na gestão de áreas protegidas. Estudos de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do Sul do Brasil.*

MARQUES, P. M.; OLIVEIRA, K. A. (2012). *Áreas de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Territorial: Perspectivas em torno do Conselho Gestor da Apa Corumbataí em São Paulo.* Raízes, 32. pp. 139-152.

MARTINS, A. (2012). *Entre Terra e Mar. Interfaces no processo de transformação territorial na Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca.*

MMA. (2010). *Mata Atlântica: patrimônio nacional dos brasileiros.*

NOGUÉ, Joan; PUIGBERT, Laura; BRETCHA, Gemma. ***Ordenació i gestió del paisatge a Europa.*** Observatori del Paisatge de Catalunya, 2009.

NOGUÉ, J.; SALA, P. (2008). *El Paisaje en la Ordenación del territorio. Los catálogos de paisaje de Cataluña.* Cuadernos Geográficos, 43. Pp. 69-98.

RENTE, A. S. G. (2006): *Áreas de Proteção Ambiental como inspiração para o desenvolvimento sustentável com liberdade. O caso da criação da APA Alter do Chão/PA.*

RODRIGUES, G. S. (2008): *Gestão Ambiental Territorial na Área de Proteção Ambiental da Barra do Mamanguape (PB).*

SOUZA, M. L. (2003): *O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento.*



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Aproximación a los Impulsores Directos de Cambio en la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio del litoral de Andalucía

*J. Adolfo Chica Ruiz*¹, J. Manuel Barragán Muñoz*², M. Luisa Pérez-Cayeiro*³*

**¹(Geógrafo, Profesor Contratado Doctor, Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales, Universidad de Cádiz;*

**²(Geógrafo, Catedrático de la Universidad de Cádiz)*

**³(Lda. Ciencias del Mar, Profesora Ayudante Doctora, Universidad de Cádiz)*

RESUMEN

Desde que la Evaluación de los Ecosistemas de Milenio (2005) estableció un nuevo marco conceptual para analizar los vínculos existentes entre ecosistemas y sociedad, han sido numerosos los estudios dirigidos en esta dirección. El objetivo de este trabajo es analizar en Andalucía las relaciones que existen entre Impulsores Directos de Cambio (IDC), el estado de los ecosistemas costeros y de los servicios que proveen a la sociedad, y como afectan a su bienestar.

ABSTRACT

Since the Millennium Ecosystem Assessment (2005) introduced a new framework to analyze the links between ecosystems and social systems, many studies have addressed the relationships between ecosystem services and human wellbeing. This study aims to explore in Andalusia the existing links among direct drivers of change, the coastal biodiversity state, the status of the ecosystem services provided to society and how they affect human well-being.

1. INTRODUCCIÓN

La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio en Andalucía (EMA), planteada en el marco de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio en España y como evaluación subglobal de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio Internacional (PNUMA, 2005), es un proyecto transdisciplinario, promovido por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (España). En ella se analiza científicamente las tendencias en los servicios prioritarios (abastecimiento,

regulación y culturales) que generan los ecosistemas andaluces y que han posibilitado, en gran medida, el bienestar de sus habitantes. El objetivo último de esta iniciativa, es aportar luz en cómo influir en esas tendencias hacia una dirección más sostenible a través de políticas, estrategias y acciones que se lleven a cabo desde la administración regional.

El litoral andaluz es un claro ejemplo de lo expuesto. Aquí se encuentran los ecosistemas más productivos y a su vez de los más amenazados de la región. Los cambios que se han producido sobre los ecosistemas costeros han contribuido claramente a un incremento del estado del bienestar y del desarrollo económico, pero este incremento se ha realizado a costa de crecientes costes en términos de degradación de muchos servicios de los ecosistemas, aumento de los riesgos naturales, pérdida de patrimonio natural y cultural, etc. Estos problemas hacen disminuir de manera sustancial los beneficios potenciales y las posibilidades de desarrollo que las generaciones futuras podrán obtener de dichos ecosistemas.

En este trabajo se presentan los resultados desarrollados por el *Grupo de Ecosistemas Litorales* (Chica y Barragán, 2012) en relación con los Impulsores Directos de Cambio (IDC) que mayor transformación han producido en los ecosistemas litorales. En este sentido, se entiende por IDC cualquier factor que altera algún aspecto de un ecosistema. Como se verá a continuación estos factores operan la mayoría de las veces de manera sinérgica, es decir, que existe gran interrelación entre ellos.

2. OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

La evaluación de servicios de los ecosistemas costeros en Andalucía se ha realizado a partir del análisis de una serie de indicadores. La identificación de dichos indicadores, tras una revisión bibliográfica y estadística, se relaciona con la capacidad del ecosistema de generar servicios. A la hora de su selección se ha intentado buscar un equilibrio entre los distintos tipos de servicios (abastecimiento, regulación y culturales). Igualmente se buscó el mismo equilibrio entre los tipos de indicadores (estado, presión y respuesta). Aunque se constata, por una parte, la ausencia de indicadores del estado general de los ecosistemas costeros, y por otra, la abundancia de los indicadores relativos a presión (tabla 1).

El método de evaluación de los servicios se ha basado, sobre todo, en analizar la evolución de la información que proporcionan las instituciones públicas en su ámbito competencial, o las privadas relacionadas con ciertas actividades económicas. La tabla 1 muestra los diferentes indicadores empleados para evaluar cada uno de los servicios así como las fuentes de información empleadas en su análisis. Como se observa, las administraciones públicas, tanto la Estatal como la autonómica, constituyen las principales fuentes de información. De ello, y como ya ha sido expresado en la Evaluación de los Ecosistemas Litorales de España (Barragán y Borja, 2011), se deduce que el centro de interés de la administración, pero también de las empresas, radica en el beneficio que proporcionan los servicios de los ecosistemas litorales (que es lo que suelen

valorar y, por tanto, medir). En muchísima menor medida se manifiesta una preocupación por el estado en el que se encuentran tanto éstos como los servicios correspondientes.

Tabla 1. Servicios, indicadores, fuentes de información y unidades de medida utilizados para la evaluación de los ecosistemas litorales de Andalucía

Tipo Servicio	Subtipo	Categoría	Indicador	Fuente	Unidades
Abastecimiento (A)	Alimentos	Pesca	Pesca de artes menores	Consejería de Agricultura y Pesca (Junta de Andalucía)	Nº, CV, GT (tm brutas)
			Producción almadrabera	Consejería de Agricultura y Pesca (Junta de Andalucía)	t
			Producción acuícola marina	Consejería de Agricultura y Pesca (Junta de Andalucía)	T
			Arrecifes artificiales	Consejería de Agricultura y Pesca (Junta de Andalucía), MAGRAMA	km ²
	Agua dulce	Acuíferos	Evolución piezométrica de los acuíferos costeros del Campo de Dalías (Almería)	IGME (Instituto Geológico y Minero de España) Consejería de Agricultura y Pesca (Junta de Andalucía)	Metros sobre el nivel del mar
Materias primas de origen mineral	Sal	Producción de sal marina	Consejería de Economía, Innovación y Ciencia (Junta de Andalucía)	t	
Regulación (R)	Regulación hídrica	Humedales	Pérdida de humedales costeros	Plan Andaluz de Humedales (Consejería de Medio Ambiente)	ha y %
	Regulación morfosedimentaria	Puertos	Superficie terrestre de los Puertos de Interés General	Puertos del Estado (Ministerio de Fomento)	m ²
			Superficie marítima de los Puertos de Interés General	Puertos del Estado (Ministerio de Fomento)	ha
	Regulación de las perturbaciones naturales	Embalses	Construcción de embalses	Agencia Andaluza del Agua	hm ³
		Urbanización	Urbanización del borde costero	Observatorio de la Sostenibilidad Española a partir de Corine Land Cover	%
Espacios protegidos			Espacios litorales protegidos	Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía); Europarc España	ha y %
Culturales (C)	Identidad cultural y sentido de la pertenencia		Turistas extranjeros por km de costa	MAGRAMA	Nº
			Distribución de la población en núcleos urbanos costeros	Instituto de Estadística de Andalucía; Instituto Nacional de Estadística	Nº y %
	Actividades recreativas y ecoturismo	Aguas costeras	Calidad de las aguas de baño	Ministerio de Sanidad y Política Social; Dirección General de Salud Pública (Junta de Andalucía)	0, 1, 2
		Espacios protegidos	Visitas a espacios litorales protegidos	Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía)	Nº
A/R/C			Instrumentos relevantes para la gestión costera en el litoral andaluz	Consejería de Obras Públicas y Vivienda (Junta de Andalucía); Observatorio de la Sostenibilidad de España	Nº

El alcance de este proyecto consiste diseñar herramientas y modelos para la toma de decisiones relacionadas con la planificación y gestión integrada. Se busca, en definitiva, establecer una metodología de valoración de la sostenibilidad que pueda utilizarse como guía para la gestión del capital natural costero de Andalucía a distintas escalas territoriales. Han sido cuatro los objetivos perseguidos:

1. Definir en términos socioecológicos el capital natural del litoral andaluz y su relación con el flujo de servicios que éste presta a la sociedad.
2. Evaluar y suministrar a la sociedad información científica interdisciplinaria sobre las consecuencias que el cambio de los ecosistemas costeros y la pérdida de la biodiversidad tienen en el bienestar de los andaluces.
3. Plantear escenarios generales que permitan identificar de forma preventiva las consecuencias de las decisiones que afectan a los ecosistemas costeros.

4. Determinar opciones de respuesta para alcanzar objetivos de desarrollo humano y sostenibilidad ambiental en el litoral andaluz.

3. RESULTADOS

3.1. Cambios en los usos del suelo

Es el IDC más significativo que permite comprobar el alcance de las grandes transformaciones que se han dado en las últimas décadas en los ecosistemas costeros andaluces. La vertiginosa ocupación del suelo en la franja costera, consecuencia de una continua concentración de la actividad humana, ha provocado la degradación o desaparición de importantes hábitats y ecosistemas y, en consecuencia, de biodiversidad. Los cambios además suponen la homogeneización del paisaje, la alteración de procesos naturales y la pérdida de patrimonio público tanto natural como cultural.

Según la CMA (2011), considerando una franja costera de 5 km tierra adentro desde la propia línea de costa, se constata que en 1956 la superficie total sellada era de 8.454 ha, frente a las 77.514 ha de 2007. Esto suponía un grado de ocupación de aproximadamente el 1,5% del espacio litoral en 1956, frente al 15,5% actual. Además se debe tener en cuenta los importantes desequilibrios existentes entre provincias, alcanzando alguna, como es el caso de Málaga, hasta un 30% de su suelo litoral artificializado. Los datos revelan un gran desarrollo del espacio residencial entre 1956 y la actualidad, aumentando enormemente los dedicados a vivienda de diferente morfología. Así mismo, hay un incremento considerable de zonas comerciales y centros de ocio.

Otras fuentes revelan la misma realidad. Según datos de Corine Land Cover (2006), en la banda costera de los 10 km las superficies construidas en el periodo 1990-2006 han crecido en Andalucía en más de un 40%, superando nuestra comunidad a la media estatal (32%). Atendiendo al ritmo de expansión, las superficies artificiales se han incrementado en un 72,3% respecto a la fecha inicial (Jiménez, 2010). La provincia que mayor *artificialización* de sus municipios costeros ha sufrido ha sido Almería, donde el aumento de las superficies construidas y alteradas es del 123%. Por detrás se sitúan Cádiz y Granada con un aumento del 80% y el 71% respectivamente. En Málaga y Huelva el crecimiento es del 56% y 51% en cada caso. La situación de Almería es la más indicativa de la transformación sufrida por las superficies forestales y naturales, dada la larga supervivencia de espacios de costa prácticamente virgen, mientras que en provincias como la malagueña la ocupación del suelo se remonta a los años 60. Los procesos de implantación de áreas de industrias portuarias (AIP) son un buen ejemplo de lo descrito. La superficie terrestre ocupada por este tipo de infraestructuras suponen en la actualidad unos 40 millones de m², dicho crecimiento ha sido constante en las tres últimas décadas. Los puertos poseen una gran capacidad estructurante y, en consecuencia, contribuyen a transformar el territorio. Algunos de los efectos que han producido estas infraestructuras en Andalucía son: alteraciones de la dinámica litoral, transformación del frente costero original, la desaparición directa, mediante relleno y construcción, de

sustratos de alto interés ecológico, como las planicies mareales o fangosas y aumento de la turbidez del agua (Ministerio de Fomento, 2010).

Por su parte, las superficies agrícolas se reducen de un 33,37% a un 31,51%. Esta variación oculta sin embargo un hecho de gran trascendencia para los servicios de los ecosistemas, dado que el descenso global se deriva de la reducción de la agricultura tradicional y el incremento paralelo y acelerado de la intensiva, gran consumidora de fertilizantes, fitosanitarios, plásticos, etc. Muchas de las instalaciones de invernaderos se han construido en espacios naturales de matorral, a veces en condiciones de fuerte pendiente, y ello ha significado la aparición de grandes procesos erosivos por desmonte de tierras, además de la sobreexplotación de las aguas subterráneas (Jiménez, 2010). Buenos ejemplos de lo anterior lo constituyen el cultivo bajo plástico en Almería y el cultivo de la fresa en Huelva, de gran dinamismo en las últimas décadas. En el primer caso se observa un rápido crecimiento desde 1976, cuando su superficie era muy reducida (3.440 ha), hasta las más de 30.000 ha en 2010, en 30 años la superficie se ha multiplicado por 8. Esta progresión se ha estabilizado fundamentalmente debido a la limitación del espacio y de los recursos hídricos disponibles. El caso de la fresa en Huelva, concentrada en su franja costera occidental, es similar, su superficie se multiplicó por 6 entre 1983 y 2000, pasando de 1.427 a 8.750 ha respectivamente. Además, este incremento destaca a nivel mundial, ya que ha pasado de producir 6.500 t por año, en los 60, a 281.000 en 2001, lo que supone haber multiplicado la producción por 43 en algo más de 30 años (CAP, 2008).

Las superficies forestales y naturales se han visto igualmente reducidas, pasando de cubrir el 55,57% del litoral andaluz al 51,92%. Las formaciones naturales disminuyen en un 6,75%, perdiéndose 30.842 ha de cubierta vegetal en los municipios costeros. En cuanto a las zonas húmedas y superficies de agua se observa un incremento del 22,29%. Estas 9.552 ha de incremento se deben fundamentalmente a nuevos embalses y balsas. La actividad acuícola también refleja transformaciones significativas del borde costero. Sus instalaciones desde los años 80 han crecido utilizando los espacios intermareales de la fachada atlántica fundamentalmente (Bahía de Cádiz, marismas de Isla Cristina y Ayamonte, etc.) y las explotaciones en mar abierto.

El impulsor descrito pone de manifiesto unos datos preocupantes, tanto por la pérdida de espacios de indudable valor ambiental como por las presiones que ejercen sobre el medio (vertidos al mar, ocupación del dominio público marítimo terrestre, alteración de la dinámica costera, afecciones sobre flora y fauna, etc.).

3.2. Cambio climático

Los efectos del calentamiento global tienen múltiples repercusiones negativas en los ecosistemas costeros. Andalucía, por su situación geográfica y sus características socioeconómicas, es una región muy vulnerable al cambio climático. Las consecuencias que produce este IDC sobre los ecosistemas costeros son, entre otras, disminución de los recursos hídricos y regresión de la costa, pérdida de biodiversidad y aumento en los procesos de erosión. Hay otros efectos que también provocarán serios impactos en diversos sectores económicos

(agricultura, pesca y turismo). Sin duda, son las zonas costeras las que en mayor medida se verán afectadas por dicho cambio. Ello queda reflejado en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (OECC, 2006; OECC, 2008) al señalar que los principales problemas a hacer frente en las zonas costeras se relacionan con los previsible cambios en la dinámica costera, en la frecuencia y/o intensidad de las tormentas así como con el ascenso del nivel medio del mar.

Este aumento en Andalucía afectará a buena parte de las zonas bajas costeras (deltas, humedales costeros y zonas de uso agrario o construidas en el entorno de estuarios o en llanuras aluviales costeras), zonas urbanas edificadas que no han tenido en cuenta estos factores y el resto de playas del Mediterráneo. En este sentido, considerando el escenario de 0.5 m de máximo ascenso del nivel medio del mar, las zonas más amenazadas, son las lagunas de Cabo de Gata (5 km) y en el Golfo de Cádiz alrededor de 10 km de la costa de Doñana y unos 100 km² de marismas (OECC, 2006). Igualmente, en el mismo escenario se constata que las playas de Huelva y Cádiz tendrán un retroceso de hasta 15 m (García y Montes, 2010). En el entorno del Estrecho de Gibraltar, por su parte, desde mediados de los años 40, se asiste a un aumento en el nivel medio del mar de 0,9 mm/año (MIMARM, 2010). Ello incidirá, sin lugar a dudas, en la pérdida de capital natural litoral (sistemas dunares, marismas, estuarios, playas...). Además de este incremento nada despreciable en el nivel del mar, los escenarios previsible para Andalucía, elaborados a partir de los modelos del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), pronostican una disminución significativa en la disponibilidad de agua, un aumento acusado en las temperaturas, sobre todo las estivales, hechos que sin duda amenazan un gran porcentaje de la biodiversidad y de los ecosistemas más relevantes de la región (García y Montes, 2010).

En relación con el aumento de las temperaturas, el Instituto Español de Oceanografía ha señalado que el nivel de las aguas del Mediterráneo sigue en aumento debido a su calentamiento, y en las últimas dos décadas esta tendencia ha experimentado cierta aceleración. El aumento medio de la temperatura superficial del mar para el periodo 1947-2005 ha oscilado entre los 0,12°C y los 0,5°C. Un buen ejemplo de esta realidad son los datos constatados en Málaga (Martínez, 2009) en los que se aprecia una subida media de 2,5 mm/año en el periodo 1970-2005 pero con un fuerte incremento de la tasa de variación a partir de los años 90. A todo ello hay que añadir los riesgos de desertificación a los que se enfrenta nuestra comunidad y que en la actualidad son una realidad. Las proyecciones del *Cambio Climático* señalan un incremento de la desertificación de forma generalizada, especialmente en la España de clima mediterráneo seco y semiárido (Ozcáriz, 2010). Así, se prevé que en las sierras del Estrecho se expandirá el área de clima subdesértico de la zona oriental, a la vez que subirán las temperaturas de las zonas costeras atlántica y mediterránea (Moreira, 2008). Es por ello que los planes de conservación de la biodiversidad o de lucha contra la desertificación deberán incorporar los nuevos escenarios de peligro creciente.

Por otra parte, teniendo en cuenta la reducción de las precipitaciones que prevén los escenarios climáticos regionales en las próximas décadas, y utilizando modelos disponibles de explotación de recursos hídricos, se ha evaluado la vulnerabilidad de las diferentes zonas costeras andaluzas frente a este problema

(CMA, 2008). Los resultados arrojan una disminución generalizada de la disponibilidad de agua en estas zonas. El problema podría ser especialmente grave en áreas vulnerables como la costa atlántica de Cádiz, costa oriental de Málaga y franja litoral de Almería-Cabo de Gata.

También han sido estudiados los efectos sobre determinados sectores económicos. Por las características socioeconómicas del litoral andaluz son bien significativas las previsibles consecuencias en la agricultura intensiva y el turismo (Méndez *et al.*, 2008). Igualmente, el progresivo retroceso de la línea de playa supondrá también un peligro para las infraestructuras construidas en el litoral como los puertos o diques, puesto que el nivel de rebase podría llegar hasta el 250% como consecuencia de los cambios que se producirán en el oleaje y las borrascas marítimas (Losada, 2004; Medina, 2006). Ello puede obligar a trabajar con piezas de tamaño mayor a la hora de su construcción o reforzamiento. Todo lo anterior encarecerá de forma sustancial los trabajos de ingeniería civil ya que obligará a ampliar el área total de la obra (Barragán, 2011).

En términos generales y para un tema de tanta trascendencia como son los efectos del cambio climático en las zonas costeras, es insuficiente la atención que se presta a este ámbito (Chica, 2010). En este sentido, y como señalan García y Montes (2010) es urgente que en este proceso se demande “a nuestra sociedad medidas originales y creativas, que exceden ampliamente el ámbito de la conservación del patrimonio natural desde un paradigma estático. La gestión del capital natural de Andalucía de forma adaptativa puede actuar como un importante factor preventivo”.

3.3. Especies invasoras

Otro IDC lo constituyen las especies exóticas invasoras cuya presencia en este ámbito está relativamente extendida. Su desarrollo ha comenzado a afectar a los ecosistemas litorales de la comunidad y en consecuencia a los servicios que ofrecen. Estas han sido introducidas en los ecosistemas costeros por el ser humano bien deliberadamente, con fines económicos (para aumentar las existencias de las pesquerías o de la acuicultura e incluso para propósitos ornamentales), bien de manera accidental (migración de especies a través de canales artificiales como el Canal de Suez o el Mar Rojo, o transportadas en las aguas de lastre de los barcos de mercancías). La introducción de especies lleva aparejada una serie de consecuencias muy negativas para los ecosistemas: desestabilización de la red trófica, alteración del flujo genético, hibridación; desplazamiento de especies autóctonas, extinciones; enfermedades; pueden modificar el ciclo de los nutrientes, las tasas de erosión o cambiar el régimen hídrico local (Vila, 2010). Ello no sólo afecta a la biodiversidad, estructura y funcionalidad de los ecosistemas que reciben este tipo de especies, sino que también inciden seriamente en la actividad humana (pesca, acuicultura, agricultura) provocando en ciertos casos cuantiosas pérdidas económicas.

El Mediterráneo, por ejemplo, ha sido colonizado por más de 480 especies vegetales y animales alóctonas. Entre ellas destaca “alga asesina” (*Caulerpa taxifolia*) que en muchos casos ha sustituido a las praderas de fanerógamas por

lechos mucho más empobrecidos (Ros, 2000). Otras macroalgas marinas invasoras presentes en el litoral andaluz y con los mismos efectos negativos (alteración en la estructura y función de los ecosistemas nativos, pérdida de biodiversidad y homogeneización del paisaje submarino) son la *Asparagopsis armata* y *A. taxiformis* presentes en Almería, Granada, Málaga y Cádiz; y la *Caulerpa racemosa* localizada en la costa más oriental de Almería (Moreno, 2010; De la Rosa *et al.* 2009).

También existen un gran número de plantas vasculares consideradas exóticas invasoras por el gran impacto que producen en los ecosistemas costeros. Aquí se localizan algunas específicas del litoral y otras, que si bien se circunscriben a todo el territorio andaluz, tienen especial relevancia en estos ambientes. La hierba de La Pampa (*Cortaderia selloana*), por ejemplo, es una especie que compite intensamente por los nutrientes, especialmente nitrógeno y fósforo, que consume en grandes cantidades y con rapidez, luz y agua cuando ha conseguido establecerse. Su sistema radicular y su capacidad para consumir agua la hace capaz de modificar los regímenes hidrológicos de los humedales que invade (Dana, 2010). En Andalucía, hasta la fecha, el caso de invasión más grave se ha producido en la desembocadura del Río Guadiaro, catalogada Paraje Natural. Otra especie digna de destacar por su extendida presencia en el litoral andaluz es la uña de gato o de león (*Uncaria tormentosa*), empleada tradicionalmente como ornamental y en la fijación de dunas móviles que generaban problemas al mantenimiento de infraestructuras públicas. Entre las especies autóctonas afectadas más frecuentemente se encuentran taxones de gran importancia en los procesos ecológicos ligados a los sistemas dunares como la *Ammophila arenaria*.

La marisma es uno de los ecosistemas más vulnerables a las invasiones biológicas debido, principalmente, a la alta homogeneidad ambiental entre zonas muy alejadas geográficamente, la cercanía de puertos comerciales y la actividad humana. La invasión de *Spartina densiflora* es la que más afecta a las marismas andaluzas. En la provincia de Cádiz se localiza en los sistemas estuarinos de La Algaida, marismas del Río Palmones, de los ríos Vega y Jara y en las marismas de la Bahía de Cádiz (Mateos-Naranjo *et al.*, 2010) y Huelva (Luque *et al.*, 2010).

En la actualidad se ha acelerado el proceso de desaparición de especies, hasta el punto de que hoy un gran número de ellas que se ha extinguido o se encuentra en peligro de hacerlo (incluyendo desde vertebrados hasta plantas superiores). En diferentes ámbitos, han ido apareciendo numerosas listas o catálogos de especies amenazadas que reflejan la magnitud del problema (Listas Rojas de la IUCN, Catálogo Nacional de Especies Amenazadas del Estado Español, Listado Convenio de Barcelona, Convenio OSPAR, etc.). Si bien la administración regional ha diseñado estrategias de control (Consejería de Medio Ambiente, 2009), en un mundo cada vez más internacionalizado, los procesos globales de transporte, comercio y turismo favorecen e incrementan el riesgo y la tasa de nuevas invasiones biológicas, al poner en contacto áreas muy alejadas entre sí que de otro modo permanecerían separadas por barreras ecológicas o geográficas.

3.4. Sobreexplotación

En Andalucía, el aumento de la población y la progresiva concentración de actividades económicas en las costas han supuesto la demanda cada vez mayor de los servicios de abastecimiento. En la actualidad se está llegando a situaciones extremas donde la explotación abusiva e incontrolada ha puesto en peligro su renovación. Los ejemplos más representativos de disminución de estos servicios por sobreexplotación y uso de técnicas inadecuadas lo constituyen tres actividades extractivas de muy distinta naturaleza: pesca, áridos y agua.

La actividad pesquera ha alterado drásticamente la red alimentaria y zonas de hábitat. La mayor parte de los caladeros donde faena la flota de pesca artesanal están sobreexplotados. Sucede algo parecido con los recursos marisqueros en casi todo el litoral (crustáceos, bivalvos, etc.). Especies comerciales aprovechadas desde antiguo, o bien han desaparecido (esturión), o comienzan a tener bajas tasas de reproducción como es el caso de la angula o chirla en el Golfo de Cádiz. De esta última especie, en los últimos años se aprecia un descenso en las capturas y tallas debido a la continua y elevada presión pesquera ejercida sobre el recurso a pesar de tener establecida la tara de los 200 kg/marea (Silva, 2010). Lo mismo ocurre con la coquina de Huelva, que en determinados meses del año se han llegado a extraer 3000 kg al día de coquinas inmaduras en las playas del Parque Nacional de Doñana. Es significativo lo que ocurre en el estuario del Guadalquivir, donde más del 80 % de las especies se encuentran incluidas en alguna de las tres principales categorías de amenaza dadas por la UICN (Fernández, 2008). Igualmente, estudios recientes ponen de manifiesto que la mayor parte de las pesquerías del Golfo de Cádiz están sobreexplotadas.

Efectivamente, el agotamiento del recurso se relaciona con prácticas negligentes, que llegan incluso a perjudicar las mismas zonas de las que dependen los peces en las etapas más vulnerables (cría, desove y maduración). El ejemplo más representativo lo constituye la pesca de arrastre, arte que barre todo aquello que encuentra a su paso, destruyendo el hábitat natural de las especies. Otro caso significativo lo constituye atún rojo. Son varias las causas que provocan su disminución en la región suratlántica. Por un lado, la combinación de factores ambientales. Por otro, la presión antrópica que contribuye notablemente a la sobrepesca. Tal sobreexplotación es realizada por la suma de los diversos artes de pesca profesionales o deportivos, cercos, palangres, cebo vivo, curricán, etc. A ello hay que sumar el aumento del tráfico marítimo, la contaminación acústica y por vertidos de las aguas litorales.

Este servicio de abastecimiento se encuentra estrechamente vinculado con el mantenimiento de una forma de vida de las zonas costeras, con lo que en el caso de sufrir alteraciones, supondría automáticamente cambios en el bienestar de éstas, bien directos, a través de las pérdidas de empleo y renta o bien indirectos, al representar todo un patrimonio cultural e incluso recreativo. El municipio de Barbate ha sido significativo: la pesca llegaba a alcanzar en 1991 cerca del 30% del total del empleo municipal, pero en un plazo de diez años (2001), ha sufrido una importante disminución del porcentaje de ocupados hasta llegar a tan solo un 8,8% (CVOT, 2009). Todos estos beneficios de la pesca están en peligro por la

sobreexplotación de los caladeros. Su declive se refleja además en la evolución negativa que han sufrido las capturas en los últimos años, llegando a suponer en 2009 un 60% menos que hace treinta años. Siguiendo la tendencia de las últimas décadas, en periodo 2005-2009 la flota que utiliza artes menores en Andalucía ha disminuido algo más del 16%, es decir, han dejado de faenar en este periodo 113 buques. La disminución también tiene lugar en potencia y arqueo, aunque en una escala mayor: la potencia disminuye un 30% y su arqueo un 49%.

Por otra parte, el gran crecimiento de la actividad turística y urbanística en un principio y el desarrollo de la agricultura intensiva en las zonas litorales, algo más tarde, han demandado importantes volúmenes de áridos para su sostenimiento. Sirva como ejemplo el de la costa almeriense, cuya agricultura de enarenados ha propiciado que en 30 años (1957-1997) se hayan extraído de playas, dunas y fondos marinos provinciales 17,5 millones de m³ de arena (Mulero, 1999) que se han utilizado como sustrato para sus cultivos. Otra práctica que incide en la pérdida del recurso es la *regeneración de playas*, actividad que sustrae ingentes cantidades de arena de los fondos marinos con elevados costes añadidos tanto económicos como ambientales. Las regeneraciones exigen un mantenimiento constante y nunca son duraderas en el tiempo. Además, estas prácticas entran en conflicto con la actividad pesquera al ahuyentar la pesca de bajura y eliminar las capturas y algunos hábitats imprescindibles para su desarrollo.

Por idénticos motivos a los reseñados anteriormente, los acuíferos costeros andaluces se ven sometidos a extracciones muy superiores a su capacidad de recarga. Los perjuicios ocasionados son difícilmente evaluables, pero acarrearán un deterioro progresivo que conlleva un descenso sustancial de disponibilidad de recursos, el aumento del coste de captación, la pérdida de la productividad agraria. En este incremento de la demanda hídrica, un 23,4% desde 1986 hasta la actualidad, ha participado principalmente el uso urbano. Ésta ha crecido en términos relativos como consecuencia del aumento de la población, del consumo *per capita* y de las actividades turísticas, pero en términos absolutos ha sido la demanda agraria la que más ha crecido, de la que supone ya casi el 78%.

Por ello, 26 de las 43 unidades hidrogeológicas (acuíferos) distribuidas a lo largo del litoral andaluz están afectadas por fenómenos de intrusión marina (CMA, 2008). Hasta 10 de ellas están declaradas sobreexplotadas. La coincidencia de tales unidades con la producción más intensiva, cultivos bajo plástico del litoral de Almería y Huelva, muestra la enorme presión sobre los recursos naturales de este modelo de agricultura y su fuerte dependencia del agua. En el caso del litoral Occidental de Huelva, por ejemplo, la salinización de las aguas subterráneas produjo el abandono de las plantaciones de fresas en las zonas costeras y su desplazamiento hacia el interior con las consiguientes repercusiones económicas (COPT, 2006). Igualmente, la *sobreexplotación de los acuíferos* agrava el problema de la escasez con la falta de calidad. Otra unidad que presenta altos índices globales de sobreexplotación, salinización y contaminación lo constituye el Campo de Dalías (Almería) (Tolón y Lastra, 2010). Ello ocurre en los espacios donde tradicionalmente ha habido mayor desarrollo de la actividad agraria y urbana y por tanto mayor concentración de captaciones de aguas subterráneas.

La sobreexplotación de los recursos hídricos se agrava por la actividad turística. Su carácter predominantemente estacional hace que en ocasiones se llegue a triplicar la población censada y provoque problemas de abastecimiento. Además, los equipamientos necesarios para su desarrollo (piscinas, jardines, campos de golf) generan también presión sobre el recurso. Sirva como ejemplo, la proliferación de campos de golf como actividad de ocio asociada a este sector económico y que está generando conflictos con otros usos humanos por el abastecimiento del agua. Resalta además como tan solo el 25 % posee estación de depuración de aguas residuales (EDAR) propia.

3.5. Contaminación de aguas litorales

La elevada concentración de asentamientos humanos en nuestras costas junto al desarrollo de numerosas actividades económicas tales como la agricultura o la industria han contribuido al incremento de la carga contaminante vertida al litoral, y con ello al *deterioro de la calidad de las aguas litorales* andaluzas. Además, los ríos que desembocan en ellas han intensificado esta tendencia, desde hace décadas reciben los vertidos procedentes de las zonas industriales, agrícolas y núcleos de población situados en las orillas de sus cauces tierra adentro.

Si bien en el océano Atlántico, debido a su carácter abierto y a su gran extensión, se diluyen los efectos contaminantes de las actividades humanas en altamar, a lo largo del litoral onubense y gaditano encontramos numerosos casos de contaminación en las aguas próximas a sus costas. En el de Huelva se produce una especial carga contaminante en el canal del Padre Santo, en torno al cual se encuentra la ciudad de Huelva y se ubican tres polígonos industriales (Nuevo Puerto, Punta del Sebo y Tartessos) dedicados a la producción de ácido fosfórico y sulfúrico, fosfato, amoníaco, etc. Además en él desembocan los ríos Tinto y Odiel que atraviesan una zona con importante actividad minera. Todo ello provoca un elevado contenido metálico en sus aguas procedentes de las actividades mineras abandonadas del curso alto de los ríos. De especial relevancia es la gran concentración de contaminantes existente en los sedimentos marinos. Posibles cambios en las condiciones del medio (dragados, cambios en el pH, etc.) conllevarían una liberación rápida a las aguas de estos contaminantes retenidos en los sedimentos, afectando a la vida acuática y, a través de la cadena alimentaria, a los seres humanos.

El Polo Químico de Huelva situado junto a la ciudad, en la confluencia del río Tinto y las marismas del Odiel (Reserva de la Biosfera), es el foco de contaminación industrial más importante de España. Aquí se vierten anualmente a las aguas costeras miles de toneladas de metales pesados y elementos radiactivos. A las plantas químicas y la refinería situadas en Palos de la Frontera se suman los vertidos procedentes de las balsas de fosfoyesos pertenecientes a Fertiberia en Huelva que, con una extensión de 1.200 ha, son utilizadas desde hace décadas como vertedero de desechos industriales. Estas balsas producen constantes vertidos a la ría del Tinto.

En la costa atlántica de Cádiz aparecen vertidos de aguas residuales sin depurar de poblaciones costeras (Chipiona, Vejer, Barbate y Tarifa). Los aportes de los

ríos Guadalquivir, Guadalete y Barbate provocan la eutrofización esporádica de sus estuarios como consecuencia de los fertilizantes vertidos por la agricultura existente en sus riberas. (CVOT, 2009). En la Bahía de Cádiz, el carácter confinado de sus aguas, junto con la concentración de importantes industrias en sus orillas (astilleros, alcoholeras, etc.) genera casos de contaminación de metales. Además, se produce una contaminación adicional originada por el río Guadalete, que eventualmente sufre vertidos incontrolados de las industrias bodegueras y azucares, y efluentes procedentes de las actividades agrícolas. El foco de contaminación más grave en las aguas de la bahía de Algeciras se debe al vertido de aguas residuales sin depurar de la localidad de Algeciras, la cual carece de EDAR. Este municipio, con más de 116.000 habitantes, sigue vertiendo todas sus aguas residuales a la Bahía. Además, se vierten contaminantes de algunas industrias y la derivada del tráfico marítimo existente en la zona (su puerto mueve el mayor número de toneladas de mercancías de Andalucía). Si bien son minimizados por las fuertes corrientes marinas que se dan en la bahía, en sus aguas se encuentra la mayor concentración media de aceites y grasas del litoral andaluz.

Igualmente se debe destacar el elevado tráfico de buques mercantes que atraviesan el Estrecho de Gibraltar, el 10% del tráfico marítimo internacional. El número de petroleros que transitan por el Estrecho se cifran en unos 5.000 al año, entre 10 y 15 diarios. Esta circunstancia hace que las costas andaluzas estén sujetas a una permanente amenaza por vertido accidental de contaminantes, ya sea debida a ruptura o choques de buques. En este sentido la Zona del Estrecho se mantiene como la zona de salvamento marítimo con mayor número de accidentes de buques petroleros. De los accidentes de este tipo producidos en España entre 1991 y 2010, el 40% tuvieron lugar en sus proximidades. Sirva de ejemplo el accidente ocurrido en octubre de 2008 con el carguero Fedra que, tras colisionar contra los acantilados de Punta Europa provocó el vertido de 150 toneladas de hidrocarburos que llegaron hasta las playas (Greenpeace, 2010).

En el mediterráneo se repiten de nuevo los mismos casos de contaminación aunque con distinto grado. Si bien los grandes núcleos urbanos (Málaga, Marbella, Fuengirola, Almería, etc.) vierten sus aguas residuales depuradas al mar, en los meses estivales existen problemas de depuración dado el gran aumento de población turista. Esta situación se agrava en Málaga por los vertidos puntuales de aguas sin depurar procedentes de fosas sépticas de urbanizaciones residenciales costeras. Por su parte, la importancia de la agricultura en el litoral de las provincias de Málaga, Granada y Almería provoca casos frecuentes de contaminación.

Este IDC incide también sobre otros servicios de abastecimiento como pueden ser los pesqueros. En este sentido, determinados procesos de contaminación explican en algunos casos el menor rendimiento o la desaparición de los caladeros litorales. Éstos han sufrido los efectos de la contaminación por vertidos al mar de residuos urbanos, industriales o procedentes de barcos. Dicha contaminación afecta directamente a los caladeros litorales y zonas costeras de reproducción o crecimiento de especies. Es el caso del langostino o la anguila en el Guadalquivir (Fernández, 2010).

Si bien Andalucía en los últimos se registran actuaciones tendentes a corregir dichos impactos: construcción de EDAR, control de productos utilizados en la agricultura intensiva, protocolos más estrictos para la navegación y más medios de vigilancia e intervención en el medio costero marino, etc. aún existen numerosas zonas de costa que deben mejorar su situación al respecto.

5. CONCLUSIONES

El litoral andaluz presenta una elevadísima diversidad de ecosistemas de gran valor ecológico, cultural y económico. También es el espacio donde se están produciendo, desde los últimos 50 años, las transformaciones más rápidas e importantes en su sistema productivo tradicional, que está generando una degradación y destrucción de su valioso capital natural. La intensidad de los impulsores directos de cambio es considerable. Los usos del suelo y la explotación intensiva de servicios, básicamente de abastecimiento, son los más relevantes.

Cuadro 2. Impacto y tendencia de los impulsores directos de cambio en los ecosistemas litorales andaluces

Ecosistemas	Impulsores directos de cambio (IDC)					
	Cambios de usos de suelo	Cambio climático	Contaminación	Especies invasoras	Cambio en los ciclos biogeoquímicos	Sobre-explotación
Litoral	↑	↗	→	↑	↗	↑

Intensidad de los IDC: Bajo ; Moderado ; Alto ; Muy alto .

Tendencias: ↑ Aumenta muy rápido; ↗ Aumenta; → Continúa; ↘ Disminuye; ↓ Disminuye muy rápido.

Los ecosistemas litorales andaluces están soportando una formidable presión humana proveniente de un nuevo modelo de poblamiento (“litoralización”), y de la satisfacción de las necesidades del mismo en términos de espacios de habitación, alimentación, grandes infraestructuras y equipamientos, áreas industriales, etc. En los últimos 50 años se han eliminado, degradado o alterado más ecosistemas litorales andaluces que en cualquier otro período de su Historia; sobre todo para responder a demandas vinculadas con la industria, la agricultura forzada y, fundamentalmente, con el negocio inmobiliario.

Algunos tipos de ecosistemas litorales, los más relevantes desde el punto de vista de los servicios que generan, han sido ocupados y transformados, con especial énfasis, por ciudades, áreas industriales y zonas portuarias. Las mayores amenazas de los ecosistemas litorales en Andalucía se vinculan a un modelo de crecimiento económico que trae como consecuencia drásticos cambios en los usos del suelo y, consecuentemente, la pérdida de servicios esenciales.

El modelo actual de administración pública, por fragmentado y descoordinado, no es el más adecuado para gestionar el ámbito litoral y los servicios de sus ecosistemas. Un modelo integrado de Gestión de Áreas Litorales tendría más en cuenta la estrecha relación que se establece entre la administración de las zonas costeras y el de las cuencas hidrográficas (Barragán, Chica y Pérez, 2008). En este sentido, es urgente que en la agenda política del gobierno andaluz los asuntos relativos a la gestión de los ecosistemas litorales sean una prioridad.

BIBLIOGRAFÍA

BARRAGÁN, J.M. Y BORJA, F. (2011): "Capítulo 13. Litorales". Montes, C. (Coord.) *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España*. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, pp. 673-739.

BARRAGÁN, J. M., CHICA, J. A. Y PÉREZ, M. L. (2008): *Estado y tendencia de los servicios de los ecosistemas litorales de Andalucía*, Junta de Andalucía, Cádiz.
CAP (Consejería de Agricultura y Pesca) (2008): *Memoria anual: 2007/ de la Consejería de Agricultura y Pesca*, Junta de Andalucía, Sevilla, 629 pp.

CAP (2010): *Memorias anuales de pesca (2005-2009)*, Junta de Andalucía, Sevilla. (<http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/areas-tematicas/pesca-y-acuicultura/index.html>)

CHICA, J. A. (2010): "Cambio climático y gestión costera en España. Un análisis de instrumentos". p. 659-674. En: E. Rivera-Arriaga et al. (eds.). *Cambio Climático en México; un Enfoque Costero-Marino*. Universidad Autónoma de Campeche, CETYS-Universidad, Gobierno del estado de Campeche.

CHICA, J. A. Y BARRAGÁN, J. M. (2012): *Propuesta de Estrategia andaluza de gestión integrada de zonas costeras*. Junta de Andalucía, Cádiz, 255 pp.

CMA (Consejería de Medio Ambiente) (2011): *Evolución del sellado del suelo en el litoral de Andalucía 1956-2007*. Junta de Andalucía, Sevilla.

CMA (2009): *Programa Andaluz para el Control de las Especies Exóticas Invasoras 2005-2008*, Junta de Andalucía, Sevilla.

COPT (Consejería de Obras Públicas y Transportes) (2006): *Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental*. Junta de Andalucía, Sevilla, 202 pp.

CORINE LAND COVER (2006): *Updating of the CORINE Land Cover Data Base. Summary Report*, Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhague.

CVOT (Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio) (2009): *Plan de Ordenación del Territorio de La Janda*, Junta de Andalucía, Sevilla. 158 pp.

DANA, E. D. (2010): "Especies vegetales invasoras en Andalucía", *Especies exóticas invasoras en Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla, 115-123.

DE LA ROSA ET AL. (2009): "Macroalgas marinas invasoras en el litoral de Andalucía", *Programa andaluz para el control de especies exóticas invasoras. Ficha*, Junta de Andalucía, Sevilla.

FERNÁNDEZ, C. (2008): "Análisis del estado de conservación de los peces del Guadalquivir". En Rubiales Torrejón, J. (Coord.) *El río Guadalquivir*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 574 pp.

FERNÁNDEZ, C. (2010): “La Angula, otra especie que se nos va”, *Quercus*, 297, pp. 16-23.

GARCÍA, R. Y MONTES, C. (2011): *AN +20. El desafío de la gestión de espacios naturales de Andalucía en el siglo XXI*. Junta de Andalucía, Sevilla, 166 pp.

GREENPEACE (2010): *Destrucción a toda costa*. (www.greenpeace.es)

JIMÉNEZ, Y. (2010): “Medio ambiente y calidad de vida”. *La transformación de Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla, pp. 71-80.

LOSADA, I. (2004): *Efectos del cambio climático en las zonas costeras. Previsiones y estrategias de adaptación*. Universidad de Cantabria.

LUQUE, C. J. ET AL. (2010): “Distribución y ocupación de *Spartina densiflora* en el litoral de la provincia de Huelva”, *Especies exóticas invasoras en Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, 198-203.

MIMARM (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino) (2010): Banco público de indicadores ambientales (<http://www.marm.es/es/calidad-y-evaluacionambiental/temas/informacion-ambiental-indicadores-ambientales/banco-publico-deindicadores-ambientales-bpia/>).

MATEOS-NARANJO, E. ET AL. (2010): “Invasiones biológicas y ecosistemas costeros. Situación de *Spartina densiflora* en la provincia de Cádiz”, *Especies exóticas invasoras en Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía, 209-213.

MEDINA, R. (2006): “El impacto del cambio climático en las zonas costeras españolas”. *Ambienta*, julio agosto, pp. 26-32.

MÉNDEZ, J. M. ET AL. (2008): “La adaptación del cambio climático en Andalucía”, *9º Congreso Nacional de Medio Ambiente*, 26 pp.

MINISTERIO DE FOMENTO (2010): Ministerio de Fomento. Varios años. Memorias Anuales de las Autoridades Portuarias. (http://www.puertos.es/estadisticas/memorias_anuales.html)

MOREIRA, J. M. (2008): “El cambio climático en Andalucía. Escenarios actuales y futuros del clima”. *Medio Ambiente*, 59, pp. 35-41.

MULERO, A. (1999): *Introducción al medio ambiente en España*, Ariel, Barcelona, 253 pp.

OECC (2006): *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. Marco para la coordinación entre administraciones públicas para las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 59 pp.

OECC (2008): *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid, 22 pp.

OZCÁRIZ, J. (2010): *Cambio Global. España 2020's. El reto es actuar*. Fundación Universidad Complutense. Fundación CONAMA, Madrid.

PNUMA (2005): *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio Internacional. Informe de síntesis. Borrador final*. World Resources Institute, 43 pp.

ROS (2000): "Los problemas del mar Mediterráneo", *Medio ambiente y gobernabilidad*. Icaria, Barcelona, pp. 77-88.

SILVA, L. (2010): *Informe sobre la situación de los caladeros de chirla en Golfo de Cádiz y análisis del descenso de las capturas comerciales*. IEO, Madrid, 13 pp.

TOLÓN, A. Y LASTRA, X. (2010): "La agricultura intensiva del poniente almeriense Diagnóstico e instrumentos de gestión ambiental". *M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente*, 8, pp. 18-40.

VILA, M. (2010): "La investigación sobre invasiones por especies vegetales en la actualidad", *Especies exóticas invasoras en Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla, pp. 72-77.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

La cooperación transfronteriza en el Pirineo. ¿Hacia el Parque Internacional de Los Pirineos?

*Antonio Jesús Gorría Ipas**

*Federico Fillat Estaqué**.*

Departamento de Geografía Universidad de Zaragoza (ajgorria@unizar.es)

Instituto Pirenaico de Ecología (CSIC) ffillat@ipe.csic.es

RESUMEN

El patrimonio natural del Pirineo es uno de sus principales potenciales y es susceptible de facilitar políticas de cooperación territorial entre diferentes estados y administraciones. En particular, la gestión conjunta de Parques Nacionales o Naturales constituye uno de los principales laboratorios para proyectos de colaboración y desarrollo basados en la sostenibilidad.

Desde 1988 se vienen firmando “Cartas de Colaboración” entre las Administraciones del medio natural, no obstante, es necesario avanzar hacia la planificación y gestión conjunta.

ABSTRACT

The natural heritage of the Pyrenees is one of the main potential and is capable of facilitating territorial cooperation policies between states and administrations. In particular, the joint management of National and Nature Parks is one of the leading laboratories for collaborative projects and development based on sustainability.

Since 1988 have been signed “Letters of Collaboration” between the administrations of the natural environment, however, it is necessary to move towards joint planning and management.

1. PLANTEAMIENTO

Los espacios naturales y concretamente aquellos que cuentan con un reconocimiento de calidad mediante figuras de protección como Parques Nacionales o Parques Naturales son los espacios transfronterizos que cuentan con mayores posibilidades de aplicar políticas de cooperación a ambos lados de la frontera pirenaica. El macizo pirenaico se caracteriza por una gran diversidad de ambientes determinados precisamente por la frontera física que da lugar a singularidades a ambos lados de la divisoria de aguas, tanto por razones climáticas o en relación a las diferencias altimétricas y a los contrastes entre el este y oeste, pero todo ello dentro de una homogeneidad propia del macizo.

La necesidad de plantear políticas de conservación de los recursos naturales aparece en el Pirineo ya a principios de siglo. El Parque Nacional de Ordesa fue el primero en ser declarado en 1918, pero este primitivo parque afectaba sólo a 2.066 ha, hasta que, en 1982, se recalificó y amplió extendiéndose a las 15.608 ha con que cuenta actualmente. El segundo parque en ser declarado fue el de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici, se crea en 1955 y tras atravesar situaciones un tanto controvertidas fue recientemente reclasificado por Ley 7 de 1988 de la Generalitat de Catalunya. En 1967 se crea en el Pirineo francés el Parc National des Pyrénées Occidentales (en adelante PNPO), siendo el segundo de los cinco parques declarados entre 1963 y 1973 dentro de una política definida en Francia como de **renovación rural y conservación de los terrenos de montaña**. Este concepto de “renovación rural” está directamente relacionado con el desarrollo económico de la población y, como veremos más adelante, es un aspecto vital para la población, puede considerarse un aspecto singular de la política de protección francesa que no se ha aplicado con el mismo éxito en la vertiente española.

A pesar de tratarse de un espacio homogéneo, los espacios naturales del Pirineo que cuentan con figuras de protección se han gestionado de forma diferente si bien todos persiguen los mismos objetivos. En Francia, el Estado vio desde el principio la necesidad de sincronizar los objetivos de protección y desarrollo. Por una parte se consideraron necesarias labores de restauración del espacio, como si se tratara de un monumento histórico, ya que la degradación física de un medio frágil como el de montaña suele presentar procesos de degradación rápidos.

Junto a estos primeros parques nacionales se han ido delimitando otros espacios naturales, de carácter regional, pero con objetivos de protección y desarrollo semejantes. Son el Parque Natural de Posets-Maladeta, el de los Valles Occidentales del Pirineo Aragonés o la Reserva de Larra en Navarra. Todos estos espacios españoles son limítrofes con el PNPO lo que favorece la definición e impulso de políticas conjuntas de protección y desarrollo que, por el hecho de ser conjuntas, pueden generar mayores sinergias en uno y otro sentido. El Parque Nacional de Aigües Tortes no es limítrofe con los anteriores y, en consecuencia, no es tan susceptible de programar acciones conjuntas. En este sentido, a pesar del interés ambiental, y económica de los espacios naturales del Pirineo Oriental, nos centraremos en este trabajo en la presentación de los espacios del Pirineo

centro-occidental puesto que, dada su continuidad física, favorece que se planteen proyectos conjuntos.

En cuanto a las propuestas de gestión conjunta transfronteriza, debemos partir del Acuerdo MOPU-DATAR¹ firmado en 1985 y donde se plantea la necesidad de impulsar políticas homogéneas en toda la cadena pirenaica y de forma especial en lo relacionado con el medio natural y la gestión de los espacios naturales protegidos. Como exponemos más adelante, posteriormente a esta fecha se firman Cartas de Cooperación entre los Parques Nacionales de Ordesa y el PNPO, la primera de estas cartas data de 1988 y se ha ido renovando periódicamente pero sin llegar a plantear fórmulas de gestión conjunta. Interesa resaltar que el PNPO es el único que presenta una continuidad geográfica, en el caso de la vertiente sur, por diversas razones vemos que existe una discontinuidad entre los distintos parques. Discontinuidad difícil de superar pues entre unos y otros encontramos infraestructuras, como las estaciones de esquí de Candanchú-Astún y Formigal-Panticosa que son completamente incompatibles con la existencia de un Espacio Natural Protegido de estas características. En este sentido, ante una hipotética unión de parques para llegar al Parque Internacional de los Pirineos, sería el PNPO el que ejerciese las funciones de nexo o unión.

2. UNA DIVERSIDAD DE ESPACIOS DENTRO DE LA HOMOGENEIDAD DEL MACIZO.

El ámbito territorial susceptible de programar proyectos transfronterizos por tratarse de espacios naturales limítrofes se extiende por más de 78.531 ha, sin incluir otras superficies como la Reserva de Biosfera Ordesa-Viñamala de 51.396 ha, en las cuales están incluidas las del Parque Nacional de Ordesa pero no otros espacios de municipios del Alto Gállego como Bisecas, Hoz de Jaca, Panticosa, Sallent de Gállego o Yéseiro, que no cuentan con superficies dentro de ningún espacio natural protegido.

Espacios Naturales Protegidos	Superficie Protegida	Superficie periférica de protección (1)
Parc National des Pyrénées Occidentales	45.707	206.000
Réserve du Néouvielle	2.300 (2)	
Parque Nacional de Ordesa	15.675,77	19.181,77
Parque Natural Posets-Maladeta	33.440	5.240
Parque Natural de los Valles Occidentales del Pirineo aragonés	27.116,15	7.396,86
Reserva Natural de Belagoa	2.300	
Total	78.531,92	237.818,63
(1) Responde a criterios diferentes a ambos lados de la frontera, por cuanto no es comparable. (2) Superficie incluida en el Parque nacional		

¹ El Acuerdo MOPU-DATAR, firmado por los Gobiernos español y francés en 1985 persigue impulsar las relaciones transfronterizas entre ambos estados y de forma especial se resalta la necesidad de cooperar en la gestión de los espacios naturales, tanto para garantizar su protección como para impulsar un desarrollo, ya definido en aquellos momentos como sostenible.

Dentro de la mencionada homogeneidad natural a la que hemos hecho referencia podemos singularizar algunos de los recursos naturales que caracterizan estos espacios. Así, de oeste a este destacamos:

2.1 Reserva Natural de Larra-Belagoa

Formado por materiales calizos, el macizo de Larra-Belagoa se caracteriza por la importancia del modelado kárstico, es decir, importantes cuevas, simas y galerías subterráneas que fueron descubiertos hace muy poco tiempo y que se suman a la ya famosa Sima de San Martín.

Es un territorio muy influenciado por las borrascas del Frente Polar que barren la Cornisa Cantábrica configurándose como este espacio montañoso de clima oceánico, el más lluvioso del conjunto de la vertiente sur del Pirineo, lo que condiciona la existencia de gran número de especies vegetales adaptadas a la existencia de humedad. Además, la gran altitud media del Parque (entre 1000 y 2.500 metros, obliga a una disposición vegetal en bandas horizontales, con adaptaciones al frío y a las condiciones de humedad.

Por ejemplo: entre los 1000 y los 1600 metros se sitúan las hayas y los abetos (Villar 1982). Por encima de esa altura, los pinos negros son la única especie arbórea que puede sobrevivir a semejante altura. Sobresale el pinar de *Pinus uncinata* más amplio de la península ibérica y el más meridional de Europa, además de uno de los complejos kársticos de mayor interés europeo. Destaca eso sí, un complejo sotobosque, dadas las condiciones de humedad constante, formado por especies como los rododendros o los arándanos. El arándano forma una cubierta tapizante en bosques de coníferas. Sus frutos tienen forma de baya bulbosa y son muy utilizados por la repostería y la medicina tradicionales.

El rebeco ha aumentado su presencia desde 1995 y 1996 (Herrero y Gairin, 2004). Importantes también son las poblaciones de urogallo y picocarpinteros y algún quebrantahuesos que anida fuera del parque pero lo sobrevuela frecuentemente (Elósegui, Santesteban *et al.* 1986). En esta reserva y en el vecino Parque Natural de los Pirineos Occidentales aragoneses ha tenido su último hábitat el oso pardo pirenaico autóctono, ya desaparecido y reintroducido con ejemplares alóctonos en el Pirineo francés, lo que ha creado un amplio debate sobre el tema de las reintroducciones².

2.2. En el Parque Natural de los Valles Occidentales del Pirineo aragonés,

La confluencia de rasgos climáticos oceánico, mediterráneos y de alta montaña da lugar a una variada biodiversidad en un espacio limitado (Gómez *et al.*, 1995). Entre dicha diversidad destaca el bosque de hayas y abetos de Zuriza-Linza-Oza, junto al complejo de pastos alpinos Alanos-Guarrinza-Aguatuerta. Los pastos alpinos dieron lugar a una intensa explotación ganadera en el pasado que definió

² Ver en este sentido (<http://www.adecana.com/PDF/noticias/osopirenaico.pdf>; <http://cronicaverde.blogspot.com.es/2012/11/peticion-al-gobierno-de-navarra-y-de.html>)

los modos de vida de la población y la ocupación del espacio (Fillat 1981). El oso pardo, autóctono de los Pirineos, ha tenido en este espacio, junto a Larra y los valles más occidentales del PNPO su último hábitat antes de su desaparición y reintroducción por ejemplares procedentes de otros territorios. La necesidad de coordinar la gestión de esta reintroducción del oso es precisamente uno de los factores que reclaman una mayor coordinación entre las Administraciones, tanto para garantizar una reintroducción efectiva como para evitar que los afectados, especialmente los ganaderos, reciban un tratamiento diferente en unos territorios o en otros.³

Delarado por Ley de 2006, en diciembre de 2012 se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión y al analizar su contexto territorial se resalta que *“no tiene unas figuras de protección del mismo rango en los territorios vecinos, como es el caso de la Reserva Natural de Larra (en Navarra) y el Parque Nacional de los Pirineos Occidentales Franceses (Valle de Aspe-Francia), a pesar de ser un territorio homogéneo desde muchos puntos de vista. El Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, considera que todo este espacio geográfico debe constituir una unidad de tratamiento y gestión, por lo que no deberían desvincularse determinadas actuaciones de gestión a causa de los límites administrativos (Aragón, Navarra y Valle de Aspe)”*, y propone establecer una colaboración continuada entre estas Administraciones que permita mantener una gestión conjunta de, por lo menos, las zonas de cumbres y zonas limítrofes.

2.3. Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido

En Ordesa ya predominan con mayor intensidad los rasgos de la alta montaña que en los espacios anteriores, siendo frecuentes “los techos” que superan los 3.000 metros: Tres Sosos-Monte Perdido (3.348 m.), Cilindro de Marboré (3.328 m.), el Taillón (3.144 m.)... además de los paradisiacos valles. Cuenta con un reconocimiento o Diploma otorgado por el Consejo de Europa en Strasbourg (1988) y ha sido declarado Patrimonio de la Humanidad y Reserva de la Biosfera por la UNESCO.

Desde antiguo, este macizo ha sido objeto de la atención de geólogos, botánicos, zoólogos, espeleólogos y montañeros por los numerosos alicientes que ofrece la singular naturaleza de su geología, la variedad de su flora y las peculiaridades de su fauna. El Monte Perdido, máxima altitud del macizo de las Tres Sosos, domina los cuatro valles principales: Valle del Arazas (Ordesa), Cañón de Añisclo, Garganta de Escuaín y valle de Pineta.

³ Ver (<http://www.adecana.com/PDF/noticias/osopirenaico.pdf>,
<http://cronicaverde.blogspot.com.es/2012/11/peticion-al-gobierno-de-navarra-y-de.html>)

Desde el punto de vista geológico se debe destacar el macizo de Gavarnie-Monte Perdido que ha sido calificado como “*un inmenso poema geológico*”. Así lo definía el geólogo francés **L. Ramond de Carbonnières** que alcanzó su cumbre en 1802, descubriendo en los alrededores del lago de Tucarroya cantidad de fósiles marinos que confirmaban que el Monte Perdido fue un antiguo fondo marino durante la era secundaria.

La vegetación es muy variada (Benito 2006), debido a la diferencia de altitudes y orientación, la *edelweiss* (flor de nieve y especie protegida por hallarse en peligro de extinción) o el rododendro (azalea de montaña) son ejemplares muy apreciados por los visitantes. El bosque tapiza las vertientes inferiores de los valles llegando hasta los 1.500 metros, distribuyéndose las especies según la orientación de cada valle (Villar y Benito 2004). Así, en Ordesa, frío y húmedo, dominan las hayas. En Pineta, más árido, los pinares de pino silvestre. En Añisclo y Escuin el bosque es submediterráneo dominado por encinas y quejigos en las partes más altas y bosque de ribera en torno a los cauces.

La fauna también es muy variada, habiendo tenido aquí uno de los últimos refugios especies recientemente extinguidas como el bucardo (*Capra pyrenaica*) (Woutersen, 2012) considerado como la especie emblemática del parque. Todavía están presentes el quebrantahuesos, el buitre leonado o el águila real (Gobierno de Aragón 2011).

2.4. El Parque Natural de Posets-Maladeta

Es el Parque Natural que alberga las mayores altitudes de la Península Ibérica con la cumbre del Aneto (3,404 m.) como techo. Además de este pico tanto en el macizo de Maladeta como en el de Posets se superan los 3.000 m.

Si el objetivo del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, y de Gavarnie en el PNPO, era declarar espacios naturales relacionados con macizos calizos, en el caso de Poset-Maladeta se pretende dotar de protección y reconocimiento a un macizo granítico. Las singularidades del parque de Posets-Maladeta están relacionadas con los factores relacionados con la altimetría, aquí se localizan los enclaves más altos del macizo pirenaico y ello ha dado lugar a que se conserven en este espacio los glaciares más meridionales de Europa. En consecuencia, dentro del parque existen enclaves o glaciares que, a su vez, han sido reconocidos como **Monumentos Naturales** y declarados como tales por Ley 2/1990 de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Dichos glaciares se hallan en franco retroceso debido a la evolución y cambios climáticos, habiéndose perdido en los últimos 100 años en torno a las 1.200 ha. de hielo. En la actualidad su superficie no llega a las 400 ha. lo que determinó que se crearan figuras de protección para retrasar en lo posible la fusión del hielo conservando estos espacios como monumentos naturales.

Además de las formas y modelados glaciares que configuran un espacio singular existen complejos fenómenos kársticos. Por ejemplo el Forau de Aiguallut es un

sumidero por el que penetran las aguas de los deshielos y emergen después en la vertiente norte (Val d'Aran) de los Pirineos, en la cabecera del río Garona (después Garonne). Estos fenómenos kársticos han hecho posible la creación de estaciones termales sobre todo en los Pirineos franceses, también en el Valle de Benasque como lo demuestra la presencia de los Baños de Benasque o del Turbón o los de Artés en la Val d'Aran.⁴

El fenómeno de la altitud también ha permitido que se conserven en este espacio especies endémicas y en peligros de extinción de flora y fauna propia de ambientes bioclimáticos de alta montaña e incluso de Europa Septentrional (Gracia 2010).

2.5. Parc National des Pyrénées Occidentales.

Creado en 1967 se extiende a lo largo de una franja superior a los 100 km anexa a la frontera española entre los valles de Aspe (a occidente) y Aure (a oriente), posee una *zona periférica de protección* todavía más amplia. Es uno de los Parques más visitados de Europa (más de dos millones de visitantes al año) a pesar de concentrarse en un período estival muy corto, los meses de julio y agosto. En menor medida en invierno pues en su interior funciona una pista de esquí alpino (Artouste) y en la zona periférica se ubican estaciones termales que atraen numerosos visitantes a lo largo de todo el año.

Desde su creación las funciones del parque han tenido como objetivo la conservación del territorio pero también su integración en el sistema económico de los habitantes del Pirineo. En este sentido, ha desarrollado una función pedagógica muy importante orientada tanto a la población escolar (aulas de verano) como al resto de visitantes apoyándose en los citados Centros de Interpretación.

Si bien en el interior del parque no existen núcleos demográficos en la zona periférica se ha dotado a las poblaciones de las infraestructuras y equipamientos necesarios para canalizar hacia la población pirenaica los beneficios que genera una actividad turística muy bien planificada. Hoy, el parque es una de las principales fuentes de recursos económicos para esta población, habiendo dado lugar a la generación de nuevas profesiones relacionadas con la guardería, guías de montaña, monitores... En el interior del parque se han construido una veintena de refugios con guarda, abiertos entre junio y septiembre, que constituyen un buen apoyo para la organización de travesías a través del Pirineo.

En cuanto a la flora existen en el interior del parque más de 400 especies endémicas y una abundante fauna ya extinguida en otros espacios, el oso pardo

⁴ (<http://www.elconfidencial.com/fotos/dossierisozaki.pdf>)

por ejemplo, si bien reintroducido tras la extinción del autóctono, que tienen aquí su último refugio. La necesidad de conservar estas especies de flora y fauna ha hecho que zonas del interior del propio parque como Gavarnie, Néouvielle, hayan sido declaradas **reservas naturales** que gozan de un sistema de protección especial, orientadas a la conservación integral de la gea, flora y fauna más representativa del Pirineo y que se halle en riesgo de degradación.

Interesa resaltar que en este parque se introdujo en 1948 la marmota con el objetivo mejorar el alimento de diferentes especies de aves rapaces. Una vez reintroducida, la marmota se ha adaptado muy bien en la vertiente sur del Pirineo, colonizando amplias zonas⁵ Este es uno de los ejemplos que refleja la necesidad de coordinar políticas ya sea de reintroducción de especies (también en el caso del oso) o de planificar la protección de otras, pero siempre de forma conjunta o coordinada.

2.6. El "Grand Site": Gavarnie.

Gavarnie es uno de los *circos* más espectaculares de Europa, tiene 800 metros de diámetro en su base y 4 Km en las crestas que superan frecuentemente los 3.000 metros de altitud. Entre los picos cubiertos siempre de nieve como son el Grand Astazou (3.071 m.), Marboré (3.248 m.), el pico de la Cascada (3.071 m.) y el Taillon (3.144 m.) surgen espectaculares cascadas y lagos que han dado lugar a una de las maravillas de la naturaleza, una sinfonía compuesta por hielo, roca y agua. Desde principios del siglo XIX sus bellezas han atraído a pintores como Colstton (1821), Hardy (1825), Melling (1826) y Gustave Doré (1885) todos ellos nos han dejado en sus obras el impresionante espectáculo de las cascadas al brotar de las cumbres nevadas y precipitarse por las rocas. También Victor Hugo quedó maravillado al llegar a Gavarnie evocando tanta belleza en sus poemas.

Es un espacio que se localiza en el interior del PNPO y con muy buenas interrelaciones con Ordesa, lo que ha permitido impulsar acciones de promoción conjunta entre los municipios de Gavarnie y Torla.

2.7. La Réserve du Néouvielle.

Se trata de una zona granítica protegida desde 1936, con anterioridad a la creación del parque nacional. Ya en 1923 se creó un laboratorio biológico en Orédon que se ha convertido en un centro de atracción de científicos, y recibe más de 200.000 visitantes, cifra muy elevada teniendo en cuenta la altitud de la reserva que sólo permite su acceso en un corto período de tiempo durante los dos meses de verano.

La reserva está considerada como un "Santuario botánico" de 2.313 ha entre los 1.800 y 3.091 metros de altitud que, junto a los más de 70 lagos de alta montaña, conforman un paisaje espectacular y bucólico.

⁵ (<http://www.vertebradosibericos.org/mamiferos/distribucion/marmardi.html>.)

En este espacio confluyen factores climáticos diversos como la influencia atlántica que penetra por la depresión de Aquitania hasta cerca del mediterráneo; por otra parte, la altitud influye en el clima de alta montaña, mientras que la orientación sur favorece la influencia mediterránea. Como consecuencia de esta diversidad climática, se desarrolla una vegetación rica y variada con numerosos endemismos entre los que destacan: *saxifrage* (*¿Cuál es?*) y *Arenaria purpurascens*, además de una vegetación acuática (en lagos y arroyos) muy rica. También destaca la presencia de especies pináceas como el pino negro (*Pinus uncinata*) que, de forma excepcional en esta reserva, aparece por encima de los 2.600 metros de altitud, no siendo tan frecuente encontrarlo a esta altura en otras áreas del Pirineo.

3. ESPECIES EN PELIGRO DE EXTINCIÓN QUE NECESITAN POLÍTICAS HOMOGÉNEAS PARA SU PROTECCIÓN

Muchas de las especies de flora y fauna del conjunto del Pirineo tienen aquí su último reducto, o hábitat, razón por la cual se han declarado espacios protegidos. Unas y otras son especies cuyo hábitat no diferencia los límites administrativos, lo que aconseja definir programas de actuación homogéneos, es decir, transfronterizos. Siguiendo Directivas Comunitarias, la Ley 42/2007 de Hábitats Naturales de Interés cataloga las especies de flora y fauna sensibles de acuerdo a 4 categorías: en peligro de extinción, sensibles a la alteración de su hábitat, vulnerables y de interés especial. Sin ánimo de presentar una relación exhaustiva citaremos las más representativas. Entre la flora en peligro de extinción destaca: *Buxbaumia viridis*, *Corallorhiza trifida*, *Crossidium aberrans*, *Cypripedium calceolus* y *Orthotrichum rogeri*. A estas debemos añadir otras 8 catalogadas como sensibles a la alteración de su hábitat, otras 12 vulnerables y otro grupo muy elevado (más de 30) consideradas de interés especial

En cuanto a la fauna las especies de fauna incluidas en el citado catálogo como en peligro de extinción tenemos: *Austropotamobius pallipes* (cangrejo de río), *Gypaetus barbatus* (quebrantahuesos), *Salaria fluviatilis* (blenio de río, fraile) y *Ursus arctos* (oso pardo), *Dendrocopos leucotos* (Pico dorsiblanco). Cinco más son sensibles a la alteración de su hábitat: *Chondrostoma arcasii* (Bermejuela), *Cobitis calderoni* (lamprehuela), *Lutra lutra* (nutria), *Milvus milvus* (milano real), *Osmoderma eremita*, *Pyrenaria cotiellae*, *Rana pyrenaica* (rana pirenaica), *Tetrao urogallus* (urogallo). Otras 10 se consideran vulnerables: *Barbatula barbatula* (lobo de río), *Galemys pyrenaicus* (desmán de los Pirineos), *Lacerta bonnali* (lagartija pirenaica), *Lagopus mutus* (perdiz nival), *Neophron percnopterus* (alimoche), *Perdix perdix* (perdiz pardilla), *Phyrrocorax phyrrocorax* (chova piquirroja), *Rhinolophus ferrumequinum* (murciélago grande), *Rhinolophus hipposideros* (murciélago pequeño) y *Squalius cephalus* (bagre)

Interesa resaltar que para aquellas especies que corren mayor peligro de extinción, en el caso de Aragón, se han aprobado diferentes planes de acción encaminados a su conservación. Por ejemplo, el Decreto 45/2003 de protección para el quebrantahuesos, el Decreto 234/2004 *Cypripedium calceolus* L, (zapatito de dama), o el Decreto 127/2006, de 9 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el

que se establece un régimen de protección para el cangrejo de río común, *Austropotamobius pallipes*. Las especies en peligro de extinción, como el oso pardo, el quebrantahuesos, u otras como la rana pirenaica sería más efectiva su protección si se aplicasen programas transfronterizos homogéneos.

Estos Decretos conllevan la aprobación y puesta en marcha de un Plan de Recuperación y estos planes (quebrantahuesos, oso, tritón pirenaico, rana pirenaica...) serían mucho más efectivos si se desarrollasen conjuntamente a nivel de macizo pirenaico.

4. LOS DIFERENTES MODELOS DE GESTIÓN

Hemos señalado que si bien el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido se creó en 1918 en realidad sus efectos no fueron efectivos hasta la ampliación de 1982. Mientras tanto, en Francia se creaba el PNPO en 1967 definiendo unos objetivos y modelo de gestión que servirían de modelo a la ampliación de Ordesa. Como señala Dominique Tribot-Laspierre (1992) la declaración de un Parque Nacional en Francia es *una operación administrativa y psicológica muy grande*, puesto que fue necesario convencer a las poblaciones locales y sus representantes *muy desconfiados ante la autoridad del Estado Central*. Las resistencias más fuertes, fueron de los ganaderos que consideraban se restringiría o limitaría la gestión y aprovechamiento de los pastos y, sobre todo, de los cazadores, que temían la reducción de los terrenos de caza. En la vertiente española los colectivos que se opusieron a la creación de Parques Nacionales o Naturales fueron los mismos.

En ambos casos la reglamentación de los usos y aprovechamientos es muy semejante, pudiendo resumirse en:

- Caza totalmente prohibida.
- Prohibida la acampada, excepto *vivac*.
- Prohibición de recolectar plantas o semillas. Tampoco introducir plantas alóctonas.
- Construcción de carreteras, estaciones de esquí y otras infraestructuras salvo pistas de acceso a las majadas ganaderas pero siempre tras un detallado estudio de impacto.
- En realidad, sólo las actividades pastoriles y forestales se pueden desarrollar. No obstante, hay que tener en cuenta que el desarrollo de dichas actividades cambia con el tiempo y debe adaptarse a nuevas necesidades. Adaptación que también suele generar problemas.

Las actividades ganaderas son las que mejor se adaptan a los objetivos de conservación y, simultáneamente, canalizan los recursos naturales en beneficio de la población. El ganado consume recursos naturales “gratuitos” en cuanto sólo necesitan de la fotosíntesis para su crecimiento, son los pastos, un recurso que si no fuese por el aprovechamiento mediante la ganadería se perdería. Por otra parte, si estos pastos no se consumen anualmente se degradan y se inicia un

proceso de alteración ecológica e incluso paisajística, debido a que sin el aprovechamiento ganadero los pastos alpinos son colonizados rápidamente por especies forestales alterándose de esta forma el paisaje tradicional (Aldezabal 2001)

Estos espacios se caracterizan, a menudo, por la ausencia de adecuados equipamientos de recepción que, a pesar de disponer de una frecuentación de visitantes a veces excesiva, no pueden rentabilizarla totalmente hacia el desarrollo económico local. Así, el Estado ha ido elaborando nuevas políticas de protección y de puesta en valor de los paisajes. Dicha política no se orienta exclusivamente hacia la protección, sino que contempla el desarrollo del turismo como principal instrumento para revalorizar el patrimonio natural y apoyar el desarrollo local. Si las necesidades de protección deben ser muy restrictivas se crean dentro de un parque reservas con un tratamiento especial (Gavarnie, Néouvielle), de tal forma que haya zonas donde se conserve a modo de *museos de naturaleza salvaje* mientras en las zonas periféricas se ubican los espacios de acogida y estancia turística para canalizar hacia la población los posibles beneficios económicos que genere el parque.

Los modelos de gestión presentan algunas diferencias entre las vertientes norte y sur de la frontera. En la parte francesa se ha conseguido incorporar de forma más eficiente el desarrollo con los objetivos de protección. Si bien en la zona central del Parque se aplican políticas muy restrictivas, (a pesar de que existe alguna pequeña estación de esquí como Artouste), las actividades ganaderas se han “mimado” y hoy existen unos aprovechamientos ganaderos de mayor intensidad que en la vertiente española. Los habitantes de la zona del Parque francés, en el período 2007-2012, han recibido directamente 6,4 M€ (29 %) del total de la inversión de 22,25 M€ realizada en ese período por la administración y consideran que ha generado unas inversiones indirectas correspondientes a 8 veces lo invertido directamente.⁶

Para el caso español, si analizamos, por ejemplo, las inversiones en el PNOMP del año 2006, correspondientes a los 6 conceptos de: uso público, conservación de recursos, infraestructuras, investigación, funcionamiento básico y desarrollo, nos encontramos con que el 74 % del importe invertido lo realizan tres empresas (Tragsa, Sodemasa y Prames) en proporciones que van del 45 % en investigación al 98 % en el caso de las infraestructuras. Seguramente es un modelo de participación poco relacionado con los actores locales y que indudablemente no se debería mantener. Para el caso del PNOMP, el año 2006 ya representa un largo recorrido en experiencia gestora del Parque pero creemos que no debería servir de modelo para los otros ENP de Aragón.⁷

⁶ <http://www.parc-pyrenees.com/territoire-de-vie/developper-le-territoire.html>

⁷ http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Departamentos/AgriculturaGanaderiaMedioAmbiente/AreasTematicas/MA_RedNaturalAragon/EspaciosIntegranRedNaturalAragon/EspaciosNaturalesProtegid

En el marco de una propuesta de cooperación transfronteriza interesaría adaptar los modelos de gestión económica franceses a los espacios españoles, pues entendemos que han sido más efectivos y con mejores resultados, sobre todo en lo relacionado con el aprovechamiento ganadero y el impulso de la artesanía o agroalimentación con productos del país. También interesa reflexionar sobre las áreas de influencia socioeconómica. Mientras en los parques españoles las áreas periféricas de protección se limitan casi exclusivamente al conjunto de los términos municipales por los que se extiende el espacio protegido, en el caso del PNPO el concepto de área de influencia (o periférica) es mucho más amplio, incorporando poblaciones más alejadas (ver mapa). En el caso francés la promoción socioeconómica se plantea con un carácter regional, mientras que los parques del Pirineo español los programas de desarrollo son más locales.

5. LOS ESPACIOS NATURALES SE HAN CONVERTIDO EN UN IMPORTANTE RECURSO ECONÓMICO.

Si bien el proyecto de creación de un Parque Nacional o Natural era considerado, tanto por los agentes locales franceses como españoles, como una limitación o condicionante del desarrollo, con el paso del tiempo, las críticas han desaparecido (o al menos disminuido) y hoy se concibe como una fuente de recursos que deriva de las “etiquetas” de calidad natural con que se ve beneficiado el espacio. En este sentido, las actividades turísticas son las que más se benefician pero no debemos olvidar que éstas constituyen en buena medida un complemento a las actividades agroganaderas, mediante las fórmulas de agroturismo o turismo rural.

Si analizamos la evolución demográfica vemos (gráfico siguiente) que apenas se deduce un impacto negativo en el entorno de Ordesa a partir de 1980 y en relación con la tendencia del conjunto de la comarca del Sobrarbe. Más bien a partir de 1980 la caída demográfica se frena, lo que se debe, más que a la existencia del Parque al hecho de haber alcanzado unos mínimos de población y la emigración rural había tocado fondo. El último censo de 2011 sí que parece indicar que la comarca recupera con más fuerza que los municipios del entorno de Ordesa. Esto debemos relacionarlo con el crecimiento de las cabeceras comarcales, Ainsa y Boltaña, las cuales también se ven beneficiadas de la existencia del Parque.

La evolución de los censos ganaderos no se han visto afectados negativamente por la existencia del Parque. Entre 1950, momentos de la máxima presión ganadera en el conjunto del Pirineo, y los datos más recientes de 2007 vemos que el bovino se ha multiplicado por más de 4 mientras que el ovino, es la

[os/ci.03_Memorias_divulgativas_detalleDepartamento?channelSelected=ac4890292fb3a210VgnVCM100000450a15acRCRD](https://os.ci.03_Memorias_divulgativas_detalleDepartamento?channelSelected=ac4890292fb3a210VgnVCM100000450a15acRCRD))

especie que en mayor medida ha retrocedido en el Pirineo en la segunda mitad del siglo XX. En general ha descendido como en la mayoría de los valles y, en algunos municipios, ha aumentado aunque las causas habría que estudiarlas con más detalle para poderlas relacionar directamente con la influencia del Parque.

6. HACIA LA CREACIÓN DE UN PARQUE INTERNACIONAL DE LOS PIRINEOS.

El Pirineo es un espacio homogéneo desde el punto de vista de los recursos naturales y, en estos momentos que en la Unión Europea se avanza en la eliminación de las fronteras interiores, sería interesante pensar en la creación de un **Parque Internacional**. En este sentido, el 15 de marzo de 1976 el Consejo de Ministros del Consejo de Europa adoptaba una resolución mediante la cual se otorgaba el **Diploma Europeo** al Parque Nacional de los Pirineos Occidentales franceses. Al mismo tiempo se recomendaba la ampliación del Parque Nacional de Ordesa y su unión con el Parque Nacional francés. Según esta Resolución los dos parques podrían ser gestionados conjuntamente con unas normas de conservación de carácter internacional, bajo la tutela del Consejo de Europa.

El informe del Consejo de Europa al referirse a Ordesa lo califica de espacio natural de "Interés europeo", en razón de la variedad y calidad de sus hábitats, de la belleza de su paisaje, y particularmente de la presencia de especies raras, endemismos pirenaicos. Se trata de un Patrimonio Natural que se revalorizaría sensiblemente si se uniese y gestionaran de forma conjunta con el parque nacional francés, la unión con Aigües Tortes ya es más difícil al no ser limítrofes.

Por otra parte, el Parque Nacional de Ordesa ya preveía, en el momento de su recalificación, una colaboración con el Parque Nacional de los Pirineos franceses. Así, en julio de 1986 comenzaron los contactos para definir posibles sistemas de colaboración entre ambos parques que se plasmaron en la Carta de Colaboración firmada en Torla el 24 de septiembre de 1988.

En 1985 se firma el Acuerdo MOPU-DATAR que pretende impulsar la cooperación entre Francia y España en el marco de la CEE y ante la perspectiva de la creación del mercado único a partir de 1992. Dentro de este acuerdo los trabajos se orientaron a analizar las posibles fórmulas de cooperación con especial atención en los espacios naturales, el turismo y la cultura. En este contexto, los espacios naturales emergieron como el instrumento más adecuado para impulsar la cooperación interestatal y la eliminación de las fronteras. Ya hemos puesto de manifiesto que la protección de especies en peligro de extinción no tiene sentido planificarla con criterios de fronteras político-administrativas, estas políticas no serán eficaces hasta que no se programen con planeamientos globales, o al menos suprarregionales.

6. CONCLUSIONES

- La existencia y superficies de los espacios naturales protegidos ha ido aumentando en las dos vertientes del Pirineo pero sólo presenta un trazado continuo en la vertiente francesa.
- Los distintos tipos de espacios han ido configurando unas áreas de protección bastante representativas del entorno pirenaico.
- La participación de los agentes locales y la apertura de servicios a los visitantes se han ido ampliando con los años pero no presentan un planteamiento homogéneo para ambas vertientes del Pirineo.
- Las especiales condiciones legislativas y económicas de los dos estados deberían intentar converger para realizar una política común de conservación y promoción de los recursos que fuese realmente eficaz: los hallazgos y los errores de cada lado pueden servir para corregir mejor las nuevas decisiones a tomar.
- Además del interés como el mejor instrumento de conservación del medio natural, estos espacios protegidos se están convirtiendo en motor de desarrollo económico para las poblaciones de su entorno. Esto constituye un motivo más para impulsar una gestión conjunta, puesto que tanto la conservación como el desarrollo sostenible exigen planteamientos territoriales globales en aras de su eficacia.

BIBLIOGRAFÍA

ALDEZABAL, A. (2001). *El sistema de pastoreo del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido (Pirineo central, Aragón)*. Zaragoza.

BENITO, J. L. (2006). *Vegetación del parque nacional de Ordesa y Monte Perdido (Sobarbe, Pirineo central aragonés)*. Zaragoza, Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón.

ELÓSEGUI, J., I. Santesteban, et al., Eds. (1986). *El Parque Natural Pirenaico en Navarra. I. Larra-Belagoa*. Pamplona, Gobierno de Navarra. Departamento de Ordenación del Territorio, vivienda y Medio Ambiente.

FILLAT, F. (1981). *De la trashumancia a las nuevas formas de ganadería extensiva. Estudio de los valles de Ansó, Hecho y Benasque*, Universidad Politécnica de Madrid.

GOBIERNO DE ARAGÓN (2011). *Red natural de Aragón*. Zaragoza, Gobierno de Aragón, Sodemasa y Prames.

GORRÍA IPAS, A.J. (1996). *El Pirineo como espacio frontera*. Gobierno de Aragón

GORRÍA IPAS, A.J. y Bielza de Ory, V (1996). *El Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido*. Congreso Internacional de Geografía. Praga

GORRÍA IPAS, A.J; Albasini Legaz, G y Cancer, L (2000) *Hacia el Parque Natural de los Pirineos Aragoneses*. Congreso de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Jaen

Gracia, A. (2010). *Parque natural Posets-Maladeta: un parque puro de montaña*. *Alkaid* 7: 104-119.

VILLAR, L. (1982). *La Vegetación del Pirineo occidental. Estudio de geobotánica ecológica*. Pamplona, Institución Príncipe de Viana.

VILLAR, L. Y J. L. BENITO (2004). *Los bosques del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido (Pirineo central español): cartografía, valor ecológico y conservación*. *Naturalia Maroccana* 2(1-2): 155-162.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Puesta en valor los recursos culturales de las áreas protegidas:
promoción a través de un geoportal temático

*Javier Puertas Blázquez**

**Licenciado en Geografía UAM, Oficina Técnica de EUROPARC-España*

RESUMEN

Los espacios naturales protegidos tienen como objetivo último la conservación de la naturaleza en un sentido amplio. La mayoría de los espacios protegidos, además, albergan una gran cantidad de valores vinculados al patrimonio cultural material e inmaterial. La promoción y puesta en valor del patrimonio cultural de las áreas protegidas es una oportunidad de futuro por explorar. Herramientas como el geoportal cultural desarrollado por EUROPARC-España vienen a contribuir a la promoción de los parques por sus valores culturales.

1. EL PATRIMONIO CULTURAL MATERIAL E INMATERIAL DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

La mayoría de los espacios naturales protegidos albergan una gran cantidad de valores vinculados al patrimonio cultural, material e inmaterial, ya sean de tipo histórico, lingüístico, artístico, estético, social (sistemas de gobernanza, oficios y conocimientos tradicionales...), religioso o espiritual. Estos valores suponen una riqueza añadida al patrimonio natural que tienen por misión proteger estos espacios, y a los valores del patrimonio cultural tangible (arquitectónico, arqueológico, etcétera) que con frecuencia concurren en ellos.

Lejos de ser marginales, los valores del patrimonio inmaterial son los que suelen configurar los vínculos identitarios, simbólicos y de pertenencia que conforman el arraigo o la querencia que une una determinada sociedad, especialmente la población local, con los espacios naturales.

En esta línea EUROPARC-España coordinó un trabajo que dió lugar a un Manual con casos de estudio aportados por un grupo numeroso de personas liderado por Josep María Mallarach. En el manual se pueden encontrar los antecedentes más relevantes de la integración del patrimonio inmaterial en las áreas protegidas en el ámbito internacional, y se propone una tipología de elementos y valores del patrimonio inmaterial que facilita la identificación de casos concretos y las recomendaciones prácticas para su integración en la planificación y la gestión. Cada recomendación va acompañada de ejemplos de referencia. Además se documentan 10 casos de estudio en los que se presenta el área protegida y el patrimonio inmaterial documentado, y se analizan las principales interacciones con el patrimonio natural.

Se aporta una tipología que permite apreciar la variedad de valores culturales que aportan los espacios naturales: artísticos (danzas, juegos tradicionales, pintura y literatura de naturaleza), estéticos (belleza, armonía), sociales, históricos y etnológicos (conocimientos y oficios tradicionales, gastronomía, instituciones ancestrales), religiosos (rituales en la naturaleza, romerías, patrimonio religioso) y espirituales (elementos de la naturaleza considerados sagrados).

Una síntesis de los casos de estudio documentados en el Manual *El patrimonio inmaterial: valores culturales y espirituales. Manual para su incorporación en las áreas protegidas* (EUROPARC-España, 2012) se presenta a continuación:

- Monumento Natural del Camí de los Peregrinos de Les Useres. La peregrinación que el pueblo de Les Useres (Castelló de la Plana) organiza al santuario de Sant Joan de Penyagolosa el último viernes de abril es un caso único de peregrinación popular, autogestionada por los habitantes de un solo pueblo, que ha conservado viva su motivación, estructura y organización, hasta los más pequeños detalles (ritos, cantos, vestidos, comida, bebida...) durante más de seiscientos años hasta la actualidad.
- Pastoreo en zonas de puerto de la Sierra de Moncayo. La actividad ganadera extensiva ha modelado el paisaje de montaña característico de la Sierra del Moncayo, y ha sido, desde la Reconquista, una fuente de riqueza para los municipios aledaños. Se trata de una actividad secular, todavía viva y con una vasta cultura ganadera asociada. Gracias a ella se mantienen las zonas de pastos aún presentes en la sierra, y con ellas diversas especies de flora de gran importancia.
- El Santuario de El Rocío y sus fiestas en el Espacio Natural Doñana. El Santuario de la Virgen del Rocío es el epicentro de romerías y manifestaciones festivas que desde el siglo XVII protagonizan hermandades rocieras con sus propias normas, ritos, ceremonias, vestidos, canto y danzas.
- El zapatito de Dama en el LIC Monte Pacino. La contemplación de la orquídea zapatito de dama (*Cypripedium calceolus*) en floración despierta vínculos emocionales de respeto, admiración y aproximación a la naturaleza. Aunque no se fomenta la visita a las poblaciones de esta especie protegida, ni se publicita su ubicación ni el periodo de floración, el número de visitantes a los

hayedos de Sallent de Gállego, donde medra, no deja de crecer año tras año, desde que se identificó y localizó hace más de treinta años.

- La gestión de alconorcales y la extracción artesanal del corcho en la Serra de'Espadà. El proceso de extracción genera y fomenta un sentimiento de pertenencia y de formar parte de una tradición transmitida de generación en generación. Además, ha contribuido a vertebrar la economía, la cultura y el desarrollo de las poblaciones de la sierra, caracterizando su idiosincrasia y creando un acervo cultural que fomenta los vínculos entre los habitantes, la comunidad y el paisaje, y singulariza su territorio.
- El Malpaís de Güimar y el Camino del Socorro. La superficie de la Reserva Natural Especial del Malpaís de Güimar se amplía considerablemente gracias a la devoción a la Virgen de la Candelaria y el apoyo popular a una de las romerías más antiguas de Canarias.
- La vida eremítica en Montserrat. La vida eremítica tuvo un desarrollo y una importancia extraordinarios en Montserrat durante muchos siglos, llegando a configurar un paisaje singular del que aún se conservan elementos construidos muy significativos. La zonificación de una parte de la reserva natural para uso eremítico permitiría desarrollar nuevas sinergias positivas entre la conservación del patrimonio natural y espiritual.
- Un enfoque integrado del patrimonio en el Montsant. Desde su inicio, el Parque Natural de la Serra de Montsant ha adoptado un enfoque integrador del patrimonio natural, cultural y espiritual del macizo, en todos sus ámbitos de actuación, y fue el primero en adoptar una estrategia para avanzar en este sentido.
- El Quijote en las Lagunas de Ruidera: Cueva de Montesinos. La Cueva de Montesinos, en el Parque Natural de las Lagunas de Ruidera, es el escenario de un conocido pasaje del Quijote, en el que un extraño sueño le revela que el mundo de la caballería es tan sólo una fábula. Este referente literario añade valor cultural a la visita de un entorno natural excepcional.
- El oficio de "Mestre marger" en la Serra de Tramuntana. Los constructores de la piedra en seco configuraron la mayor parte del paisaje de la Serra de Tramuntana de la Isla de Mallorca. Este oficio artesanal, con sus técnicas milenarias, sigue siendo indispensable para la conservación y mantenimiento de un paisaje cultural reconocido como sitio de interés mundial.

2. RECOMENDACIONES PARA LA INCORPORACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS

Principios generales

Adoptar un enfoque integral del patrimonio del área protegida que incluya sus dimensiones naturales, culturales y espirituales.

Promover el conocimiento (identificación, caracterización, estado, tendencias) del patrimonio inmaterial y de los valores culturales y espirituales más significativos del área protegida, así como de la función social que ejercen para los individuos y los grupos a ellos vinculados.

Reconocer y aceptar la diversidad existente de valores, vínculos y relaciones que la sociedad establece con los espacios naturales: éticos, estéticos, religiosos, espirituales...

Identificar las relaciones entre naturaleza, cultura y espiritualidad incluyendo tanto los valores localizados territorialmente (santuarios, rutas de peregrinaje, lugares santos, simbólicos, identitarios...) como los difusos (belleza, silencio, armonía...).

Fomentar el reconocimiento de los valores culturales y espirituales como activos de los territorios protegidos, y su puesta en valor en clave de desarrollo local cuando proceda.

Reconocer y comprender el carácter dinámico del patrimonio inmaterial, y su adaptación al presente como estrategia de resiliencia frente al cambio global.

Identificar los custodios, guardianes o gestores de los elementos del patrimonio inmaterial (santuarios, romerías, conocimientos, prácticas, organizaciones, lugares...) para integrarlos en la salvaguardia y en la puesta en valor del patrimonio inmaterial previamente a la declaración del área protegida y en su gestión.

Priorizar las acciones basadas en la participación y el consenso con el objetivo de desarrollar sinergias y ampliar los ámbitos de cooperación interna, en función del grado de amenaza de los valores objeto de conservación.

Identificar los ámbitos potenciales de cooperación entre las distintas facetas del patrimonio, sus múltiples percepciones y sus variados interlocutores, tanto grupales como individuales.

En caso de conflicto, adoptar soluciones de ámbito local que sean culturalmente aceptadas, estableciendo si es necesario códigos de conducta elaborados de forma participativa y comunicados de forma creativa y adecuada.

Incorporar la visión integral del patrimonio en todas las escalas de la planificación, y con todos los ámbitos y políticas sectoriales en los que sea necesaria la cooperación.

Recomendaciones para el proceso de declaración del área protegida

Definir propósitos, objetivos y normas de manera inclusiva, integradora y coherente con los valores culturales y espirituales reconocidos.

Establecer una delimitación inclusiva que integre todo el espectro de valores identitarios más significativos que coexisten en el área protegida.

Identificar e incluir en la declaración del área protegida los valores culturales y espirituales como objetos de gestión.

Asegurar la participación de los agentes implicados en las distintas etapas del proceso de declaración del área protegida.

Consultar a los agentes clave vinculados a los valores culturales y espirituales, involucrándoles en la medida de lo posible, especialmente cuando existan custodios de lugares considerados significativos por sus valores patrimoniales.

Escoger un nombre y una imagen para el área protegida que integren o representen conjuntamente los principales valores naturales, culturales y espirituales del área protegida.

Prever en la declaración del área protegida la presencia y participación de los agentes responsables de los valores culturales y espirituales en los órganos rectores y gestores del área protegida.

Recomendación para el proceso de planificación del área protegida

Integrar los valores culturales y espirituales en los nuevos instrumentos de planificación de los recursos naturales y sus planes de gestión, así como en instrumentos de planificación superiores, o en los ya existentes en caso de revisión.

Si la planificación no incluye los elementos del patrimonio inmaterial, desarrollar instrumentos complementarios como planes, estrategias o directrices que permitan incorporar de facto sus valores.

Asegurar la consideración de los valores culturales y espirituales en la fase de diagnóstico de la planificación del área protegida.

Integrar los valores culturales y espirituales en la regulación de usos del área protegida para conciliar el disfrute del patrimonio natural e inmaterial, en especial en ámbitos como la regulación de accesos, uso público y aprovechamiento de los recursos naturales.

Integrar los valores culturales y espirituales en el diseño de la zonificación del área protegida.

Fomentar la participación de los agentes clave del patrimonio cultural y espiritual, especialmente la población local, utilizando las pertinentes metodologías para identificarlo y comprenderlo en su contexto sociocultural.

Considerar, tanto en la planificación del área protegida como a escalas territoriales más amplias, la posibilidad y oportunidad de desarrollar planes o programas especiales para la gestión de los elementos del patrimonio inmaterial.

Recomendaciones para la gestión del área protegida

Integrar los valores culturales y espirituales en la gestión preventiva de las áreas protegidas (seguimiento, vigilancia, información preceptiva de actividades...).

Promover las sinergias entre las actuaciones de conservación de los valores naturales, culturales y espirituales.

Permitir que los garantes del patrimonio inmaterial lo mantengan de forma compatible con los objetivos de conservación del área protegida.

Dotar a los equipos gestores de áreas protegidas relevantes por sus valores culturales y espirituales de personal técnico especializado en la gestión del patrimonio cultural material e inmaterial.

Promover la coherencia ambiental en todas las facetas de los equipamientos, instalaciones y actividades del patrimonio cultural y espiritual.

Fomentar la cooperación técnica de los gestores del área protegida con los representantes o custodios del patrimonio inmaterial, y coordinar el uso compartido de los recursos.

Establecer con otras áreas protegidas convenios de cooperación, u otras fórmulas de cooperación, para colaborar en la salvaguardia de valores culturales y espirituales.

Integrar los valores culturales y espirituales en la planificación de la gestión del área protegida, particularmente en las directrices de gestión del uso público.

Incorporar a los representantes de los valores culturales y espirituales en los procesos clave de gestión (formulación de objetivos operativos, toma de decisiones, solución de conflictos...).

Favorecer la presencia y participación de los agentes responsables de los valores culturales y espirituales en los órganos rectores y gestores del área protegida.

Promover la creación de comisiones, u otros órganos de gestión compartida, con objetivos específicos consensuados en materia de valores culturales y espirituales.

Impulsar la participación ciudadana a través del voluntariado, implicando a los participantes en actividades de conservación y restauración de los elementos vinculados con el patrimonio inmaterial con enfoques integradores.

Promover la participación de los gestores ambientales en las administraciones y organizaciones responsables de la conservación del patrimonio cultural y espiritual vinculado al área protegida.

Impulsar medidas proactivas para subrayar el valor de los elementos patrimoniales inmateriales significativos en clave de desarrollo local.

Comunicar de manera respetuosa e inclusiva todos los valores del área protegida, incluido el patrimonio inmaterial.

Integrar los valores culturales y espirituales en el lenguaje, la comunicación, la difusión del área protegida, incluyendo sus puntos de información, centros de interpretación, programas educativos y actividades de voluntariado.

Recomendaciones para el seguimiento y la evaluación del área protegida

Integrar los valores culturales y espirituales, y a sus agentes, en los programas de investigación y seguimiento del patrimonio en las áreas protegidas.

Implicar a los agentes clave en la elección del método evaluador y de sus indicadores, con el fin de conseguir un conocimiento significativo del estado de los valores culturales y espirituales.

Incluir el estado de los valores culturales y espirituales en las memorias de gestión y las evaluaciones periódicas del área protegida (patrimonio inmaterial documentado y promocionado, impacto mediático de las actividades...).

Tomar en consideración a los portavoces de los valores culturales y espirituales como fuentes de verificación del logro de objetivos relacionados con los elementos del patrimonio inmaterial.

3. GEOPORTAL PATRIMONIO CULTURAL DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Para continuar con esta línea de trabajo EUROPARC-España ha puesto en marcha un geoportal cuyo objetivo último es contribuir a la difusión de los valores culturales materiales e inmateriales de los espacios naturales protegidos del

Estado español¹. Para la puesta en marcha del geoportal se contó con un apoyo del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España.

Actualmente se pueden encontrar una treintena de iniciativas y recursos culturales vinculados a otros tantos espacios protegidos, cifra que se espera duplicar en los próximos meses en el marco del proceso de actualización y ampliación de contenidos del portal que está arrancando en estos momentos. Para la ampliación de los recursos disponibles en el geoportal se cuenta también con el apoyo del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España.

A modo de ejemplo se presentan a continuación algunos de los recursos disponibles en el geoportal:

Safari fotográfico Sierra de Baza

En el Parque Natural Sierra de Baza, en Andalucía. Se trata del safari fotográfico de naturaleza más prestigioso y consolidado del Estado Español. Combina la fotografía con el deporte de la caza sustituyendo la escopeta por la cámara fotográfica. Abierto a profesionales y también a la ciudadanía en general, fomenta la admiración y el goce del patrimonio natural, así como su aprecio y respeto.

PaseARTE Cebollera

En el Parque Natural Sierra Cebollera, en La Rioja. De la mano de expertos, el programa "PaseARTE Cebollera" ofrece una aproximación distinta, original, a partir de las sensaciones estéticas que evocan los paisajes del Parque, los valores y las sensaciones poéticas, o las sonoridades que pueden apreciarse en parajes cuidadosamente escogidos.

Patrimonio eremítico y cartujano del Monsant

En el Parque Natural Serra de Monsant, El Montsant (Monte Santo), rodeado de imponentes farallones, ha sido hogar de ermitaños desde el siglo VII. Durante ocho siglos fue gestionado por comunidades monásticas. Se puede visitar la antigua cartuja de Escaladei y una corona de ermitas alrededor del macizo, con buen acceso.

Pozos de nieve en Sierra Espuña

En el Parque Regional de Sierra Espuña, en la Región de Murcia. Antes de que existiera la electricidad, el hielo se fabricaba en unos pozos donde se acumulaba la nieve durante el invierno. La visita de los pozos de la nieve de Sierra Espuña permite conocer la forma y el procedimiento utilizado en esta zona, donde adquirió un gran desarrollo, en un paisaje de gran interés.

¹ www.redeuroparc.org/geoportal-recursos-culturales.jsp

Complejo salinero de Imón

En la Microrreserva Saladares de la Cuenca del Río Salado, en Castilla-La Mancha. A lo largo del valle del río Salado y algunos de sus afluentes existe un auténtico rosario de explotaciones salineras, en total unas doce, entre las que cabe destacar las de Imón, formando el conjunto salinero industrial más importante por producción y extensión que ha existido en la España interior.

Festival de músicas y danzas tradicionales en la montaña salmantina

En la Reserva de la Biosfera Sierras de Béjar y Francia, en Salamanca. El patrimonio cultural de la zona, tanto material como inmaterial, es rico y diverso. Destaca la arquitectura tradicional diversos pueblos de la Sierra de Francia y la música y danzas tradicionales como las que se exhiben en el Encuentro de Céspedes de Tormes.

BIBLIOGRAFÍA

EUROPARC-España, 2014. *Anuario del estado de las áreas protegidas 2013*. Fundación Fernando González Bernáldez, en prensa.

EUROPARC-España, 2012. *El patrimonio inmaterial: valores culturales y espirituales. Manual para su incorporación en las áreas protegidas*. Fundación Fernando González Bernáldez, 146 páginas.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Crecimiento de la población en los espacios de la Red Natura 2000 en Galicia

Pablo Fernández Somoza¹

*Emilio Fernández Suárez**

*Gonzalo Méndez Martínez**

¹(Geógrafo, Investigador en etapa de Tesis Doctoral en el proyecto de "Sostenibilidad Territorial de los Espacios Protegidos de la Red Natura 2000 en Galicia".

**Universidad de Vigo*

RESUMEN

Se ha estudiado la evolución de la población de Galicia con un alto grado de desagregación espacial y se ha puesto en relación con la distancia a los Lugares de Importancia Comunitaria de la Red Natura 2000, apoyándose en tecnologías propias de los Sistemas de Información Geográfica. Se concluye que los Lugares de Interés Comunitario han experimentado la mayor pérdida de población desde 1991 lo que indica que no han tenido efecto positivo alguno sobre la fijación de la población rural en sus áreas más próximas.

ABSTRACT

In this investigation, the temporal evolution of human population in the Galician Natura 2000 area has been studied using geographical information system tools. We conclude that Sites of Community Importance showed the highest population decreases indicating that the declaration of protected natural areas has not been effective to fix rural population in these territories.

1. INTRODUCCIÓN

La localización de los espacios LIC no es aleatoria sino que responde a la distribución espacial de las especies autóctonas recogidas en el Catálogo de Especies Protegidas de la UE. Bajo éste punto de vista, se estudian los cambios socioeconómicos y ambientales que se han producido en Galicia en los últimos

años con el objeto de detectar las dinámicas de ocupación del suelo y las potenciales disfuncionalidades entre política, sociedad y naturaleza que se dan por el actual modelo de ocupación del suelo.

Se va evaluar como es la dinámica de la población en las propias zonas LIC y como es en su entorno regional. Es importante esta evaluación ya que detrás de un crecimiento sostenible de la población con actividades económicas sostenibles, subyacen beneficios para los ecosistemas como mantenimiento de los sistemas agroforestales, reducción de la amenaza de los incendios, mantenimiento de los recursos naturales, aprovechamiento de suelo agrícola fértil, patrimonio cultural y bienestar social.

También es importante saber cómo es la dinámica de la población en su entorno regional, ya que altos crecimientos de población en sus bordes puede acarrear problemas de fragmentación ecológica y estas zonas pueden quedar aisladas del resto del territorio. En este sentido es interesante el artículo (Joppa *et al.*, 2009) donde se estudia la población en zonas protegidas también por ecotonos pero a partir de *buffers* de 10 km, llegándose a la conclusión de que en áreas protegidas los cambios poblacionales tienen tendencias similares a los de las zonas rurales. A diferencia de este estudio, donde se trata este problema a una escala pequeña analizándose 304 áreas protegidas de 45 países, y series temporales de población cada 10 años, en la presente comunicación se trabaja sobre una única región, en 47 áreas protegidas y con series de datos con intervalos anuales en función de la disponibilidad de datos del Instituto Galego de Estatística, obteniéndose un nivel de segregación de la información a escala de parroquia. Los resultados en ambos casos demuestran distintos efectos de las políticas sobre el territorio.

2. MÉTODO

2.1 Área de estudio

En Galicia, la Red Natura 2000 está compuesta en la actualidad por 59 LIC que suponen una superficie de 374.475 ha. y por 16 ZEPA que tienen una superficie de 101.385 ha. Ambos suponen una superficie de espacio protegido que representa el 14.7 % de su territorio. Debido a la limitación en la disponibilidad de datos, en este trabajo se estudian 38 LIC y 9 ZEPAS que suman una superficie protegida de 331.833 ha y un 10,2 % del territorio (Figura 1).

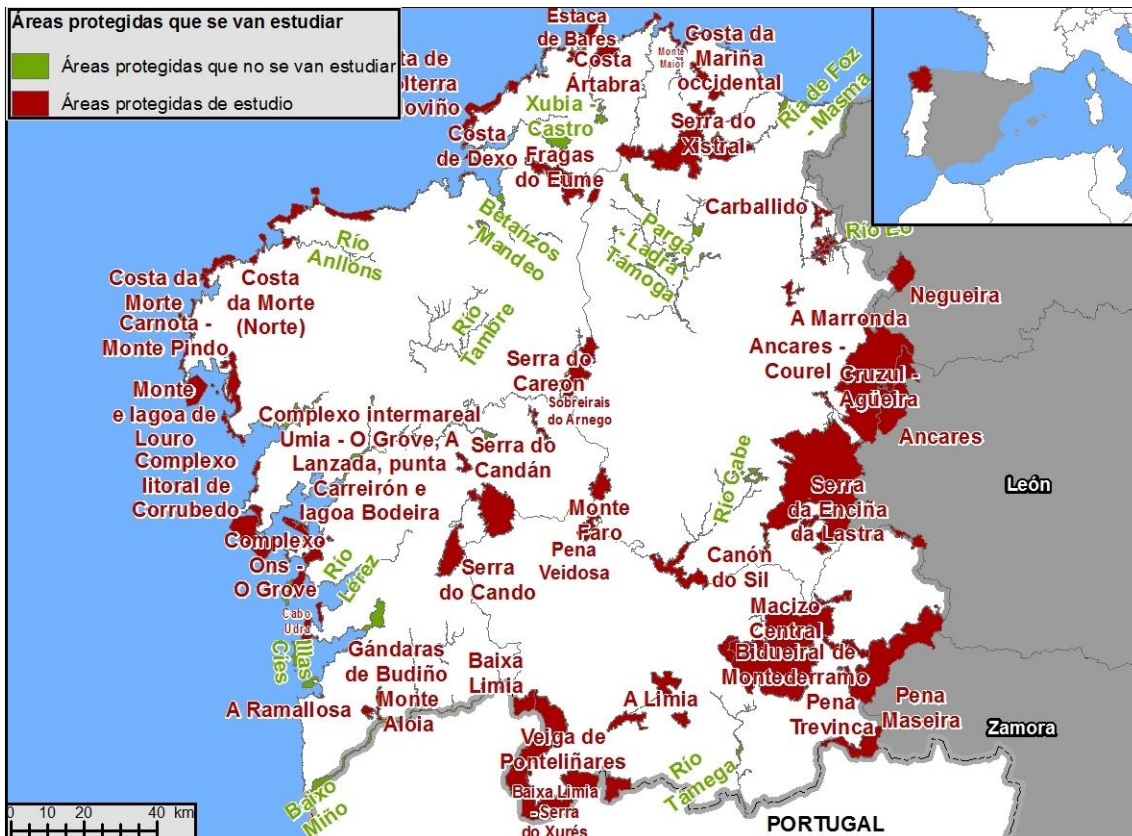


Fig. 1. Localización y Áreas Protegidas de estudio (Fuente: Elaboración propia. Salida gráfica del SIOSGA)

Las áreas protegidas objeto de estudio se extienden por todo el territorio de Galicia, y se han seleccionado a partir de una caracterización de las 65 áreas protegidas que componen la red natura 2000, atendiendo a las características físicas del elemento que protegen: áreas montañosas, islas, corredores fluviales y espacios costeros entre los que se diferenciaron entre los que tienen superficies transversales superiores o inferiores a 100 m. De esta clasificación se seleccionaron los LIC que no son espacios fluviales ni islas y los espacios costeros que no tuvieran formas longitudinales con protecciones transversales inferiores a 100 m. Como resultado de aplicar el anterior criterio se obtuvo el conjunto de áreas protegidas objeto de estudio que son 47 (Fig.1).

2.2 Modelización de bases de datos.

Se ha diseñado un Sistema de Información Territorial (SIT), denominado Sistema de Ocupación Sostenible del Suelo de Galicia (SIOSGA) basado en modelización orientada a objetos (UML) y se han seguido procesos de normalización de los datos geográficos de la familia ISO 19100 (López y Pascual, 2008). El SIT se compone de los dominios de información: Cambios Socioeconómicos, Cambios en los Usos del Suelo, Cambios en la Conectividad Ecológica, Límites Territoriales y Elementos Territoriales.

El eje central del SIOSGA está formado por el dominio de Elementos Principales, que proporciona la dimensión espacial al sistema. En este dominio se distinguen los objetos espaciales denominados ecotonos. Éstos presentan unas

características espaciales que permiten observar los cambios que se producen en las variables analizadas. La generación de ecotonos permite analizar la distribución espacial de las variables sobre el territorio y analizar su variabilidad en el tiempo. Asimismo, el ecotono transmite su información a otras superclases de mayor agregación espacial (Twumasi, 2002).

En la construcción de la base de datos utilizada en este estudio se han excluido las poblaciones urbanas con población superior a 3/4 de la población máxima de los espacios LIC, Además, y debido a las limitaciones cartográficas del CORINE Land Cover (Haines-Young *et al.*, 2006) asociadas a su escala 100.000, no se han analizado los LIC de muy pequeño tamaño, tal como se ha expuesto más arriba.

El proceso de modelización y explotación de datos se inicia con el diseño del modelo conceptual y del modelo entidad-relación, que se ha elaborado a partir del software DeZign for Databases V8. Para la realización del diseño de la Geodatabase se ha utilizado el software Enterprise Architect, para la explotación de datos espaciales se ha utilizado ArcMap 10.1, y para la explotación de datos alfanuméricos Microsoft Office Access 2007 y Microsoft Office Excel 2007.

2.3 Elección de parroquias como unidad mínima de análisis.

Aunque en los últimos años se están dando procesos de abandono poblacional de las parroquias rurales, procesos de fusión de parroquias en las zonas urbanas y dispersión urbana en las ciudades, éstas siguen teniendo un peso importante en la organización del espacio en Galicia.

Al ser las parroquias un objeto espacial con geometría variable en el tiempo debido a procesos de segregación o fusión, fue necesario identificar todas las modificaciones que se dieron entre los años 1991 y 2011, y generar superficies homogéneas para esos casos, optándose por fusionar los objetos que sufrieron alteraciones con la parroquia del contorno que tiene una mayor población, que se trató como una única unidad estadística a lo largo de toda la serie temporal.

El fichero de formas vectorial (shp) se obtuvo del Sistema de Información Territorial de Galicia (SITGA), y los datos referentes al número de parroquias y su población se obtuvieron del Instituto Galego de Estatística, incorporándose asimismo la información del censo de población de 1991 y 2001 desagregado por parroquias y el nomenclátor de población para la serie de años de (1999 -2011) .

2.4 Creación del objeto espacial de Ecotono.

De la intersección entre el objeto espacial de parroquias y el de LIC de estudio, surge el objeto espacial de Ecotono. Este objeto tiene un comportamiento en el que predomina su carácter polimorfo (Twumasi, 2002) ya que esta mínima unidad de análisis podrá adoptar los diferentes valores de las variables socioeconómicas, va a permitir que otros objetos o superclase hereden sus atributos y realicen el análisis a otros niveles de abstracción. En la Figura 3 se representa la distribución de ecotonos.

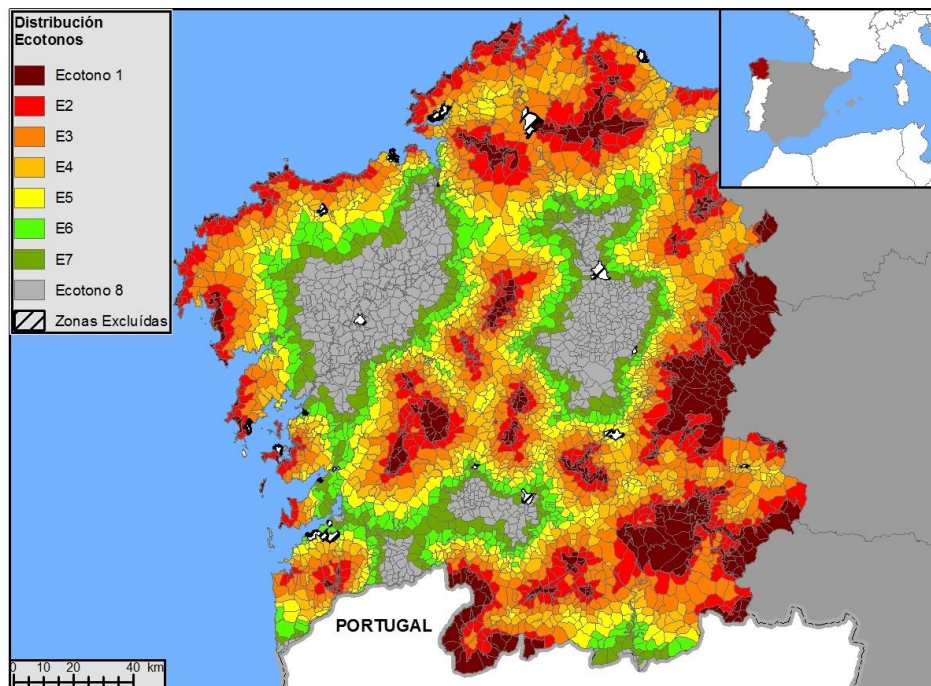


Fig. 2 Distribución de ecotonos y Zonas Excluidas. Fuente: Elaboración Propia. Salida gráfica del SIOSGA

Los ecotonos se clasificaron en función de la distancia a los LIC. Se definen 9 ecotonos. El primero, corresponde a las zonas LIC y el segundo a su ecotono de contacto. Los ecotonos 3 a 7 se denominan zona de transición y son los necesarios para conectar todos los LICs de Galicia. El ecotono 8 que denominamos “Resto de Territorio” (RT), es el que agrupa a las parroquias que quedan fuera de la conexión de los LICs previamente descritos. Por último, el ecotono 9 representa las Zonas Excluidas que corresponden a las zonas urbanas.

A partir de esta clasificación de los ecotonos se crearon dos objetos espaciales por agregación espacial: Ecotonos Galicia y Áreas de LIC que permiten por una parte agrupar todas las unidades parroquiales en ecotonos según su clasificación (E1, E2, E3... E9) y por otra parte una agrupación por grupos de LIC de 7 ecotonos por área de LIC. En la Figura 4 se representan los dos objetos espaciales creados a partir del objeto de Ecotono.

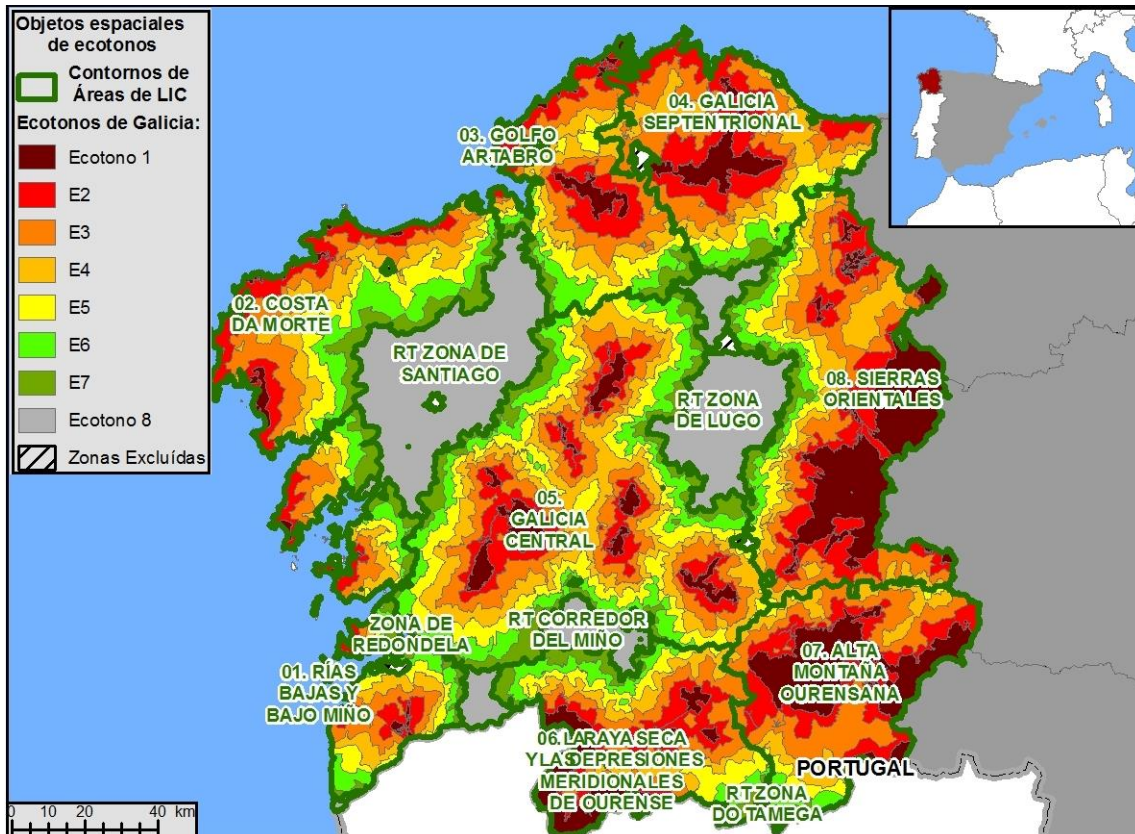


Fig. 3. Representación de los Objeto espaciales de Ecotono Galicia y Áreas de LIC. Fuente: Elaboración Propia. Salida gráfica del SIOGA.

Ambos objetos parten del mismo objeto Ecotonos. La designación de las áreas de LIC se hizo a partir de la clasificación de las áreas protegidas según su proximidad geográfica.

2.5 Asignación de población de parroquias a ecotonos.

La asignación de población a los diferentes ecotonos se realizó a partir del objeto espacial de parroquias del que se dispone información de su población mediante el método de “areal weighting” (Goerlich y Cantarino, 2012), que consiste en la división del área en varias subzonas y el reparto de población proporcionalmente a las áreas de las subzonas.

3. RESULTADOS

En la Figura 4 se presenta el mapa de densidad de habitantes por km² en 1991 y 2011.

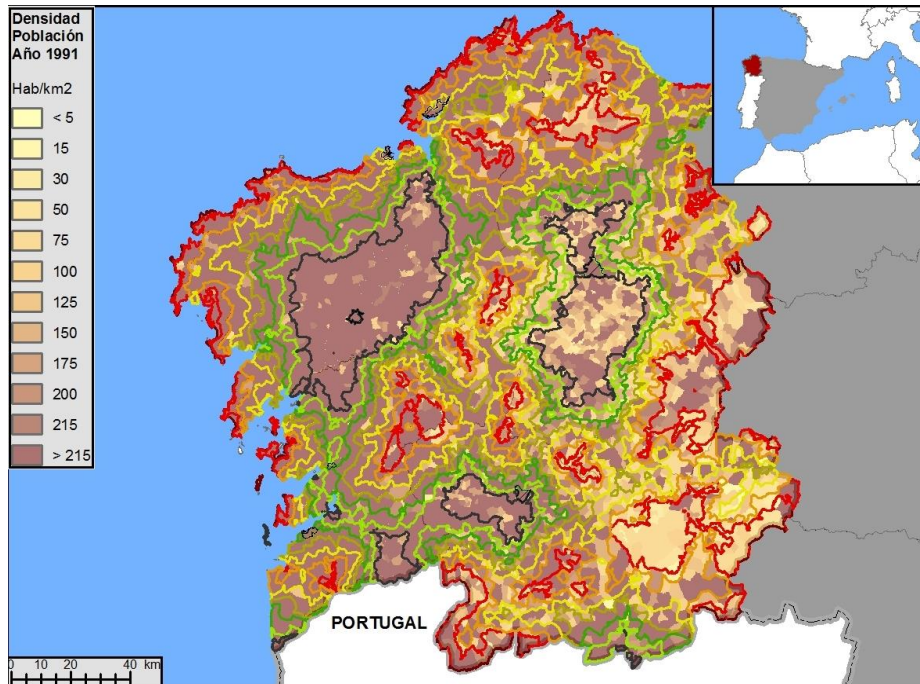


Fig. 4. Mapa de densidad de hab./km² población 1991. Elaboración propia. Salida gráfica del SIOSGA

Se observa una mayor densidad de población en la zona litoral frente a una Galicia Interior en la que la densidad disminuye progresivamente, especialmente en la zona suroriental. Al comparar estos resultados con los obtenidos en 2011 Figura 5 se observa que la superficie en Galicia en 1991 con una densidad inferior a 10 habitante era de 12.833 ha. incrementándose esta superficie en el año 2011 pasando a ser de 32.257 ha.

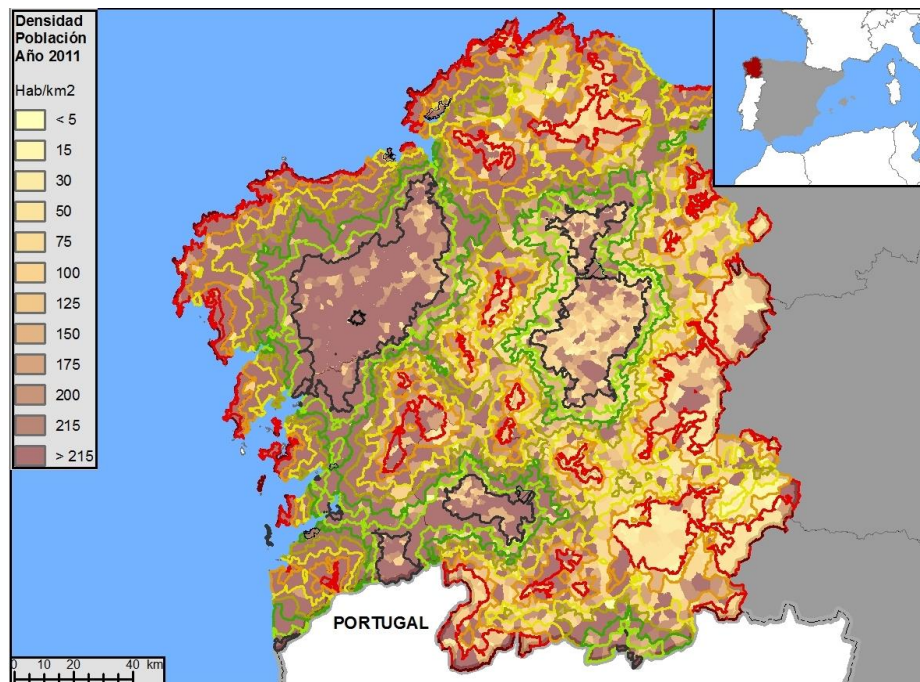


Fig. 5 Mapa de densidad 2011

Si se hace referencia a la superficie que en el año 1991 era de más de 200 hab./km² es de 1.833.202 ha. reduciéndose en el 2011 hasta 1.462.357 ha. Por lo tanto se observa un incremento de la concentración de la población en determinadas zonas é n 2011 frente una reparto más equilibrado en 1991 como se observa en las Figuras 4 y 5

En la Figura 6 se presenta la variación de la población entre 1991 y 2011, tomando el año 1991 como referencia.

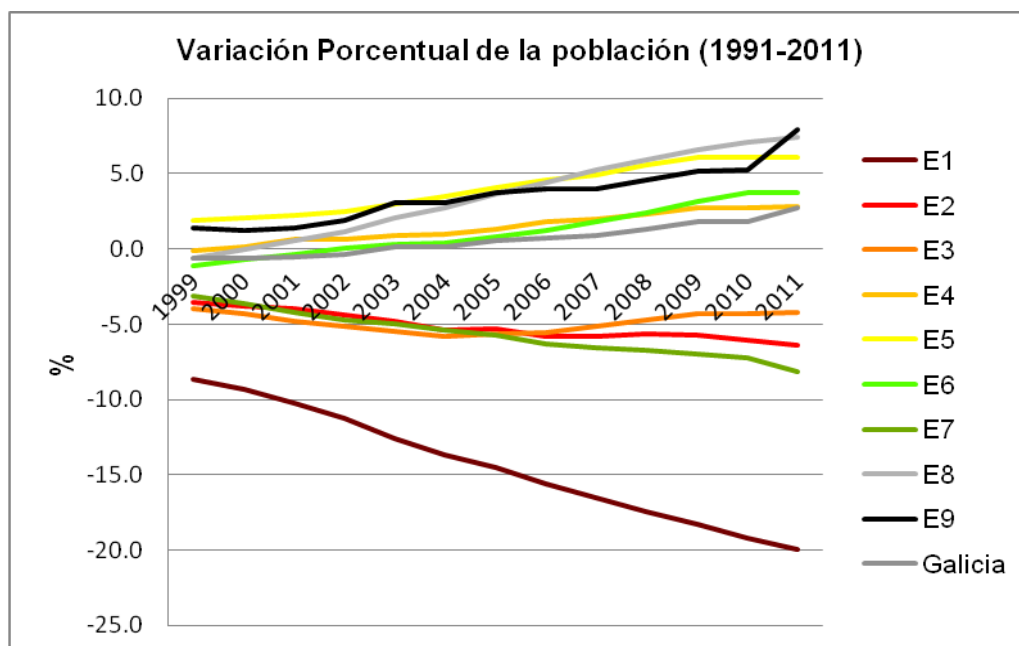


Fig. 6 Variación porcentual de la población (1991-2011)

Los resultados indican que las zonas LIC (ecotono 1), han perdido población a una tasa promedio 266 habitantes/año en el periodo estudiado, pérdida que representa la mayor pérdida de población en relación a todos los ecotonos estudiados.

Los ecotonos 2, y 7, también han perdido población con tasas promedio de 195 y 231 habitantes/año, detectándose en el ecotono 7 la segunda tendencia más negativa de las analizadas. El ecotono 3 mantiene y gana población con tasas promedio de 43 habitantes/año.

Por el contrario, los ecotonos de transición (4-5 y 6) muestran un comportamiento diferente ya que en ellos la población ha aumentado en un 3.9%, 5.4% y 1.2 % en el periodo de estudio. Por último, el ecotono 8 es el que presenta un mayor crecimiento de la población (Figura 6).

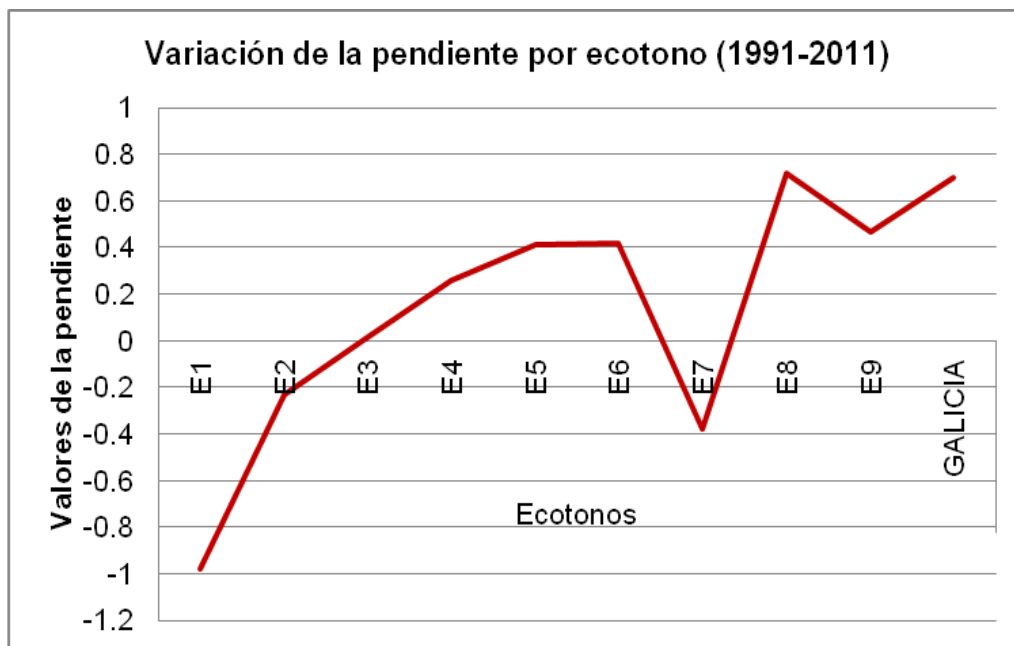


Fig.7. Tendencia de crecimiento anual de la población por ecotonos en Galicia.

Analizando las relaciones entre las áreas protegidas y el resto de Galicia, se observa que tanto en las zonas RN2000 como en sus ecotonos de contacto, se producen las mayores pérdidas de población. Sin embargo, la población aumenta en las zonas más alejadas de las áreas protegidas.

Se realizó un análisis por zonas de LIC, para conocer la variación de la población por ecotono en cada zona LIC. En la Figura 7 se presentan los resultados de variación de la población desde 1991 hasta 2011.

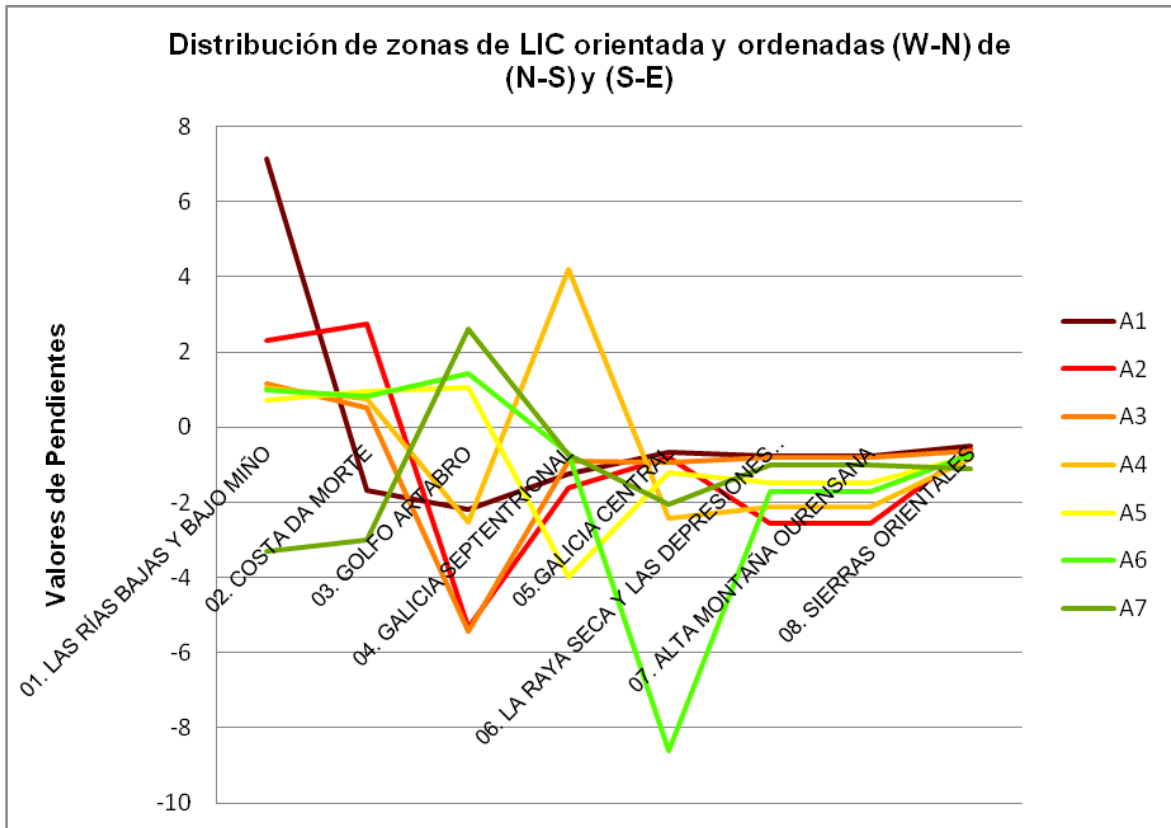


Fig. 8 Tendencia del crecimiento anual de la población por Áreas de LIC.

Se observa que la zona de LIC (ecotono 1) de las Rías Baixas y Baixo Miño es la única que tiene un crecimiento poblacional positivo, y evidencia una situación anómala en el comportamiento de la tendencia del conjunto de datos respecto al resto de las áreas protegidas. Los ecotonos de contacto 2 y 3 muestran tendencias de crecimiento de la población en las Rías Baixas y Baixo Miño, sin embargo en la Costa da Morte y en el resto de zonas se producen pérdidas de población. En los ecotonos 4, 5 y 6, se aprecia la influencia del litoral en el mantenimiento y crecimiento de la población e las zonas 1, 2 y 4, excepto en la zona del Golfo Artabro en la que que al igual que en las zonas interiores se produce una pérdida de población. En el ecotono 7, solo se produce un crecimiento población en la zona del Golfo Artabro, siendo la tendencia negativa en el resto. Asimismo la presencia de núcleos de población que ejercen un papel de centros de servicios puede justificar este comportamiento.

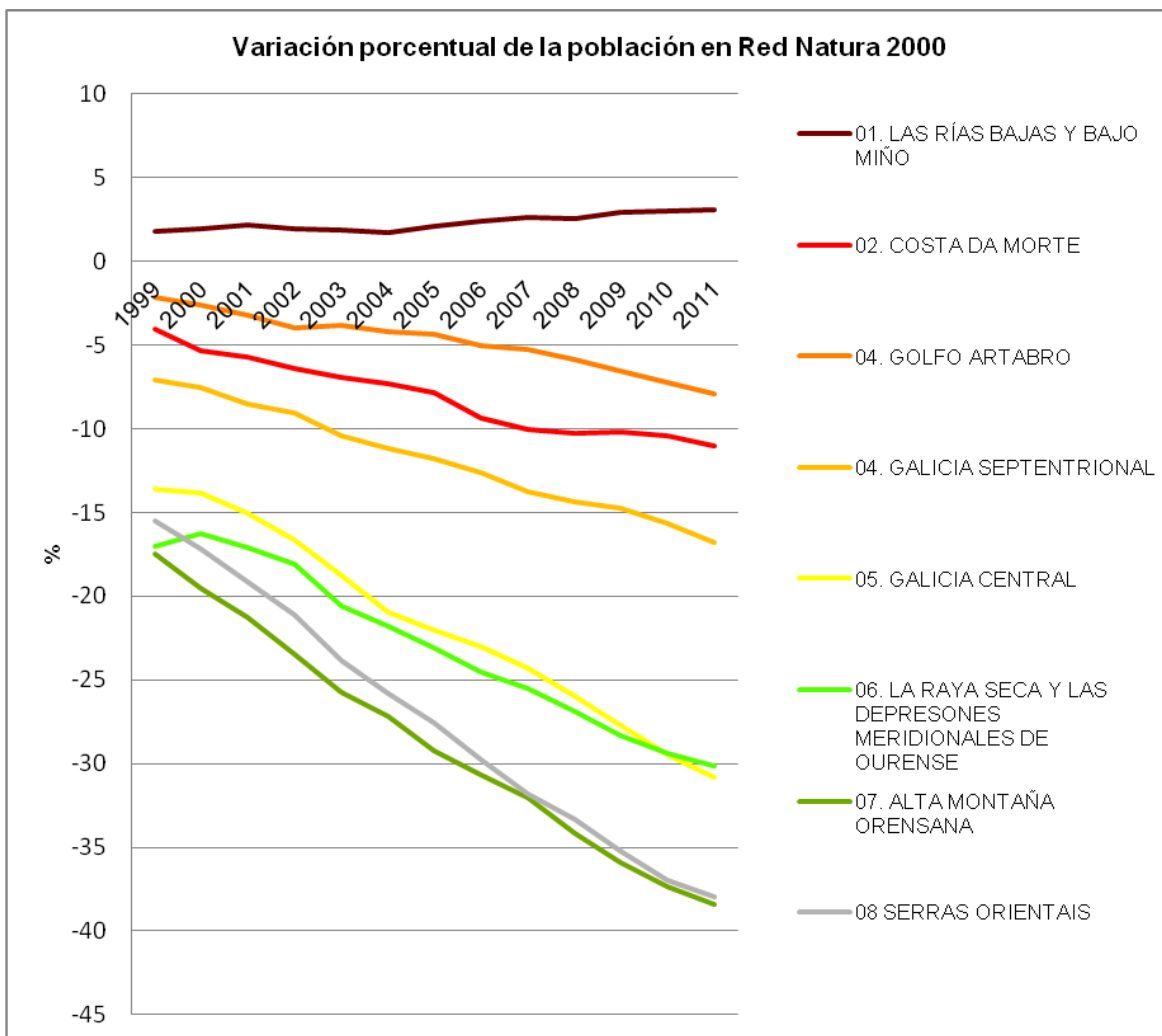


Fig 9. Variación porcentual de la población en Red Natura 2000

En la figura 9 se observa que la tasa de pérdida de población en las diferentes áreas estudiadas es tanto más intensa cuanto más alejadas se encuentran estas del litoral. Así, los LIC de Montaña, que se corresponden con las zonas 6 a 8 en la figura, son los que presentan una pérdida de población mayor, mientras que son los LIC de las Rías Baixas los que muestran incrementos de población.

4. CONCLUSIONES

- 1.- El territorio de la red Natura2000 ha experimentado una mayor pérdida de población que el resto del territorio de Galicia.
- 2.- En general, la tasa de pérdida poblacional observada en los diferentes ecotonos está inversamente relacionada con la distancia al área protegida.
- 3.- La pérdida de población en la Red Natura 2000 de Galicia es tanto mas intensa cuanto mayor sea la distancia de esta área a la zona litoral.

5. BIBLIOGRAFÍA

García F (2009). Prologo. En A Parroquia en Galicia: pasado, presente e futuro (pp. 9-15). Xunta de Galicia.

Goerlich, GFJ y Cantarino MI (2012). Una grid de densidad de población para España. Fundación BBVA.

Haines-Young R, Weber JL, y Paramo F (2006). Land accounts for Europe 1990-2000: towards integrated land and ecosystem accounting (pp 62-63). Oficial comunicación de la Comunidad Europea

Joppa LN, Loarie SR, Pimm SL (2009). On Population Growth Near Protected Areas. PLoS ONE 4(1): e4279. doi:10.1371/journal.pone.0004279.

López, FJA y Pascual AFR (2008). Introducción a la normalización en información geográfica: la familia ISO 19100. Grupo de Investigación en Ingeniería Cartográfica, Universidad de Jaén.

Twumasi, BO (2002). Modelling spatial object behaviours in object-relational geodatabase. International Institute for Geo-Information Science and Earth Observation.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Manifiesto UNIA:

Si las áreas protegidas no son parte del territorio,
¿quién protege a las áreas protegidas?

Carlos Montes del Olmo, Ignacio Palomo y Lourdes Soria*

** Catedrático de Ecología de la Universidad Autónoma de Madrid*

En el contexto de los desafíos del cambio global las áreas protegidas se perfilan como elementos fundamentales para la conservación de la naturaleza y los ciclos naturales en el sistema territorial en el que se imbrican. Los retos de futuro pasan por exportar los modelos evolucionados de las áreas protegidas al conjunto del territorio a través de una planificación integrada. Será preciso fortalecer el reconocimiento social de las áreas protegidas, incorporar estrategias de adaptación y la ordenación del territorio debe recuperar su papel fundamental de coordinación.

1. EL 10 FORO INTERNACIONAL SABERES PARA EL CAMBIO

Del 24 al 26 de junio de 2014 la Universidad Internacional de Andalucía, en el marco del Aula de Sostenibilidad, organizó el 10 Foro Internacional Saberes para el cambio. En el foro participaron numerosos expertos en materia de ordenación del territorio, espacios naturales protegidos y conservación de la naturaleza: Carles Castell, Presidente de EUROPARC-España; Hermelindo Castro, Profesor Titular de Ecología Universidad de Almería; Josefina Cruz Villalón, Catedrática de Geografía Humana de la Universidad de Sevilla; Miguel Ferrer, Profesor de investigación de la Estación Biológica Doñana; Fernando Molina, de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía; Carlos Montes, Catedrático de Ecología de la Universidad Autónoma de Madrid, y Director del Aula de Sostenibilidad; Marta Múgica de la Guerra, Directora de la Oficina Técnica EUROPARC-España; Ignacio Palomo, Centro Vasco para el Cambio Climático (BC3); Rafael Mata Olmo, Catedrático de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid; Jaime Rodríguez, Catedrático de Ecología de la Universidad de Málaga; Javier Sánchez, Director del Espacio Natural de Sierra Nevada; Lourdes Soria, CAEDER Campus

de Baeza UNIA; y Regino Zamora, Catedrático de Ecología de la Universidad de Granada.

El principal resultado de trabajo desarrollado en este X Foro es el Manifiesto UNIA: Si las áreas protegidas no son parte del territorio, ¿quién protege a las áreas protegidas?

2. MANIFIESTO UNIA SI LAS ÁREAS PROTEGIDAS NO SON PARTE DEL TERRITORIO, ¿QUIÉN PROTEGE A LAS ÁREAS PROTEGIDAS?

En el contexto del proceso emergente del Cambio Global, estamos asistiendo a un proceso de globalización socioecológica con hondo impacto territorial, que se manifiesta drásticamente en los cambios de usos del suelo, que homogenizan y fragmentan paisajes y provocan una pérdida de biodiversidad y diversidad cultural. La principal respuesta desde las políticas de conservación ha sido la creación de áreas protegidas que funcionan como islas en el territorio, dentro de un paisaje en blanco y negro: protegido vs. no protegido. A pesar de la relevancia territorial de las áreas protegidas, con un 13% de superficie terrestre a escala planetaria y alrededor del 28 % en España, no han sido suficientes para mantener los procesos ecológicos esenciales que se expresan dentro y fuera de sus límites y por tanto para detener la pérdida de biodiversidad en el conjunto del territorio. Hoy día las áreas protegidas son más necesarias que nunca, pero no suficientes por lo que precisan de un nuevo marco conceptual y territorial.

2.1. Las áreas protegidas son parte del territorio.

Los nuevos desafíos a escala planetaria que impone el Cambio Global, en un contexto de incertidumbre y crisis, requieren una evolución del modelo de área protegida, por el que dejan de ser un fin en sí mismas para convertirse en un elemento esencial en la planificación territorial. Sin embargo, la falta de una cultura del territorio, ha impedido el desarrollo de una ordenación integrada. De hecho, las áreas protegidas ya disponen de una herramienta de planificación que permite ir más allá de los límites administrativos de las mismas, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). Sin embargo, esta herramienta no se ha utilizado con toda su potencialidad y se ha limitado al interior de las mismas. Por ello es necesario pasar de una cultura sectorial de la conservación a una cultura integral del territorio.

2.2. Aprendiendo de los errores: del territorio en blanco y negro al territorio multicolor.

La falta de esta cultura ha hecho que todas las aproximaciones territoriales acaben siendo sectoriales, simplificando el debate a una dicotomía suelo urbano y urbanizable/suelo no urbanizable, protegido/no protegido y natural/transformado. En este contexto, hemos creado un territorio artificialmente compartimentando, sin respetar los límites de los ecosistemas y dominado por políticas orientadas al beneficio económico especulativo y al corto plazo. En consecuencia, la gestión de

las áreas protegidas se ha convertido en una política sectorial más, cada vez menos relevante en la toma de decisiones sobre la gestión integrada del territorio. Estos argumentos son extensibles a la gestión de espacios marinos protegidos en el ámbito litoral, donde la aproximación de la Gestión Integrada de Zonas Costeras aparece como la meta para la consideración territorial de estas áreas protegidas. Las especiales características del medio marino en cuanto a la conectividad física y Biológica favorecen su adaptación a un modelo operativo de gestión basado en unidades ecológicas más que en unidades administrativas del territorio, lo cual otorga a las áreas protegidas marinas un papel altamente relevante en la integración territorial del ámbito costero-litoral.

Hay que tener en cuenta que el objetivo de una planificación integrada del territorio debería ser fomentar el bienestar humano, manteniendo los servicios de la biodiversidad y la agrobiodiversidad de un paisaje multifuncional, expresión de un mosaico de usos del suelo diversos vinculado al conocimiento ecológico local. En el ámbito costero y marino el objetivo también ha de ser la gestión integral incluyendo el conocimiento ecológico local, particularmente las buenas prácticas de la pesca artesanal.

2.3. ¿Cómo exportamos un modelo evolucionado de área protegida al conjunto del territorio para pasar del territorio en blanco y negro a una planificación integrada?

En su evolución y apertura al conjunto del territorio hay que definir con la sociedad los nuevos roles de las áreas protegidas, y refundarlas en todas sus vertientes: ecológica, social y económica. Es preciso recuperar y potenciar el papel de las áreas protegidas como ejemplos demostrativos de una adecuada planificación y gestión de los espacios naturales, como transmisores de valores ambientales y territoriales, y como garantes de la sostenibilidad socioecológica y el bienestar humano dentro y fuera de sus límites administrativos.

Ante el nuevo escenario de cambio global, las áreas protegidas son instrumentos para desarrollar una gestión adaptativa y democrática basada en la participación y corresponsabilidad social, la transferencia de conocimiento, y la coordinación intersectorial y administrativa que contribuyan a mitigar la galopante polarización y las desigualdades territoriales así como contribuir a la justicia social y responsabilidad intergeneracional. Esta necesaria evolución puede así:

FORTALECER. Es necesario un cambio de mentalidad, de modo que la sociedad en su conjunto reconozca los valores positivos de la conservación en un marco de sostenibilidad integral del territorio asumiendo su carácter de bien común y su contribución a la equidad social. Es preciso ampliar el lenguaje asociado a las áreas protegidas, sumando a la conservación un discurso vinculado a la contribución de las áreas protegidas al bienestar humano a través de los servicios que sus ecosistemas y la biodiversidad que albergan proporcionan.

ADAPTAR. Las estrategias de gestión de las áreas protegidas deberían basarse en la búsqueda de alianzas para alcanzar objetivos comunes y en el fortalecimiento de la conjunción naturaleza-sociedad contribuyendo a reducir los

desequilibrios territoriales. Hay que incorporar en las herramientas de gestión del nuevo modelo de área protegida los impulsores de cambio para atacar las causas del cambio global. Para ello hay múltiples estrategias que deben convivir con las ya existentes: la financiación diversificada para la gestión, la custodia del territorio, la corresponsabilidad de los municipios, la fiscalidad verde, la integración de la propiedad privada en la conservación, y las formulas dinámicas para su funcionamiento adaptativo.

INTEGRAR. La ordenación del territorio debe recuperar su papel fundamental de coordinación y concertación en pos de un nuevo modelo territorial cohesionado y sostenible. Hace falta el compromiso de cooperación y coordinación del conjunto de las políticas con el territorio y al mismo tiempo la ambientalización de las políticas sectoriales para avanzar de forma conjunta en la gestión racional del territorio lo que redundaría en una mayor resiliencia de las áreas protegidas frente a las perturbaciones asociadas al Cambio Global. Para ello hay que identificar e incorporar los criterios de sostenibilidad en todas las políticas sectoriales y potenciar formas de trabajo inter-escalares interdisciplinarios y más integradas, así como la creación de espacios de diálogo entre todos los agentes sociales. En este marco, las áreas protegidas han de desempeñar un papel esencial en la definición y funcionamiento del sistema territorial.

En resumen, es la planificación integrada del territorio la que, deconstruyendo las áreas protegidas, las protege integrándolas en un territorio socio-ecológicamente interconectado, más justo y de mayor calidad ambiental en su conjunto, corrigiendo su condición de islas aisladas y superando la mutua desconfianza de las áreas protegidas hacia su entorno y de su entorno hacia las áreas protegidas.

Homenajeando a Augusto Monterroso: “Cuando la planificación del territorio despertó, las áreas protegidas seguían allí”.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Los espacios naturales protegidos en 2013: Estado de la cuestión y retos

*Marta Múgica de la Guerra**

**Doctora en Ciencias Biológicas UAM, Coordinadora de la Oficina Técnica de EUROPARC-España.*

RESUMEN

Los espacios naturales protegidos son piezas clave para un territorio sostenible. Junto con su función principal de conservación, aportan bienestar y contribuyen al desarrollo socioeconómico. España supera los 7 millones de hectáreas protegidas bajo la legislación nacional y autonómica, casi el 13% del Estado español. Esta cifra se eleva al 27,21% al considerar la legislación que desarrolla la Red Natura 2000. La protección de áreas marinas es del 1,03% y se espera que supere el 8% a finales del año 2014. Los logros son relevantes, pero los retos también. Los indicadores de gestión muestran tendencias preocupantes que hay que atajar urgentemente si no queremos poner en riesgo los muchos beneficios que aportan al conjunto de la sociedad.

1. INTRODUCCIÓN

Desde 1990 se han logrado avances significativos en el aumento de la cobertura de las áreas protegidas en todo el mundo. Entre 1990 y 2012 las áreas terrestres protegidas pasaron a ocupar del 8,9% al 14,6% de la superficie terrestre del mundo. En ese mismo período la protección de las aguas costeras ha pasado del 4,6% al 9,7%. La protección de las áreas marinas de jurisdicción nacional (hasta las 200 millas marinas) se incrementó del 1,2% al 5,3% (Naciones Unidas, 2013). En España el número de espacios naturales protegidos para este periodo se ha multiplicado por 7 y su superficie se ha triplicado.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica reconoce el papel que desempeñan las áreas protegidas para conservar la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios de los ecosistemas y establece como objetivo para el 2020 conservar al menos el 17% de las áreas terrestres del mundo y el 10% de las áreas costeras y marinas mediante una red mundial de áreas protegidas que se maneje en forma eficaz y equitativa y que sea ecológicamente representativa de los recursos naturales de la tierra.

En el contexto europeo se han declarado más de 90.000 áreas protegidas a las que España contribuye tanto en número como en superficie de forma significativa. De hecho, es el país que más aporta a la Red Natura 2000, la política europea en materia de conservación de la biodiversidad.

Más allá de los números, las áreas protegidas son territorio, son piezas clave para contribuir eficazmente a la conservación del conjunto de los valores naturales y culturales asociados a procesos dinámicos. Y si son territorio, son también sociedad. Más del 27% del territorio español forma parte de la Red Natura 2000, a la que contribuyen espacios declarados por la legislación nacional y autonómica desde hace casi 100 años. En un siglo de historia hemos aprendido que las áreas protegidas no pueden estar aisladas de la realidad territorial y social de la que forman parte. Mostrar los beneficios de las áreas protegidas para la sociedad implica demostrar los resultados de los esfuerzos para su gestión. Y para ello es fundamental la transparencia en la transmisión de la información. Este Anuario es una de las herramientas para comunicar los logros, las necesidades y los esfuerzos de las administraciones competentes por gestionar eficazmente una parte muy relevante del territorio.

2. LAS ÁREAS PROTEGIDAS: DEFINICIÓN

Bajo la denominación general de áreas protegidas se incluyen tanto las áreas designadas por la legislación nacional como autonómica e internacional. Se habla por tanto de los espacios naturales protegidos, los espacios protegidos Natura 2000 y las áreas protegidas por instrumentos internacionales. Todas las áreas protegidas deben ser designadas normativamente y las administraciones con competencia en la materia desarrollarán la planificación y gestión adecuada en cada caso para alcanzar los objetivos de su declaración.

Para ser incluidas en el Anuario de EUROPARC-España deben cumplir con las siguientes condiciones generales:

- Que se les pueda aplicar la definición internacional de área protegida.
- Un área protegida es “un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados” (UICN, 2008).

- Que hayan sido objeto de declaración legal con el propósito prioritario y explícito de la conservación de la naturaleza.
- Que estén integradas en las redes autonómicas de espacios naturales protegidos correspondientes.

La información de los espacios naturales protegidos incluidos en la base de datos que mantiene la Oficina Técnica de EUROPARC-España desde 1999 procede de las administraciones públicas miembros de la organización, responsables de su planificación y gestión.

3. LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN ESPAÑA EN 2013

España supera los 7 millones de hectáreas protegidas bajo la legislación nacional y autonómica, el 12,9% del país. Alcanza el 27,21% al considerar la legislación internacional que desarrolla la Red Natura 2000. España es el país europeo que más superficie aporta a esta red europea de conservación de hábitats y especies. La protección de áreas marinas es del 1,03% y se espera que supere el 8% a finales de 2014.

En el Estado español existen un total de 15 parques nacionales, 149 parques naturales, 291 reservas naturales, 328 monumentos naturales, 53 paisajes protegidos y 1 área marina protegida, además de otras figuras utilizadas sólo en algunas comunidades autónomas, hasta un total de 1.905 espacios naturales protegidos.

En lo que se refiere a la planificación, el 66% de los parques nacionales y el 84% de los parques naturales tienen PORN. El 73% de los parques nacionales y el 52% de los parques naturales tienen PRUG u otro instrumento de planificación de la gestión. El mayor esfuerzo de planificación en este periodo se ha hecho a los planes de gestión de los lugares Natura 2000.

La Red Natura 2000 está compuesta en nuestro país por 1.802 lugares, 42% coincidentes con espacios ya protegidos por la legislación nacional y autonómica. Actualmente existen 281 planes de gestión aprobados que supone un poco más del 15% de los espacios Natura 2000, de los cuales el 64% son LIC, 24% LIC y ZEPA y un 12% ZEPA.

Aumentan los espacios protegidos y las empresas comprometidas con la calidad de los servicios turísticos. De los 119 parques acreditados en Europa con la Carta Europea de Turismo Sostenible, 38 están en España. De ellos 25 trabajan con 364 empresas comprometidas por el turismo sostenible y el trabajo conjunto con los espacios protegidos. En 2013 se incorporaron más de 100 empresas a esta iniciativa.

Además hay otras iniciativas bajo la marca “Parque Natural” en tres Comunidades Autónomas (Andalucía, Comunidad Valenciana y Castilla y León) que implican actualmente a 312 empresas y más de 1.700 productos.

El uso público es una parte fundamental de los espacios naturales protegidos, particularmente de algunas figuras como los parques. Los parques españoles reciben al menos 21 millones de visitantes, de los que 9,5 millones lo hacen a parques nacionales.

La crisis económica ha afectado también al sector de las áreas protegidas. Tanto en parques nacionales como naturales la inversión ha bajado significativamente en el último periodo. La inversión en parques nacionales fue en 2012 de 91 euros/ha (frente a los 248 en 2010), mientras que en parques naturales es de 19 euros/ha (frente a los 26 en 2010).

El número de personas empleadas por la administración ha bajado sustancialmente en los últimos años. Al menos 1.400 personas estaban empleadas en 2012 (cifra inferior a 2010 cuando se registraban más de 2.300 personas, y muy inferior a las 4.000 personas estimadas en 2005).

El empleo indirecto no está aún evaluado, aunque puede cifrarse en al menos 1.500 personas sólo en empresas locales ligadas a marcas de calidad de los parques (Carta Europea de Turismo Sostenible en espacios naturales protegidos y otras marcas).

Entre el 23 y el 29% de los puestos de trabajo en las áreas protegidas están ocupados por mujeres, equilibrándose algo más sólo en el nivel técnico donde el porcentaje de mujeres es del 44%.

La valoración global del estado de conservación de especies y hábitats de la Red Natura 2000 está aún lejos del óptimo deseable, con proporciones muy altas de especies o hábitats en estado malo o inadecuado. Esto pone de manifiesto la necesidad de implementar medidas específicas de conservación eficaces.

Además de su imprescindible papel para la conservación de la biodiversidad, las áreas protegidas tienen valores culturales, materiales e inmateriales, que hay que subrayar y que comunicar mejor. Su relación con la salud y la cultura en sentido amplio tiene una potencialidad enorme para encontrar alianzas con otras políticas sectoriales y con distintos agentes y colectivos sociales.

4. PROGRAMA 2020: SOCIEDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS

EUROPARC-España en su nuevo Programa estratégico 2014-2020 “Sociedad y áreas protegidas” se compromete a promover alianzas que mejoren el papel de las áreas protegidas para el conjunto de la sociedad.

Es un programa de ALIANZAS ESTRATÉGICAS y un LLAMAMIENTO A LA ACCIÓN colaborativa para:

- Demostrar los beneficios de las áreas protegidas para la sociedad.
- Implicar a la sociedad para disfrutar de todos los valores patrimoniales.

- Mejorar la gestión del territorio protegido, una tercera parte de nuestro país, en el contexto del cambio global.
- Aumentar las capacidades profesionales ante los nuevos retos nacionales y globales.
- Inspirar fórmulas de gestión más sostenibles, equitativas y solidarias.
- Fortalecer el sistema de áreas protegidas.

El Programa 2020 tiene como objetivo principal el establecimiento de un amplio conjunto de alianzas a medio plazo, con la voluntad de que sean duraderas y que trasciendan al propio programa. Su desarrollo requiere alianzas estratégicas con sectores clave.

Además de las administraciones competentes, es preciso implicar a las organizaciones conservacionistas, al sector primario, a las entidades locales, a los investigadores, a los comunicadores, a los empresarios, a personalidades...

La implementación práctica del Programa 2020 se realizará a través de grupos de trabajo participación en foros sectoriales, acciones formativas, programa de intercambios y proyectos piloto, entre otras acciones.

Se articula en 8 LÍNEAS ESTRATÉGICAS entendidas como amplias acciones para alcanzar metas a largo plazo. Son las siguientes:

1) Sistema de áreas protegidas: planificación, gestión y seguimiento eficaces y adaptados a los nuevos retos.

El sistema de áreas protegidas debe estar eficazmente integrado en la matriz territorial, protegiendo las zonas clave ligadas a los servicios de los ecosistemas, mejorando la conectividad, desarrollando instrumentos de planificación y gestión resilientes y adaptables. La protección del mar debe seguir impulsándose.

2) Servicios de los ecosistemas: producción local, salud, patrimonio inmaterial.

Las áreas protegidas son claves para la sociedad como proveedoras de recursos materiales e inmateriales. Su puesta en valor pasa por mejorar la formación, aportar datos que demuestren los beneficios, desarrollar proyectos de apoyo a la producción local beneficiosa para la conservación de la biodiversidad, promover el patrimonio inmaterial.

3) Investigación para la gestión: transferencia de conocimiento y apoyo a nuevas necesidades.

La gestión en un contexto complejo y cambiante requiere la plena incorporación del conocimiento científico. El desarrollo de programas de investigación y de seguimiento orientados a resolver los problemas de gestión, la divulgación

científica y el compromiso científico alineado con los objetivos amplios de las áreas protegidas son claves.

4) Comunicación estratégica: mensajes clave a actores fundamentales para aumentar la relevancia social y política.

Todo el esfuerzo técnico se quedará corto si los mensajes clave no llegan a los actores estratégicos. Es preciso mejorar la capacitación profesional en materia de comunicación, elaborar materiales dirigidos a sectores clave, aumentar la interacción con las instituciones políticas para aumentar la relevancia de las áreas protegidas en la agenda política.

5) Buen gobierno, transparencia y participación: diversificación de modelos de gobernanza.

Las administraciones públicas son las garantes de las áreas protegidas, y su papel se verá reforzado con el apoyo y la participación de la sociedad civil organizada, diversificando donde sea preciso los modelos de gobernanza, promoviendo la custodia del territorio, mejorando la transparencia para llegar mejor a la sociedad.

6) Valoración económica y financiación: beneficios socioeconómicos de las áreas protegidas y apoyo financieros.

Los beneficios socioeconómicos de las áreas protegidas superan posiblemente los costes que supone una gestión eficaz. Hay que avanzar tanto en la valoración económica, más allá del valor monetario, como en la diversificación de los modelos de financiación, el impulso del mecenazgo, la fiscalidad y modelos de financiación mixta.

7) Ambientalización de las políticas sectoriales: estrategias transversales y coordinación.

Las áreas protegidas están en territorios influidos por muchas otras políticas con las que debe haber más coordinación y sinergias positivas. Hay que mejorar la capacitación en temas transversales y promover la ambientalización y la transversalidad.

8) Marco internacional: responsabilidad global y cooperación internacional.

Las decisiones y actuaciones en nuestro país están influidas por otros países y afectan a terceros. Ligado a esa responsabilidad global, es preciso visibilizar internacionalmente los esfuerzos en conservación y fomentar la cooperación internacional.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

La declaración de Reserva de la Biosfera de Terres de l'Ebre (Cataluña) como impulsor del capital territorial

Cristina Tous de Sousa, Anna Roca Torrent y Joan Montesó*

**(Bióloga, técnica de proyectos, Fundació Agroterritori)*

RESUMEN

Terres de l'Ebre fue declarada Reserva de Biosfera en mayo de 2013 tras un largo proceso iniciado en 2008. Ahora, el territorio trabaja en afianzar el compromiso de las entidades locales que apoyaron el proyecto y en consolidar su Órgano Gestor y un Consejo Consultivo centrado en la creación de la marca EbreBiosfera, su logotipo y su reglamento de aplicación y control. El sector agrario-alimentario ha puesto sus esperanzas en esta figura cuya compleja gestión genera una lentitud inquietante.

ABSTRACT

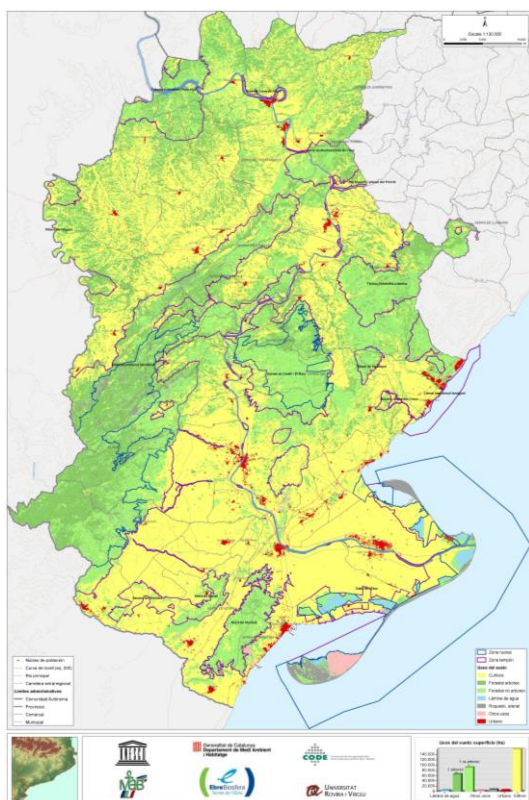
Terres de l'Ebre was declared a Biosphere Reserve in May 2013, after a long process started in 2008. Right now the local agents are working with local entities to support the project and on consolidate its Management body and to create an Advisory Council focus on creating the EbreBiosfera brand, its logo and its regulation and control. The agri-food sector has pinned his hopes on this figure whose complex management creates a disturbing slowness.

1. ÁMBITO TERRITORIAL

Terres de l'Ebre es un territorio mediterráneo, situado al sur de Cataluña, inminentemente agrario y que constituye el último tramo de la cuenca fluvial del Ebro y su desembocadura en el Delta del Ebro, una de las zonas húmedas más importantes del Mediterráneo Occidental.

La Reserva de Biosfera de Terres de l'Ebre (EbreBiosfera) cubre una superficie de 367.729,6 hectáreas en las que se incluyen 80.285,9 hectáreas marinas. Acoge espacios protegidos por la Red Natura 2000 (zonas ZEC y zonas ZEPA) y acoge a los 181.750 habitantes distribuidos en 45 municipios de las cuatro comarcas (Terra Alta, Ribera d'Ebre, Baix Ebre y Montsià).

Figura 1. Mapa de usos del suelo y de zonificación de Reserva de Biosfera de Terres de l'Ebre¹.



El sector primario tiene un peso muy importante en la estructura productiva local representando algo más del 10% del VAB a precios básicos (para el conjunto de Cataluña el sector primario representa el 1,5% del VAB total)². (Duro, 2011).

El suelo agrario ocupa el 44% de la superficie de Terres de l'Ebre³. Predominan los cultivos mediterráneos tradicionales de olivera, viña, fruta seca, cítricos y fruta fresca. El arroz, localizado en el Delta del Ebro, tiene un peso muy importante abarcando una extensión superior a las 20.000 hectáreas.

El grueso de la actividad agraria se concentra en la zona transición de EbreBiosfera, zona que alcanza el 59% del territorio (FIGURA 1).

2. EL PROCESO PARTICIPATIVO DE EBREBIOSFERA

El proceso de candidatura y resolución de una Reserva de Biosfera suele ser bastante largo. En el caso de EbreBiosfera, la primera toma de contacto se remonta a 2008 cuando se produce el primer encuentro con representantes de la UNESCO seguido de una visita a la Reserva de Biosfera de Menorca. En 2009 se inicia un plan de comunicación para informar a la población, la administración y las entidades locales. Seguidamente se formalizó el Consejo Promotor compuesto por unas 60 instituciones. La propuesta, redactada por el Equipo Redactor, se presentó formalmente en marzo de 2010, siendo revisada y finalmente aceptada en setiembre de 2011 por el Comité Español del Programa MaB en Madrid, pero en esa ocasión fue rechazada. Sin desistir, la candidatura fue presentada en la convocatoria siguiente siendo elegida en mayo de 2013.

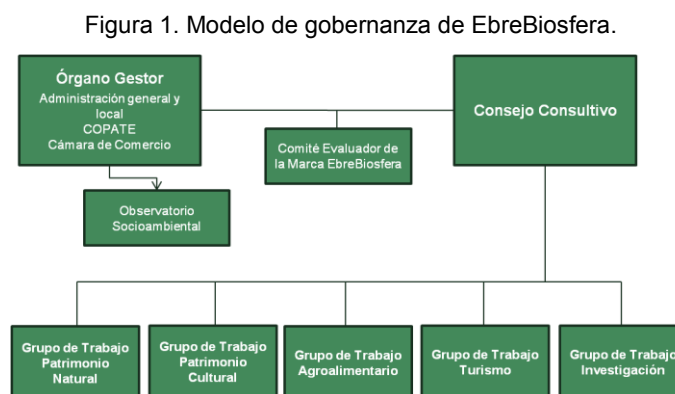
¹ **DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.** EDICTE de 15 de març de 2012, pel qual se sotmet a informació pública el projecte de la proposta de reserva de la biosfera de les Terres de l'Ebre. (DOGC núm. 6094 - 23/03/2012). 2012.

² **DURO, J.A., BOVÉ, M.A. CAMPA, F; HERNÁNDEZ, A.B.; MARTÍN, M., SÁNCHEZ, M.V., SARDÀ, J., SOLDEVILA, M.V., RODRÍGUEZ, D. Y TERUEL, M.** Informe d'economia local i regional de les Terres de l'Ebre 2010. Universitat Rovira i Virgili. Campus Terres de l'Ebre, Tarragona. 2011.

³ **DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.** Fitxes d'estadística comarcal. Gabinet de Estudis y Prospectiva Agraria y Alimentaria, Generalitat de Catalunya. 2009.

3. EL PRESENTE Y FUTURO

EbreBiosfera ha formalizado la constitución de su Consejo Consultivo. Éste ha organizado el proceso de participación, el modelo de gobernanza, a través de la constitución de una serie de Grupos de Trabajo: Patrimonio Natural, Patrimonio Cultural, Agroalimentario, Turismo e Investigación (FIGURA 2). Estos grupos son sólo una primera propuesta con la intención de que se puedan crear otros si hay suficiente masa crítica. Actualmente, unos 150 agentes de sectores socioeconómicos y del patrimonio natural y cultural conforman estos grupos de trabajo.



Esta organización tiene por objetivo aportar valor al proyecto, trabajar de manera colaborativa con todos los agentes y sumar esfuerzos tanto desde la parte privada como la pública para que los agentes implicados concreten las acciones que se han de implantar y los objetivos a alcanzar con cada uno de los seis ejes del Plan de Acción de EbreBiosfera.

El Plan de Acción de EbreBiosfera ya cuenta con el apoyo económico de la Fundación Biodiversidad del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y con un modelo de gobernanza sólido.

Actualmente, el Comité Evaluador de la Marca está trabajando en la elaboración del Reglamento de uso de la marca y del logotipo EbreBiosfera. Este Reglamento y sus anexos recogerán los diversos productos, bienes y servicios de Terres de l'Ebre que podrán acogerse y hacer uso de la marca.

Estos avances en el uso de la marca y del logotipo de EbreBiosfera llegan con cuentagotas, después de que algunos productores agrarios y algunos servicios y establecimiento turísticos llevaran esperándolos desde hace dos veranos. Si bien es cierto que este proceso de constitución y gestión de la Reserva de Biosfera y de su Órgano Gestor y Consejo Consultivo, des su Plan de Acción, de los reglamento de uso de marcas o de otro tipo, entre otros, es arto complicado, a ellos se suma que la declaración de Reserva de Biosfera no viene asociada a un presupuesto económico otorgado, lo cual dificulta todavía más este camino.

Los hechos son que esta lenta constitución y puesta en marcha resulta inquietante para algunos sectores económicos, especialmente el agroalimentario y sus otros sectores vinculados.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Aproximación al capital territorial del regadío: estudio comparado de tres canales multifuncionales de ámbito sur-europeo

*Sandra Ricart Casadevall**

**Geógrafa, Departamento de Geografía (Universitat de Girona)*

RESUMEN

La gestión del regadío ha devenido protagonista de un debate multiescalar y supra temporal donde parte de la sociedad cuestiona sus límites socioeconómicos y ambientales, poniendo el énfasis en su capital territorial. Esta ponencia tiene por objetivo aproximarse al debate existente en torno al capital territorial del regadío desde un carácter teórico-práctico. Para ello se analizan tres canales de regadío de carácter multifuncional con los que ejemplificar el debate actual sobre el capital territorial del regadío. La finalidad última es favorecer el debate sobre el futuro de la actividad agrícola y el papel desempeñado por el conjunto de la sociedad.

ABSTRACT

The management of irrigation has become the protagonist of a temporal and scalar discussion where society questions about their socio-economic and environmental limitations, emphasizing on territorial capital. This paper aims to approach the existing debate on the territorial capital of irrigation from a theoretical and practical point of view. Therefore three irrigation canals are presented for its multifunctional character that exemplifies the current debate on the territorial capital of irrigation in Southern Europe. The ultimate aim is to promote a discussion on the future of irrigation and the role played by the whole society.

1. INTRODUCCIÓN

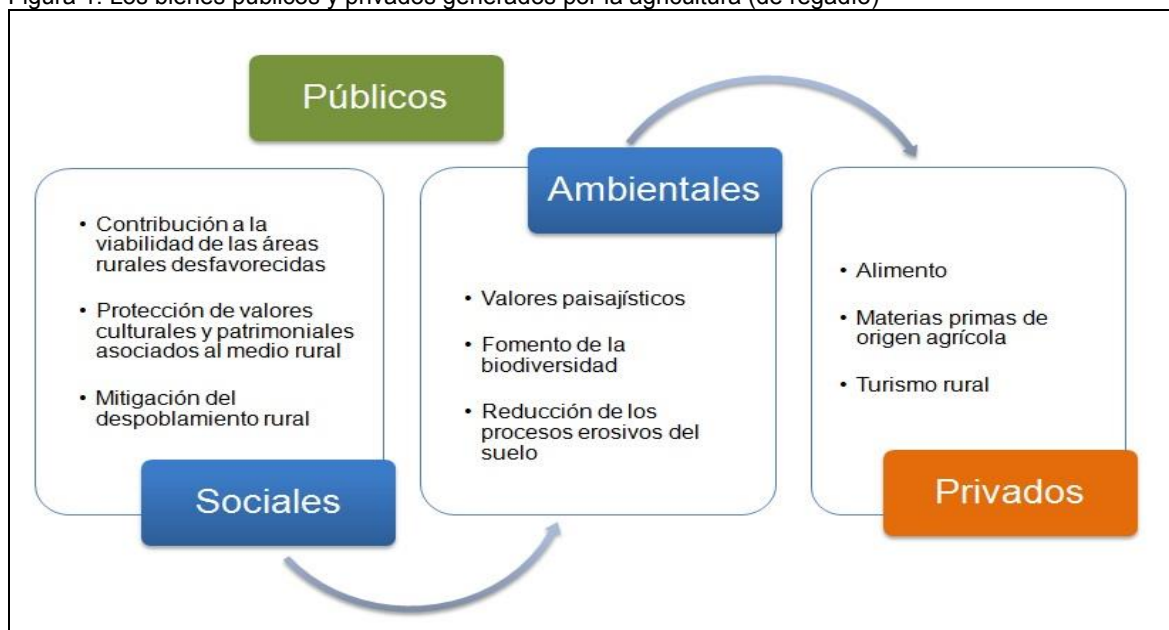
Desde mediados de los años sesenta el interés por el medio ambiente y su gestión territorial ha evolucionado desde una posición colateral en las preocupaciones de la sociedad y el contenido de las políticas públicas afines hasta situarse en el centro de buena parte de los discursos y las percepciones acordes al dinamismo del territorio. Al igual que ha tenido lugar en demás ámbitos de la política pública, el interés por la conservación y la gestión de los bienes comunes ha sumado mayor relevancia como condicionantes de la dinámica

agrícola (Turrall *et al.*, 2010). Con ello, el regadío y su gestión han devenido protagonistas de un debate multiescalar y supra temporal donde parte de la sociedad cuestiona sus límites socioeconómicos, sus afecciones ambientales y su repercusión para con el desarrollo rural y la vertebración del territorio, exigiendo con ello una reformulación de las políticas sectoriales (Özerol, 2012). Muchos de los factores que han impulsado el desarrollo del regadío (producción alimentaria, asentamiento de la población, dinamización de la matriz rural) siguen vigentes hoy en día. Sin embargo, el regadío debe adaptarse a un mundo cambiante donde aspectos tales como la competencia de uso de recursos de forma no consuntiva (demandas recreativas y/o deportivas, por ejemplo), los impactos ambientales y las externalidades negativas, la legitimidad de la toma de decisiones que afectan la matriz rural-urbana o la valorización de la actividad agrícola en la preservación y gestión del capital territorial son algunas de las premisas que generan debate social y esperan respuesta. La presente ponencia tiene por finalidad aproximarse al debate existente en torno a la gestión del regadío y el capital territorial afín desde un carácter teórico-práctico para con ello favorecer el debate sobre el futuro de la actividad agrícola y el papel desempeñado por el conjunto de la sociedad. Para ello se analizan tres canales de regadío de carácter multifuncional con los que ejemplificar el debate actual sobre el capital territorial del regadío.

2. DE LA MULTIFUNCIONALIDAD AL CAPITAL TERRITORIAL DEL REGADÍO

Todo territorio estructura un patrimonio, en parte tangible y valorizable (o cuantificable), en parte intangible y basado en representaciones sociales de lo particular y lo común, que se puede clasificar como *natural* (matriz física y recursos naturales asociados), *construido* (de perfil histórico y basado en infraestructuras y edificaciones diversas), *humano* (recursos y capacidades entrópicas), *social* (organización, asociacionismo) y *visual* (identidad, reconocimiento, experiencia vivida). Con ello, el capital territorial suma variables complementarias capaces de definir prioridades, intereses y dinámicas diversas en espacio y tiempo. Prueba de ello lo encontramos en la gestión de los recursos naturales y, por extensión, de los bienes comunes. Como es bien sabido, el binomio agua-suelo es esencial para la producción de alimento y también la base que estructura el desarrollo rural, la distribución territorial de la población, la conservación del paisaje y la preservación ambiental (Mata, 2008). Una dualidad entre la generación de bienes privados y funciones públicas y que tiene en la agricultura multifuncional buena parte de su razón de ser (Figura 1). Así, el regadío fluctúa entre la producción de bienes particulares (alimento, materias primas de origen agrícola o turismo rural) y la gestión de bienes colectivos, divididos en aquellos de carácter social (contribución a la viabilidad de las áreas rurales desfavorecidas, la protección de valores culturales y patrimoniales asociados al medio rural o la protección ante el despoblamiento rural) y aquellos de connotación ambiental (protección de valores paisajísticos, fomento de la biodiversidad y la reducción de los procesos erosivos del suelo).

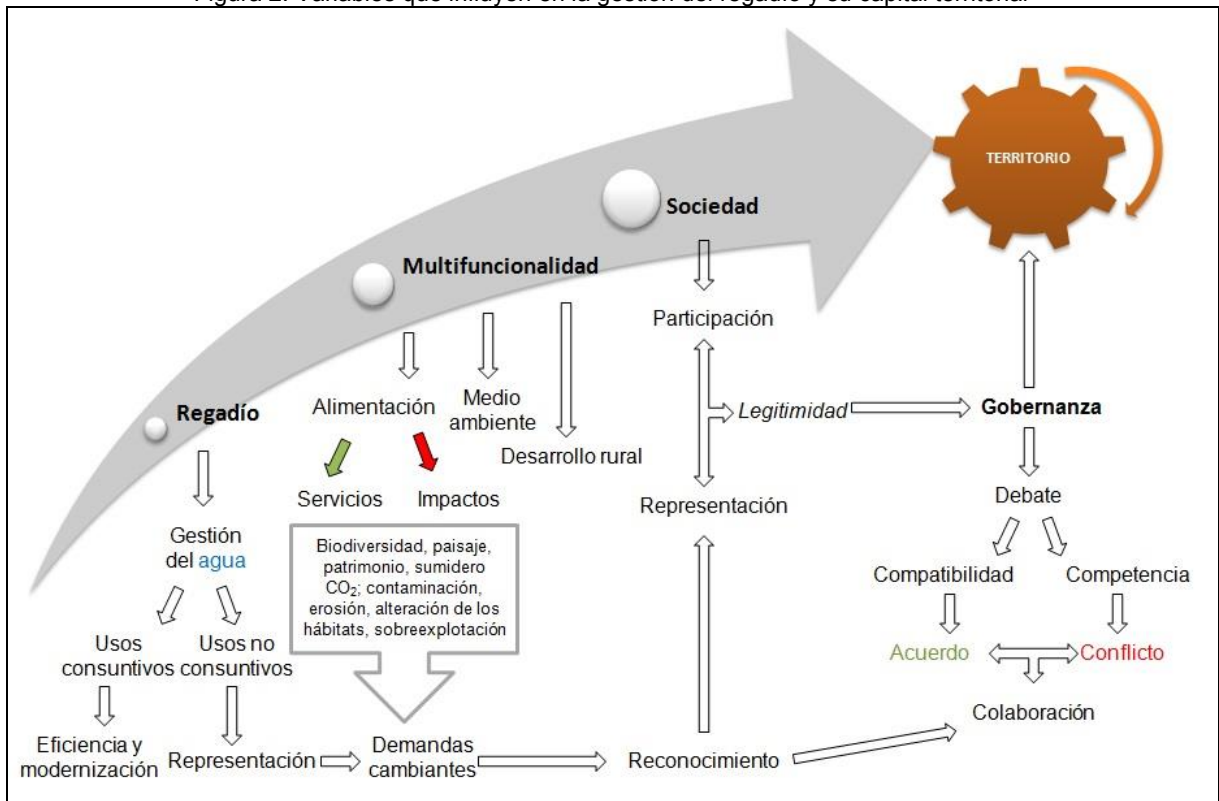
Figura 1. Los bienes públicos y privados generados por la agricultura (de regadío)



Fuente: elaboración propia

Precisamente dicha dualidad en la generación de bienes públicos y privados ha motivado la intensificación del discurso en torno a la *multifuncionalidad* de la agricultura (y por extensión, del regadío). Inicialmente serán dos los enfoques que centrarán su interés en la multifuncionalidad de la agricultura, uno desde la oferta (diversificar las aportaciones productivas de la agricultura) y otro desde la normativa (aportar un marco regulador que incluya las demandas sociales de la agricultura) (Aumand *et al.*, 2006). Con el tiempo, una tercera interpretación de la multifuncionalidad, arraigada a la sociología y la geografía rural, entrará en escena para referirse a un nuevo modelo de agricultura integrado territorialmente en base al uso local de los recursos naturales y el reconocimiento de las demandas sociales (Renting *et al.*, 2003). A nivel europeo, las principales políticas que condicionarán el carácter multifuncional del regadío tenderán, cada vez más, a la adaptación e integración, de forma progresiva, del modelo de agricultura tradicional con las nuevas demandas de gestión integrada de los bienes comunes y la promoción de la legitimidad social en los procesos de toma de decisiones (Gómez-Limón *et al.*, 2002). A resultas y bajo la consideración multifuncional de la agricultura, distintos autores considerarán establecido “un nuevo paradigma unificador con el fin de desarrollar la agricultura postmoderna de acuerdo con las nuevas demandas sociales” (Van Huylenbroeck *et al.*, 2007:5).

Figura 2. Variables que influyen en la gestión del regadío y su capital territorial



Fuente: Elaboración propia

Cierto es que la multifuncionalidad no escapará de la controversia. Así, autores como Dobbs y Pretty (2004) cuestionarán su transposición a nivel político sin demasiados aciertos, mientras otros como Wilson (2001) considerarán la multifuncionalidad de la agricultura de regadío como la transición natural del carácter productivista de la agricultura a su dimensión sostenibilista. Así, si bien los sistemas de regadío permiten alargar las campañas agrícolas, obtener cultivos durante la estación seca y reducir los daños provocados por las variaciones climáticas, también son responsables de actividades y/o actitudes no siempre favorables a la protección de los ecosistemas acuáticos que son motivo de crítica: el (ab)uso de fertilizantes y productos químicos, a la sobreexplotación de acuíferos, la salinización del suelo debido a la mala gestión de los sistemas de regadío o la pérdida de fertilidad del suelo como resultado de la sobreexplotación de suelos frágiles (Hervieu, 2002; Brunstad *et al.*, 2005). Todo ello configura las bases de la multifuncionalidad de la agricultura de regadío desde su afectación al capital territorial, incorporando tanto los aspectos tangibles (cantidad y calidad del agua y del suelo utilizados, contribución a la producción de alimento, servicios ambientales generados o mitigación de los efectos acaecidos por el cambio climático) como intangibles (valoración y estructuración del paisaje, conservación del patrimonio cultural rural o potenciación de las actividades lúdicas).

3. DE LA GESTIÓN TRADICIONAL A LA GESTIÓN TERRITORIAL DEL REGADÍO

La huella dejada por el paso de numerosas civilizaciones, los factores climáticos y orográficos que han condicionado su práctica, los requisitos eminentemente productivos que han estimulado, tradicionalmente, su puesta en marcha, o su adaptación a las demandas ambientales han devenido los principales elementos de estudio en el análisis de la gestión del regadío (Brebbia *et al.*, 2010). Fruto del vínculo difícilmente indisociable entre la disponibilidad hídrica y la actividad agrícola se han configurado unos paisajes resultantes de la mezcla entre la práctica ancestral del regadío tradicional y la apuesta por nuevos proyectos de riego en dominios de secano. Un marco donde conviven sistemas de riego tradicionales que después de un estado de (medio) abandono se ha modernizado con el fin de adaptarse a las demandas de carácter ambiental y afianzar con ello la multifuncionalidad del regadío desde su carácter patrimonial y/o lúdico (Dufour *et al.*, 2007). La gobernabilidad tradicional del regadío debe responder a la dificultad creciente que supone reaccionar de forma eficaz a problemáticas complejas por su dinamismo e incertidumbre que cuentan, a su vez, con la atención y/o preocupación de una sociedad cada vez más reflexiva, crítica y exponente de nuevas demandas que no encuentran respuesta en el paradigma tradicional de la gestión del agua (Cairol *et al.*, 2009). Toma fuerza, con ello, la promoción de la gobernanza como mecanismo que favorece la suma de discursos complementarios: el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como elemento intrínseco a la toma de decisiones sobre la gestión de bienes comunes y/o públicos. Un sistema de gobierno mediante el cual la participación y el vínculo entre la pluralidad de partes interesadas permita redistribuir la responsabilidad que conlleva la gestión de recursos naturales tales como el agua y el suelo (Junker *et al.*, 2007). Es por ello que sin compartir dificultades y responsabilidades entre poderes públicos, intereses privados y demandas sociales sea de mayor dificultad avanzar en el cumplimiento de retos transversales en espacio y tiempo. Eso conlleva reconocer al otro, conciliar intereses, equilibrar prioridades y construir compromisos colectivos dentro de un mismo territorio.

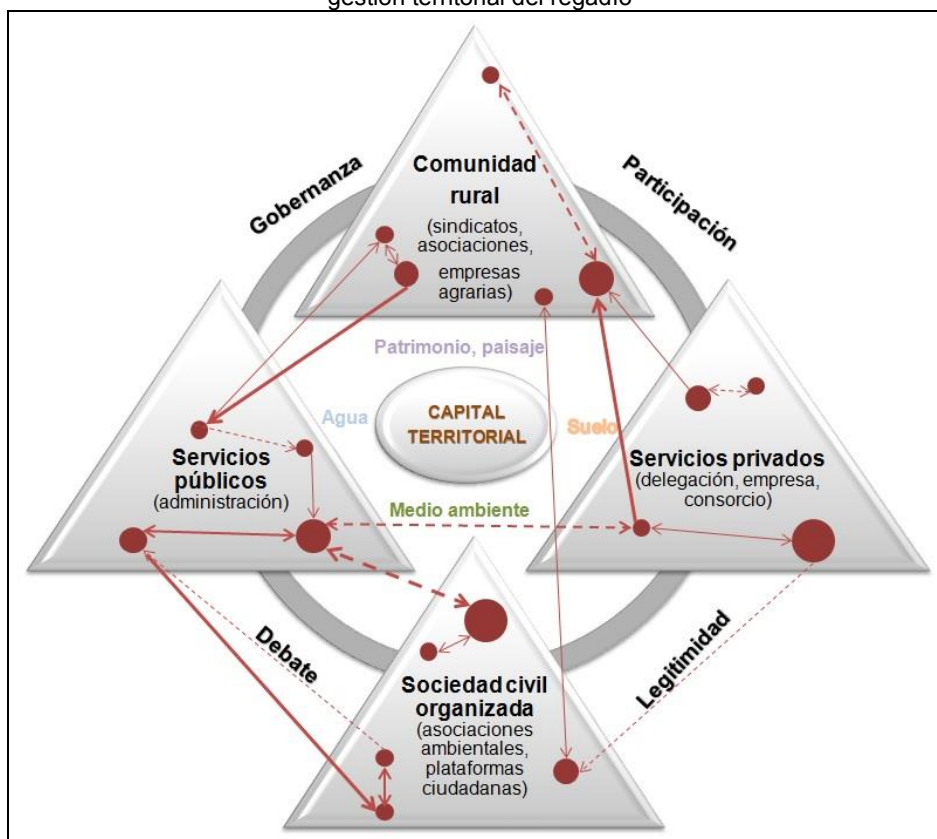
La gestión de la complejidad territorial conlleva, implícitamente, aceptar la evolución de condicionantes tales como la regulación de recursos naturales o la acentuación de conflictos entre usos y funciones del agua. Tradicionalmente, la dinámica del regadío en el ámbito mediterráneo y, más concretamente, sur-europeo, se ha visto influenciada por la convivencia entre a) el mantenimiento de un modelo de gestión heredado del dominio institucional y dirigido, básicamente, a la implicación del sector agrícola como artífice del desarrollo rural, y b) la definición de aquellos vínculos imprescindibles entre las diferentes partes interesadas hasta definir un compromiso capaz de hacer viable el regadío desde la multifuncionalidad y la legitimación social. Con ello, al esquema tradicional de la gestión del regadío, basado en la promoción pública del regadío, su desarrollo infraestructural en colaboración con los intereses privados y el beneplácito de la comunidad rural, se ha incorporado la necesidad de establecer un compromiso social entre las partes para con ello afianzar la convivencia entre la visión marcadamente sectorial del regadío y la concepción que tiende a su *socialización*

de la mano de la gobernanza, es decir, desde su justificación pública. Según Ruf (2004), dicho compromiso social está estrechamente vinculado al capital territorial adyacente y se constituye en base al equilibrio de influencias y/o de poderes dominantes en un territorio ante la posibilidad y/o necesidad de compartir los recursos hídricos disponibles y comprender los valores intangibles asociados a su uso. La propuesta, en 2008, de un Modelo de Compromiso Social del regadío (MCSR) por parte del Institutional and Social Innovations in Irrigation Mediterranean Management (ISIIMM) responde a una nueva forma de afrontar los retos actuales y futuros del regadío mediterráneo poniendo en valor todas y cada una de las variables que configuran el capital territorial de la práctica agrícola. Dicho modelo tiene un doble objetivo: comprender las contradicciones actuales asociadas a la gestión local del agua en las cuencas mediterráneas y proponer innovaciones de carácter institucional capaces de dar respuesta a la realidad social del territorio. Para ello, el MCSR parte de la descripción del regadío desde una doble vertiente. Por un lado, como la elección individual del agricultor que aprovecha las técnicas disponibles para la promoción del regadío como una forma de relacionarse con su entorno. Por el otro, como resultado del desarrollo colectivo que promueve un proyecto de regadío concreto.

La mayor parte de los estudios publicados en la actualidad concluyen que la gestión basada en iniciativas de colaboración con una amplia representación de intereses, actitudes y opiniones de los afectados/interesados tienen una probabilidad de éxito mayor que aquellos procesos en los cuales la representatividad es menor (Bidwell y Ryan, 2006). Se busca con ello reafirmar la idea según la cual, ante el reto que supone hacer frente a la complejidad inherente a la gestión de los recursos naturales, los representantes institucionales deben de situarse en paralelo a las demandas de la sociedad. Con ello y ante la necesidad de promover una gestión del regadío de carácter territorial capaz de adaptarse, de forma propositiva, a la complejidad que supone el dinamismo del binomio recursos naturales-sociedad, la modelización de la gestión territorial del regadío tiene por objetivo confrontar el conjunto de discursos vinculados a los usos que aguarda un canal de riego desde la valorización del capital territorial que lo enmarca. En este sentido, la voluntad de incidir en una gestión de carácter marcadamente territorial del regadío parte de un marco de análisis mayor vinculado a la *gestión territorial del agua* el cual se refiere a la organización social de un territorio ante los usos asociados al recurso *agua* y su distribución entre partes interesadas en competencia desde la planificación participativa y negociada. Se trata, por tanto, de un modelo que a partir de 1) la identificación, aproximación y caracterización de cada una de las partes interesadas en la gestión del canal de regadío desde su discurso, sus postulados y sus preocupaciones; y 2) el análisis de las relaciones de afinidad/confrontación entre discursos y, por tanto, los posicionamientos de los diferentes actores; tiene por finalidad contribuir a la identificación de los aspectos coincidentes/divergentes sobre la gestión del canal de regadío para, con ello, identificar las variables clave en la definición de acuerdos que beneficien al conjunto y pongan de relieve el capital territorial asociado (Figura 3). En consecuencia, la existencia de un aprendizaje social, la resolución de conflictos latentes o enquistados o la prevención de disputas futuras, la promoción de un plan de acción integrado, la propuesta de soluciones innovadoras o la gestión de las diferencias requerirá de

una complicidad entre intereses que en algunos casos comportará hacer compatibles visiones estereotipadas y/o estigmatizadas para poder desencallar un proyecto de regadío en perspectiva de mientras que en otras el foco de atención recaerá en la necesidad de legitimar la toma de decisiones entre una mayor representatividad de intereses (Kallis *et al.*, 2006).

Figura 3. Red de actores y de vínculos potenciales entre las cuatro categorías de actores implicados en la gestión territorial del regadío



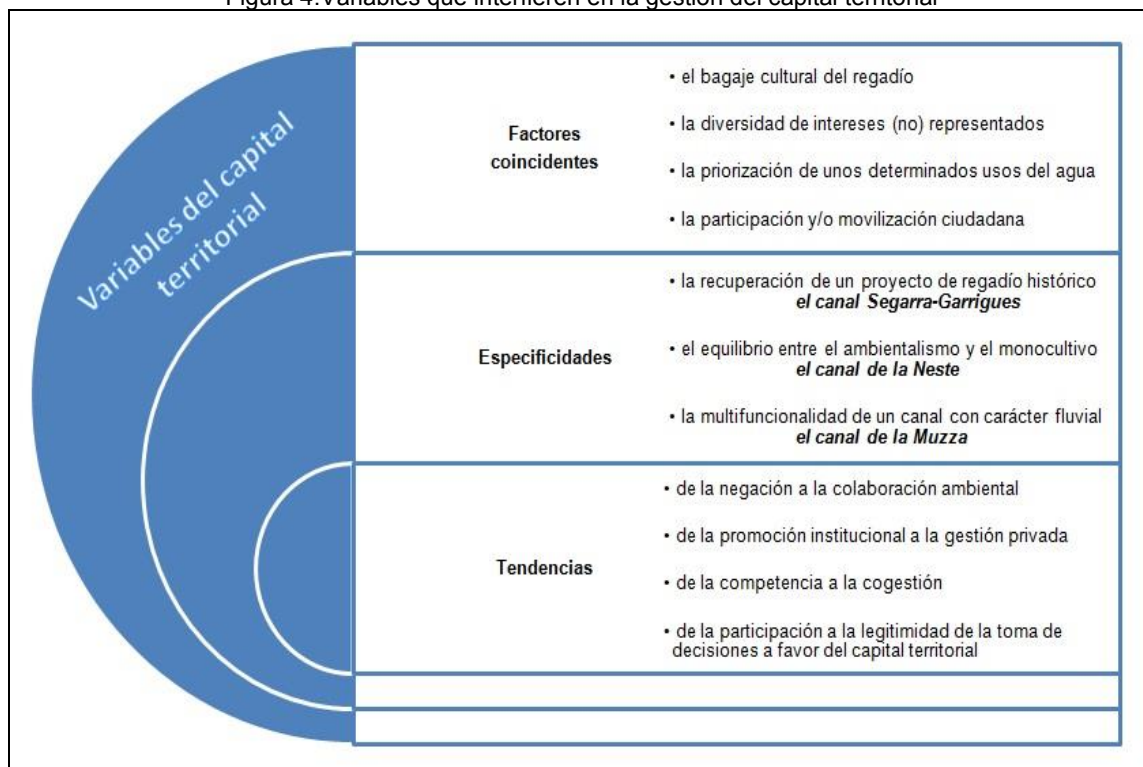
Fuente: elaboración propia

4. DE LA GESTIÓN TERRITORIAL AL CAPITAL TERRITORIAL (DEL REGADÍO)

El análisis de la gestión territorial del regadío conlleva implícito acotar el capital territorial disponible y reconocible por parte de los actores que integran los discursos en competencia que interactúan en un ámbito de regadío. En este sentido y con el fin de aplicar parte del enfoque teórico previamente acotado, se han seleccionado tres canales de regadío que parten de realidades y dinámicas particulares que condicionan las actitudes, las demandas, las críticas, las afinidades y, en definitiva, los discursos contrapuestos que configuran la gestión de los respectivos ámbitos de estudio. La representatividad de cada uno de los canales de regadío dentro y fuera de su capital territorial viene definido tanto por los factores coincidentes como por las especificidades de su comparación o las tendencias que se intuyen capaces de invertir situaciones potenciales de conflicto (Figura 4). Los tres simbolizan la apuesta por el regadío aunque desde prismas divergentes: de la negación a la colaboración ambiental; de la promoción

institucional a la gestión privada; de la competencia a la cogestión de usos; de la participación a la legitimidad de la toma de decisiones. Todo ello sintetiza el debate actual y futuro que tiene lugar, con intensidad cambiante, en cada una de las realidades analizadas, situando al regadío en el centro de atención de variables tales como la disponibilidad hídrica y el coste de acceso y uso de los recursos naturales; la priorización de demandas; la estrategia agroalimentaria a nivel regional y/o nacional; las externalidades ambientales que genera la práctica agrícola; o la promoción del desarrollo rural.

Figura 4. Variables que interfieren en la gestión del capital territorial



Fuente: Elaboración propia

4.1 Los tres canales de regadío

El canal Segarra-Garrigues fue proyectado a mediados de la década de 1990 si bien su concepción responde a mediados del s.XIX, los trabajos de construcción se iniciarán en 2002. Con 85 km de longitud desde el embalse de Rialb y hasta el embalse de L'Albagés, el canal principal agrupa 70.150 hectáreas de superficie, con 73 municipios afectados a lo largo y ancho de seis comarcas: Noguera, la Segarra, l'Urgell, el Pla d'Urgell, les Garrigues y el Segrià (Figura 5). El debate en torno a la disponibilidad de agua y a su prioridad de uso junto con la viabilidad económica de la infraestructura, la constancia del conflicto de intereses entre regantes y ambientalistas (que redujo la superficie destinado al riego inicialmente proyectada hasta menos de la mitad) y la falta de comprensión social del proyecto pondrán en cuestión la legitimidad del mismo (Ricart *et al.*, 2013). El factor que diferencia a dicho canal de los otros dos que se presentarán a continuación es la movilización social que ha generado su puesta en marcha, destacable en dos sentidos (Ricart, 2012). Por un lado, la movilización de carácter ambiental impulsada por las entidades conservacionistas y suscitada alrededor de la

declaración de buena parte del ámbito potencial de riego como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA). Por el otro, el carácter transversal de la movilización social, con el objetivo de impulsar un canal concebido históricamente desde el carácter productivista del agua como un canal que aglutine la diversidad de intereses de la sociedad del siglo XXI y donde la vertebración del territorio sea el factor clave para integrar los valores socioeconómicos, ambientales y culturales del mismo como ejemplo de la multifuncionalidad que fomenta el regadío.

Figura 5. Instantánea del canal Segarra Garrigues a su paso por Verdú (Les Garrigues)



Fuente: Elaboración propia

El canal de la Neste fue inaugurado en 1862, con 29 km de longitud que conduce las aguas por gravedad desde el río Neste, afluente de la Garona, hasta el valle de Sarrancolin, dentro del *Système Neste* (Figura 6). Se trata de un complejo hidráulico de diecisiete ríos artificialmente realimentados e interconectados. Además de su función agrícola, juega un rol estratégico al servicio del medio ambiente y de la economía de la región. Desde su concepción, esta obra estatal ha tenido un aprovechamiento multifuncional: drenaje, regadío, navegación, uso hidroeléctrico y uso de boca. Si bien el modelo de gestión del canal viene condicionado por el papel de la CACG como gestor y, en buena medida, como marco de encuentro entre los intereses confrontados, vale la pena resaltar el papel que juega la sociedad civil, donde un solo actor, la asociación ambientalista *France Nature Environnement* (FNE) capitaliza la respuesta socioambiental frente a la visión más productivista del sector agrario, defendido por el sindicato agrícola dominante, la *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles* (FNSEA). Notoria es, también, la interrelación entre el sector público y la comunidad rural dada la dualidad representativa del regante, ya sea bajo la consideración contractual con la CACG o como miembro de una *Association syndicale autorisée d'irrigation* (ASA'I) de carácter administrativo y de menor representación territorial. Si bien los usos consuntivos no se han visto modificados de forma importante con el paso del tiempo, cabe destacar el auge que han experimentado los usos no consuntivos del agua asociados al mismo, como la defensa del caudal ecológico o el uso hidroeléctrico (Ricart y Clarimont, 2013).

Figura 6. Instantánea del canal de la Neste a su paso por Hèches (Hautes-Pyrénées)



Fuente: Elaboración propia

El canal de la Muzza se ubica en el centro de la llanura lombarda y es la obra de referencia de la ingeniería hidráulica del territorio *lodigiano* (Figura 7). Proyectado en 1220 como derivación del río Adda cerca de Paullo, recorre 61 km a lo largo de 69 municipios y distribuye el agua a través de cuatrocientos canales secundarios. Promovido con el fin de mejorar las condiciones agronómicas del valle mediante el drenaje de las aguas y la mejora del regadío tradicional, con el paso del tiempo ambas funciones siguen siendo prioritarias pero comparten protagonismo con otras funciones económicas (producción de energía hidroeléctrica y termoeléctrica) y sociales (espacio lúdico y de educación ambiental). Una multifuncionalidad gestionada desde la integración de usos y usuarios en un marco participativo estructurado por el Consorzio dell'Adda y el Consorzio di Bonifica Muzza Bassa Lodigiana. Con su función de mediador entre las partes interesadas en confrontación, el primero gestiona la relación entre los intereses del regadío y los del sector hidroeléctrico desde su potestad de decisión sobre el uso prioritario del agua en cada momento. Por su parte, el segundo gestiona la prioridad de uso del agua (consuntivo o no) entre las demandas presentes en el valle en función de las necesidades del territorio según la época del año.

Figura 7. Instantánea del canal de la Muzza a su paso por Paullo (Milano)



Fuente: Elaboración propia

4.2 Metodología

El análisis del capital territorial del regadío conlleva implícito aplicar el enfoque relativo a la “geografía de actores” o la “geografía social”, ello es, el análisis de las *construcciones territoriales* que resultan de los discursos contrapuestos entre la diversidad de actores implicados en la gestión de bienes comunes en relación con el aprovechamiento entrópico de los mismos. Otros autores han relacionado el análisis del territorio desde la “geografía ambiental”, es decir, el estudio de las interacciones entre la naturaleza y la sociedad bajo una doble finalidad: comprender la dinámica de los mecanismos sociales ante la gestión de recursos naturales, e interpretar el funcionamiento de los territorios donde estos dominan. Todo ello justifica el uso de dos prácticas de análisis cualitativo, el *Stakeholder Analysis Approach* y el *Governance Model Approach*, a fin de 1) identificar las partes interesadas representativas de la gestión del canal de regadío, 2) confeccionar las bases de su discurso y caracterizar sus demandas mediante un perfil propio y 3) establecer los vínculos de afinidad/confrontación entre los mismos en relación al capital territorial expuesto. Con dicho propósito se han llevado a cabo entrevistas semi-estructuradas presenciales así como se han estructurado cuestionarios on-line una vez completadas las mismas. En cuanto al análisis de su contenido, se ha considerado útil el uso del programa de análisis cualitativo Atlas.ti® 7 por su capacidad de codificar textos y analizar los discursos de los *stakeholders* para su posterior comparación. Para facilitar el análisis posterior de los resultados, se han agrupado la diversidad de partes interesadas en las cuatro categorías que conforman el mapa de la gestión territorial del regadío: servicios públicos, servicios privados, comunidad rural y sociedad civil organizada.

4.3 Resultados

El estudio del capital territorial del canal Segarra-Garrigues y su gestión ha requerido entrevistar y facilitar el cuestionario respectivo a un total de 19 actores

representativos de los enfoques discursivos en torno al canal. En total se han contabilizado 411 *citas* (fragmentos de texto con ideas clave que permiten comprender el punto de vista del interesado), de las cuales 171 las ha portado la sociedad civil organizada (SEO/BirdLife; Institució de Ponent per a la Conservació i l'Estudi de l'Entorn Natural; Institució per a l'Estudi, Gestió i Recuperació dels Ecosistemes Lleidatans; Lleida Ambiental; Compromís per Lleida; y Plataforma en Defensa de l'Ebre); 126 *citas* la comunidad rural (Unió de Pagesos de Catalunya; Associació Agrària de Joves Agricultors–Associació d'Empresaris Agraris de Lleida; Joves Agricultors i Ramaders de Catalunya; Institut Agrícola Català Sant Isidre; y Federació de Cooperatives Agràries Catalanes); 83 *citas* los servicios públicos (Confederación Hidrográfica del Ebro; Agència Catalana de l'Aigua; Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural y Subdirecció General d'Infraestructures Rurals i Infraestructures de la Generalitat de Catalunya S.A.U; Oficinas Comarcales del DAAM; y Oficina del Regant); y 31 *citas* los servicios privados (Aigües del Segarra Garrigues S.A; Comunitat de Regants del Segarra-Garrigues; y ENDESA).

En el caso del canal de la Neste, se han identificado un total de 11 partes interesadas representativas del debate en torno al canal a quienes se ha entrevistado y enviado el cuestionario respectivo, dando lugar a un total de 203 *citas*, de las cuales 80 corresponden a aportaciones de los servicios privados (Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne; Syndicat d'Irrigation des Coteaux de Gascogne; Association Syndicale Autorisée La Ribière; y Association Syndicale Autorisée La Basoïle); 48 *citas* provienen de la comunidad rural (Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles Hautes-Pyrénées; Confederation Paysanne Hautes-Pyrénées; y Coordination Rurale Hautes-Pyrénées); 43 *citas* desde la sociedad civil organizada (France Nature Environnement); y 32 *citas* corresponden a las consideraciones de los servicios públicos (Direction Départementale des Territoires Hautes-Pyrénées; Agence de l'Eau Adour Garonne; y Chambre Départementale d'Agriculture Hautes-Pyrénées).

Por último, el análisis de canal de la Muzza se ha basado en la consideración de 15 partes interesadas representativas que han referenciado un total de 209 *citas*, de las cuales 67 fueron aportadas por los servicios públicos (Regione Lombardia: Ambiente, Energia e Reti; Territorio e Urbanistica; Agricoltura; Sistemi Verdi e Paese; y Autorità di Bacino del Fiume Po); 48 *citas* por parte de la comunidad rural (Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana Lombardia; Confederazione Nazionale Coldiretti Lombardia; y Confederazione Italiana Agricoltura Lombardia); 48 *citas* más desde los integrantes de la sociedad civil organizada (WWF Lombardia; Legambiente Lombardia; y Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua); y por último, 46 *citas* fueron acotadas por los representantes de los servicios privados (Consorzio dell'Adda; Consorzio Bonifica Muzza Bassa Lodigiana; Unione Regionale Bonifiche Irrigazioni e Miglioramenti fondiari Lombardia; y ENEL Lombardia).

El análisis del conjunto de *citas* acotadas en las entrevistas así como el contenido de las respuestas al cuestionario ha permitido configurar un mapa mental para

cada uno de los canales de regadío con aquellas variables que estructuran el capital territorial del ámbito de estudio (Figuras 8, 9 y 10).

Figura 8. Variables priorizadas en el debate sobre la gestión del capital territorial del canal Segarra-Garrigues



Figura 9. Variables priorizadas en el debate sobre la gestión del capital territorial del canal de la NESTE



Figura 10. Variables priorizadas en el debate sobre la gestión del capital territorial del canal de la Muzza



5. CONCLUSIONES

El regadío y su gestión han devenido protagonistas de un debate multiescalar y supra temporal donde parte de la sociedad cuestiona sus límites socioeconómicos, sus afecciones ambientales y su repercusión para con el desarrollo rural y la vertebración del territorio, exigiendo con ello una reformulación de las políticas sectoriales. Con ello, su gestión debe reconocer, incorporar y valorar el capital territorial afín al modelo de agricultura y al uso de los bienes comunes que definen su potencial de desarrollo. Aquí, la multifuncionalidad reconocida en la priorización de ciertas prácticas agrícolas debe favorecer la inclusión del capital territorial como una variable más a tener en cuenta a la hora de priorizar las políticas sectoriales que interfieren en dinámicas globales.

BIBLIOGRAFÍA

AUMAND, A. et al. (2006): "Definitions, references and interpretations of the concept of multifunctionality in France". *European Series on Multifunctionality*, 10, pp. 5-39.

Bidwell, R. D. y Ryan, C. M. (2006): "Collaborative partnership design: The implications of organizational affiliation for watershed partnerships". *Society and Natural Resources*, 19, 9, pp. 827-843.

BREBBIA, C. A. et al. (2010): *Sustainable Irrigation Management, Technologies and Policies III*, Southampton, WIT Press.

BRUNSTAD, R. J. et al. (2005): "Multifunctionality of agriculture: an inquiry into the complementarity between landscape preservation and food security". *European Review of Agricultural Economics*, 32, 4, pp. 469-488.

CAIROL, D. et al. (2009): "Multifunctionality of agriculture and rural areas as reflected in policies: The importance and relevance of the territorial view". *Journal of Environmental Policy & Planning*, 11, 4, pp. 269-289.

DOBBS, T.L. y PRETTY, J.N. (2004): "Agri-Environmental stewardship schemes and "multifunctionality"". *Review of Agricultural Economics*, 26, 2, pp. 220-237.

DUFOUR, A. et al. (2007): "Multifunctionality in Agriculture and its Agents: Regional Comparisons". *Sociologia Ruralis*, 47, 4, pp. 316-342.

GÓMEZ-LIMÓN, J.A. et al. (2002): "Conflicting implementation of agricultural and water policies in irrigated areas in the EU". *Journal of Agricultural Economics*, 53, 2, pp. 259-281.

HERVIEU, B. (2002): "La multifonctionnalité de l'agriculture: genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole". *Cahiers Agricultures*, 11, 6, pp. 415-419.

JUNKER, B. et al. (2007): "Objectives of public participation: which actors should be involved in the decision making of river restorations". *Water Resources Research*, 43, 10, W10438.

KALLIS, G. et al. (2006): "Participatory methods for water resources planning". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24, pp. 215-234.

MATA, R. (2008): "El paisaje, patrimonio y recurso para el desarrollo territorial sostenible. Conocimiento y acción pública". *ARBOR, Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 729, pp. 155-172.

ÖZEROL, G. et al. (2012): "Irrigated agriculture and environmental sustainability: an alignment perspective". *Environmental Science & Policy*, 23, pp. 57-67.

RENTING, H. et al. (2003): "Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development". *Environment and Planning A*, 35, 3, pp. 393-411.

RICART, S. (2012): "Vers une gestion territoriale de l'irrigation? Le canal Segarra-Garrigues (Lleida, Catalogne)". En C. ASPE (ed.): *De l'eau agricole à l'eau environnementale. Résistance et adaptation aux nouveaux enjeux de partage de l'eau en Méditerranée*, Éditions Quae, pp. 337-350.

RICART, S. y CLARIMONT, S. (2013): "De la gouvernance appliquée à la gestion de l'irrigation: le cas du canal de la Neste (Hautes-Pyrénées)". *Sud-Ouest Européen*, 35, pp. 69-84.

RICART, S. et al. (2013): "La participación en la gestión del regadío como mecanismo para afrontar el conflicto territorial: algunos ejemplos de ámbito sur-europeo". *Méditerranée*, 120, pp. 73-86.

RUF, T. (2004): "Le système irrigué comme territoire". *Territoires en mutation*, 12 pp. 51-62.

TURRAL, H. et al. (2010): "Investing in irrigation: Reviewing the past and looking the future". *Agricultural Water Management*, 97, pp. 551-560.

VAN HUYLENBROECK, G. et al. (2007): "Multifunctionality of agriculture: A review of definitions, evidence and instruments". *Living Reviews in Landscape Research*, 1, pp. 3.

WILSON, G. (2001): "From productivism to postproductivism ... and back again? Exploring the (un)changed natural and mental landscapes of European agriculture". *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26, pp. 77-102.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

El patrimonio industrial del agua, en la Cuenca de Segura. Recursos del Desarrollo Territorial¹.

José M^a Gómez Espín. Encarnación Gil Meseguer***

Doctor en Geografía. Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Murcia.

Doctora en Geografía. Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Murcia.

RESUMEN

En el espacio geográfico de la Cuenca del Segura, los grupos humanos han aprovechado la fuerza del salto del agua para el movimiento de ruedas hidráulicas que ha permitido la molienda, el bataneo, la serrería y la producción de energía eléctrica. Estas ruedas y turbinas asociadas a poleas y engranajes y dentro de un edificio anexo al curso de agua o sobre encauzamientos (como las acequias o el río muerto que se dirige a la central), constituían auténticas fábricas hidráulicas. En el primer tercio del siglo XX, según la Relación de Aprovechamientos Hidráulicos con fines industriales, realizada en agosto de 1931 por los técnicos de la Mancomunidad Hidrográfica de Segura, existían en funcionamiento 513 aprovechamientos y con los autorizados ascendían a 583.

En los últimos decenios del siglo XX y primeros del siglo XXI la mayor parte de ellos se han abandonado e incluso han desaparecido, pero algunos continúan con su función (central hidroeléctrica del Solvente en el río Segura), otras se han convertido en un museo del papel de estos ingenios industriales (central hidroeléctrica de Blanca en el río Segura), o en centros de interpretación de esta actividad (molino Alto en Águilas, molino Teodoro en Cieza) y otros han cambiado e incluso simultanean su actividad con el uso turístico (molino de Felipe en la Acequia Mayor de Mula). A nivel regional, la mayor parte de ellos han sido protagonistas de una industrialización y a nivel local pueden ser un recurso, en la actualidad, para el desarrollo de base territorial.

¹ Proyecto CSO2010-19947 "Uso eficiente y sostenible del agua en la Cuenca del Segura: Modernización de regadíos". Ministerio de Ciencia e Innovación. ESPAÑA.

1. APROVECHAMIENTOS INDUSTRIALES, EN LA CUENCA DE SEGURA, HASTA MEDIADOS DEL SIGLO XX.

La Cuenca de Segura se localiza en el Sureste de la Península Ibérica, es un espacio de unos 18.870 kilómetros cuadrados, la mayor parte de él bajo unas condiciones climáticas semiáridas. La cabecera de Segura y su principal afluente el Mundo registran mayor precipitación, pero las sequías veraniegas están generalizadas en todo el territorio de la Cuenca, aumentando la escasez de precipitación conforme descendemos de latitud, y nos introducimos en la región de Sureste (espacio comprendido entre el Mediterráneo y la isoyeta de los 400 mm de precipitación media anual).

Hasta mediados del siglo XX, (con la construcción de los grandes embalses de Fuensanta, Talave, Cenajo y Camarillas entre otros), el régimen del río Segura y de sus afluentes reflejaba esos fuertes estiajes estivales y en ocasiones grandes crecidas (sobre todo equinocciales) ligadas a fenómenos de DANA y “gota fría”. Por lo que en la mayor parte del territorio de la Cuenca y del Sureste el agua ha sido y es escasa, y la competencia por ella elevada entre los distintos usos. A pesar de realizarse una explotación integral del recurso, en la que se combinan las aguas rodadas, con las de puntos de emisión de fuentes y manantiales y con las subálveas y subterráneas, ha habido que priorizar los distintos usos y aprovechamientos.



Figura 1. Central hidroeléctrica del Solvente. En la margen derecha del Segura, en término de Ojós (Murcia). (En el año 1931 de “Eléctrica del Segura S.A” con 4.333 H.P. de potencia. En el 2008 de Iberdrola Renovables S.A.U con 2.140 KW de potencia instalada).

Tabla 1. APROVECHAMIENTOS INDUSTRIALES EN LA CUENCA DEL SEGURA en 1931(*)

Tipo de aprovechamiento	Zona Alto Segura	Zona Segura Medio	Zona Bajo Segura	Totales
Centrales eléctricas	33	26	8	67
Fábricas de hilados	2	3	4	9
Fábricas de hielo	-	2	-	2
Fábricas de harinas	-	2	2	4
Talleres metalúrgicos	7	-	-	7
Fábricas de pólvora	-	-	1	1
Molinos	170	129	154	453
Fábricas de sombreros	-	-	1	1
Batanes	12	11	1	24
Almazaras	3	6	-	9
Serrerías	5	1	-	6

(*)En explotación 513 aprovechamientos industriales y ascendían a 583 con los autorizados.

Fuente: MANCOMUNIDAD HIDROGRÁFICA DEL SEGURA. *Relación de los Aprovechamientos Hídricos dedicados a fines industriales, situados en los ríos, arroyos y acequias de la Cuenca del río Segura. (Agosto de 1931).*

La zona del Alto Segura comprendía desde su nacimiento hasta la confluencia con el Mundo, y además los ríos Madera, Zumeta, Tus, Taibilla, y Mundo.

La zona del Segura Medio, el tramo desde la confluencia del Mundo hasta la Contraparada, y los ríos Moratalla, Alharabe, Argos, Quipar y Mula.

La Zona del Bajo Segura, comprende el tramo desde La Contrapara hasta la desembocadura en Guardamar, y los ríos Guadalentín, Caramel-Alcaide, Chícamo, y Amil.

En la Tabla 1 puede observarse que el mayor número de establecimientos industriales correspondía a los molinos hidráulicos, muchos de ellos sobre la red de acequias que sangraban al Segura y a sus afluentes, y otros asociados a fuentes y manantiales caso del “Molino de la Huerta” en Cieza que molía con el agua de la Fuente del Ojo o el Molino de Ricote que molía con el agua de la Fuente Grande. Y otros aprovechando las aguas subálveas de ramblas captadas mediante cimbras y aplicando la técnica del “molino de cubo” para obtener con menor caudal mayores rendimientos como en la rambla de Nogalte con los complejos de Los Cegarras y del Caño-Contracaño.

Las centrales hidroeléctricas son la base de la energía que necesitaba el alumbrado de los pueblos, villas y ciudades y sobre todo la base de una incipiente industrialización de tipo agroindustrial como fueron las conserveras y, también para las grades elevaciones de agua para riego que con los electromotores pueden elevar más volumen de agua a mayor altura. Algunas de ellas eran de pequeña potencia, como la del Menjú (Cieza) o Los Sagrados Corazones (Abarán), pero otras como la de Almadenes suministraron la energía necesaria para las elevaciones de Riegos de Levante en la Vega Baja del Segura.



Figura 2. Restos del molino de canal de Funes, en la acequia de la Aljufía. Margen izquierda de Segura, en término de Murcia.

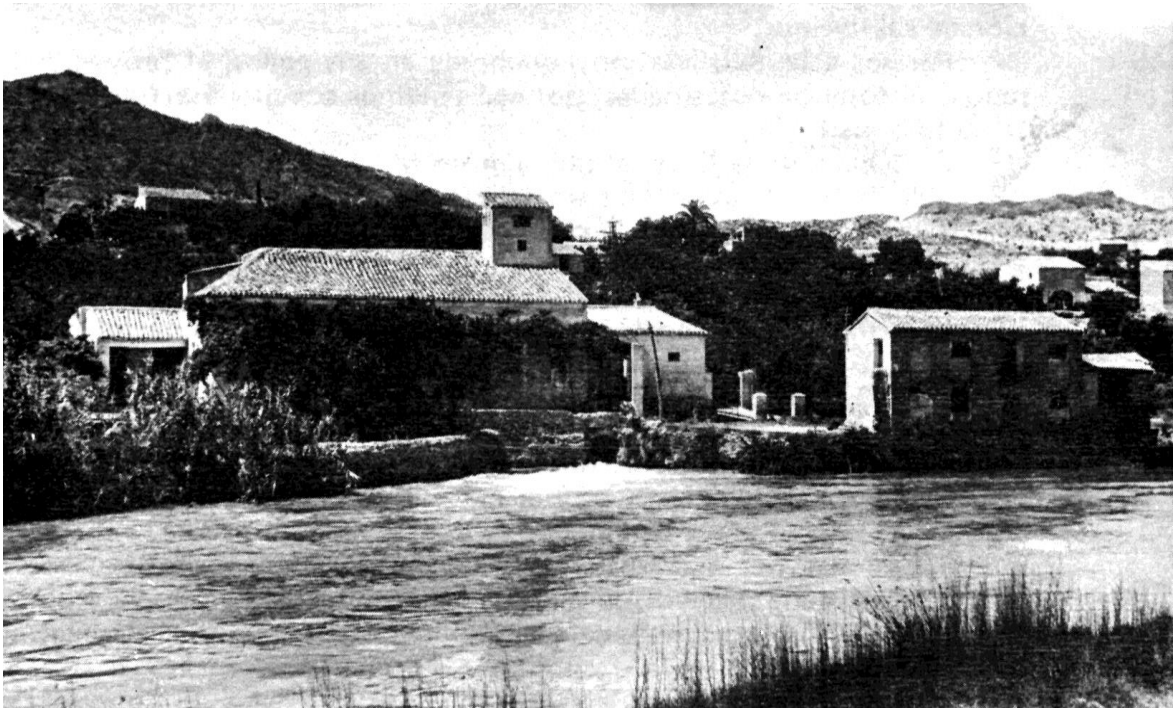


Figura 3. Central hidroeléctrica "Los Sagrados Corazones". En la margen derecha del Segura, en término de Abarán (Murcia). (Colección María Ferrer). En 1931 funcionaba con un salto muy pequeño de apenas 1,80 metros y una potencia de 75 H.P. En los años sesenta del siglo XX se abandonó, hasta desaparecer en la avenida de 1989.

Respecto a la distribución según zonas, la Alta contaba con el mayor número de instalaciones (232) sobre todo molinos, centrales eléctricas, batanes, talleres metalúrgicos y serrerías. La Media contaba con 180 establecimientos, sobre todo molinos, centrales, batanes y almazaras. Y la Baja era la que contaba con más molinos (154) pero también tenía centrales, fábricas de hilados y fábricas de

harinas. En cuanto a municipios destacaban por número de industrias en explotación los de Murcia (43), Librilla (33), Lorca (31), Caravaca (29), Vélez Blanco (29), Moratalla (28), Yeste (26), Santiago de la Espada (25), Molinicos (25), Cehegin (22) y Nerpio (21). Por caballos de potencia (H.P.) los municipios con más potencia instalada eran lo de Cieza (18.615), Calasparra (6.800), Ojós (4.374), Hellín (2.753), Murcia (1.762) y Ayna (1.760). En 1931, a nivel municipal 530 industrias en explotación contaban con una potencia de 47.658 H.P. Respecto a concesiones nuevas 4 industrias contarían con 17.467 H.P. de potencia en los municipios albaceteños de Yeste, Letur, Ayna y Liétor.



Figura 4. Río muerto a la central hidroeléctrica “Hoya de García” para “El Progreso S.A”, en la margen izquierda de Segura, en término de Cieza (Murcia). En 1931 tenía una potencia de 1.493 H.P. En el 2008 era propiedad de “Nuevos Riegos Progreso S.A.” con una potencia instalada de 2.535 KW.

A veces se derivaba una buena parte del caudal del río Segura hacia la producción eléctrica o a las tomas de las acequías. En el caso del cauce artificial “río muerto”, que se observa en la Figura 4, abierto en la margen izquierda de Segura tras el estrecho de Los Almadenes, además del agua para la central “El Progreso” también estaba la nueva toma de la acequia del Horno², que extendía el riego en esa margen izquierda de la cubeta de Cieza.

² AREVALO MARCO, E. (1932/33). Pág.61: La acequia del Horno o de la Hoya de García tomaba antes del río por medio de una presa , pero construida posteriormente la presa del salto de la Sociedad Riegos del Progreso aguas abajo de aquella, hoy toma del mismo canal de alimentación del salto por medio de un marco de fábrica instalado en aquel”.

En algunas riberas del río se establecieron complejos industriales de gran interés local y comarcal, como a la salida del estrecho de Las Canales, en la margen izquierda del río Segura, dónde figuraba el Complejo del Molino de Papel. A partir de 1805 los comuneros y herederos de las acequias Principal de Abarán y Mayor de Blanca habían llegado al acuerdo de utilizar de forma conjunta la toma que Abarán tenía en el azud del Menjú y no rehacer el azud que Blanca tenía en Las Canales. Para ello abren una mina en un espolón rocoso para facilitar el paso de más caudal y a la salida, antes de partir agua para las dos acequias, encargan a Francisco Lician una rueda de corriente baja que comenzó a funcionar a partir de 1807 como “Noria Grande o del Molino Papel” para riego de elevación de aguas en esa margen. Además del movimiento de esa rueda para riego, el agua encauzada en la acequia, movía una turbina y mediante engranajes y poleas se llevaba a cabo el bataneo de los mazos para fabricar papel de estraza y para picar esparto, así como una serrería de madera. Todo ello para atender al proceso de confección de la fruta y el envasado previo a su transporte a los mercados hortofrutícolas nacionales y extranjeros.

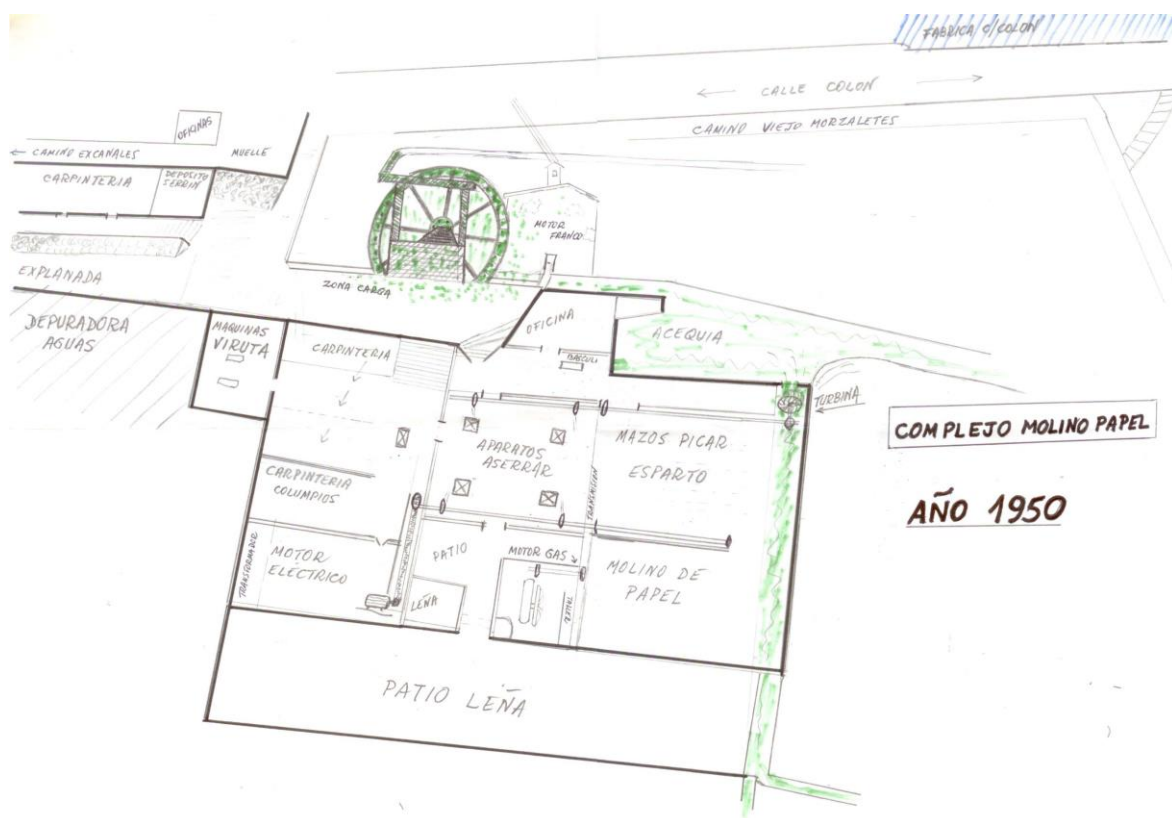


Figura 5. Complejo del Molino Papel. Margen izquierda del Segura en Abarán. (Colección María Ferrer). En 1931 estaba reconocido como batán “San José” para esparto, propiedad de la Viuda de José Templado. Además de la turbina hidráulica también existía un motor de gas pobre de 30 H.P.

Respecto a los molinos, además de los de cereal sobresalen los de arroz. En 1931, los más numerosos estaban en Calasparra (1 en la acequia de Moharque-Torre Arenas, 1 en la acequia Maeso, 1 en la acequia de Rotas de propiedad del Conde del Valle de San Juan, como el que había en Acequia Mayor que tomaba agua del Argos). Uno en la acequia del Salmerón (Moratalla). Uno en la acequia Partición de Arriba en Lorquí, y otro en la acequia Zaraiche Grande en Murcia.

2. CAMBIOS EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX. ABANDONO Y NUEVAS PROPUESTAS DE USO PARA ESTE PATRIMONIO INDUSTRIAL.

En la segunda mitad del siglo XX la mayor parte de estas industrias se van abandonando por las mejoras que se producen en el transporte y por la competencia de otras industrias. Así buena parte de los molinos de canal y de cubo quedan sin actividad por la disminución del cultivo de cereal frente a otros productos de mayor demanda como los hortofrutícolas, que se pueden atender con los recursos propios de aguas rodadas tras la construcción de grandes embalses, con el recurso a la explotación de las aguas subterráneas e incluso con las transferencias de recursos de agua. También las fábricas de hielo quedan sin demanda cuando se difunda el frío industrial a nivel familiar, con las neveras y frigoríficos en los domicilios. Y algunas minicentrales hidroeléctricas se abandonan, desaparecen como la de Sagrados Corazones en Abarán o quedan en un estado lamentable como la del Menjú en Cieza.



Figura 6. Restos de la central hidroeléctrica de "El Menjú", en la margen derecha de Segura en término de Cieza. En 1931 era propiedad de "Eléctrica del Segura S.A." con una potencia de 702 H.P. En el 2008, pertenecía a Iberdrola Renovables S.A.U., pero se abandonó.

Otras se modernizan y continúan con su actividad de producir electricidad, necesaria en alumbrados y otros usos.



Figura 7. Central hidroeléctrica de D. Nicolás Gómez Tornero, (actualmente de Iberdrola Renovables S.A.U), en la margen derecha del Segura en el paraje del Soto Damián en Abarán. En 1931 tenía un salto de 4,00 metros y una potencia de 1.066 H.P. En el 2008 tenía una potencia instalada de 384 KW.

Tabla 2 CENTRALES HIDROELÉCTRICAS EN EL RÍO SEGURA, ACTIVAS EN EL AÑO 2008.

Denominación	Titular	Municipio	Fecha concesión	Potencia instal.(KW)
Fuensanta	CIENER S.A.U.	Yeste	26/11/2005	7.600
Cañaverosa	IBERDROLA GENERACIÓN S.A.U	Calasparra	31/12/1920	3.918
Berberín	HIDROELÉCTRICA CALASPARRA S.A	Calasparra	30/10/2000	2.334
La Esperanza	UNIÓN ELECTRO INDUSTRIAL, S.A.	Calasparra	17/05/1965	1.346
Almadenes	IBERDROLA GENERACIÓN S.A.U	Cieza	14/03/1917	15.633
Hoya García	NUEVOS RIEGOS EL PROGRESO S.A	Cieza	21/12/1925	2.535
Abarán	IBERDROLA RENOVABLES SAU	Abarán	17/04/1920	394
El Solvente	IBERDROLA RENOVABLES SAU	Ojós	11/09/1903	2.140
Ulea	IBERDROLA RENOVABLES SAU	Ulea	28/04/1954	1.744
Archena	IBERDROLA RENOVABLES SAU	Archena	28/09/1945	379
Río Muerto	IBERDROLA RENOVABLES SAU	Archena	21/09/1904	140

Fuente: Confederación Hidrográfica del Segura (CHS). Resumen del estado de las centrales hidroeléctricas existentes en la Cuenca del Segura en junio 2008.



Figura 8. Central hidroeléctrica de Cañaverosa en la margen izquierda de Segura, en término de Calasparra. En junio de 2008, contaba con tres turbinas Frangis Doble Horizontal que le daba una potencia instalada de 3.918 KW.

De las pequeñas centrales hidráulicas se ha recuperado como museo la de Blanca (propiedad en 1931 de la Eléctrica del Segura, S.A. con un salto de 2,80 metros y una potencia de de 850 H.P.). Del complejo industrial del Molino de Papel, pasado el estrecho de Las Canales en Abarán, se conserva la turbina y la rueda hidráulica conocida como “Noria Grande” que forma parte del recorrido turístico “Ruta de Las Norias”. Junto a las ruedas hidráulicas de corriente baja de la Hoya de Don García, de Candelón y de La Ñorica.



Figura 9. Paraje del Molino Papel, en la margen izquierda del Segura, en Abarán. Se observan artilugios de elevación de aguas para riego y para usos domésticos e industriales. (Rueda de corriente baja y grupos electromotores, que elevan más caudal de agua y a mayor altura. El regadío conquista las laderas del Valle de Segura).

En Mula se está llevando a cabo una renovada visión de la Vía Verde del Noroeste-Río Mula con la revalorización del patrimonio hidráulico de la Ribera de Los Molinos. Ya es una realidad en Pliego el valor añadido al entorno natural y paisajístico de este municipio por la acción integrada de puesta en valor cultural del proyecto “Calle del Agua “. (GIL, E.; MARTÍNEZ, R; GÓMEZ, J.M^a, 2010)

Los aprovechamientos, inventariados en 1931, han dejado un rico patrimonio industrial que permite en el siglo XXI el desarrollo de base territorial de algunos municipios. Por un lado los que continúan con su función y también los que la han completado con la relacionada con la enseñanza de los paisajes del agua, con el ocio y la recreación, con el turismo, etc.



Figura 10. Molino de Felipe, el décimo de los molinos en la Acequia Mayor de Mula (Murcia). Además de la molinda se ha convertido en una hospedería en la ruta de los 10 molinos y 14 partidores del riego tradicional de la Huerta de Mula.

BIBLIOGRAFÍA

AREVALO, E. (1932/1933): *Memoria para el Plan Nacional de Obras Hidráulicas*. (Documento fotocopiado gracias a la generosidad de D. Julio Muñoz y D. Miguel Carrasco). Dirección de Obras Hidráulicas de Segura. Murcia.

GIL, E. (2014): "Paisajes culturales del regadío tradicional e histórico en la Vega Alta de Segura". *Regadío, Sociedad, y Territorio. Homenaje a T.F. Glick. Valencia*.

GIL, E.; MARTÍNEZ, R.; GÓMEZ, J.M^a. (2010). "La Calle del Agua, un proyecto paisajístico en Pliego-Murcia (Sureste de España)". *VI CIOT. Caminando hacia un compromiso por el territorio*. Asociación Interprofesional de ordenación del Territorio FUNDICOT, Pamplona.

GÓMEZ, J.M^a. (2012): *Elevación de aguas para riego en la Cuenca de Segura. Cien años del Motor Resurrección (1912-2012)*. Regional Campus of International Excellence. Campus "Mare Nostrum". Murcia.

GÓMEZ, J.M^a.; HERVÁS, R.M^a. (Coordinadores) (2012): *Patrimonio hidráulico y cultura del agua en el Mediterráneo*. Fundación Séneca. AECID. Campus Mare Nostrum. Murcia.

GÓMEZ, J.M^a. (2014): "La construcción y ampliación de los espacios regados tradicionales e históricos en la Vega Alta de Segura: Sucesión de azudes y acequias, artilugios hidráulicos escalonados y, motores de elevación de aguas". *Regadío, Sociedad y Territorio. Homenaje a T.F. Glick. Valencia*.

HERMOSILLA, J. (Director) (2011): *Atlas del Patrimonio Cultural Valenciano*. Generalitat Valenciana. Valencia.

LÓPEZ, J.A. (2014): *Actuaciones de desarrollo rural y local en la comarca de Mula. Región de Murcia 1980-2010. (Análisis, perspectivas y propuestas)* Excmo. Ayuntamiento de Mula.

MANCOMUNIDAD HIDROGRÁFICA DEL SEGURA (1931): *Relación de aprovechamientos hidráulicos dedicados a fines industriales, situados en los ríos, arroyos y acequias de la Cuenca del Río Segura*. Tipografía La Verdad. Murcia.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Patrimonio minero paisajístico, ¿recurso o estorbo? El caso de las escombreras Salinas de la Comarca del Bages (Barcelona)

*Joan Carles Llurdés i Coit**

**Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona*

RESUMEN

La ponencia plantea el tema del posible aprovechamiento de las escombreras mineras como recurso turístico, dentro de un ejercicio de planificación territorial que tenga en cuenta una visión más amplia de lo que tradicionalmente se ha concebido como patrimonio y paisaje. Es decir, que dé entrada a un elemento que más allá de la polémica ambiental que inevitablemente genera, actúe como un factor diferenciador de su patrimonio minero, en una comarca que no se caracteriza por su buen posicionamiento turístico dentro del mercado catalán.

La ponencia plantea la novedad de considerar y argumentar una escombrera minera como elemento de interés turístico, es decir, como un recurso y no una externalidad territorial, que además ha de servir también para poder debatir otras opciones de qué considerar como paisaje y patrimonio, más allá de lo que se entiende tradicionalmente por estos dos conceptos.

ABSTRACT

The paper raises the issue of the possible use of mining tailings as a tourism resource, as an exercise in spatial planning that takes into account a broader view of what has traditionally been conceived as heritage and landscape. That is, to give input to an element beyond the environmental controversy that inevitably generates, acting as a differentiating factor for its mining heritage in a region as El Bages which is not known for its good tourism positioning within the Catalan market.

The paper presents the novelty of considering and argue a mining dump as an element of interest, i.e. as a resource and not a territorial externality, it must also be used to discuss other options of what to consider as landscape and heritage, more beyond what is traditionally meant by these two concepts.

1. LA VISIÓN RESTRINGIDA DEL PATRIMONIO MINERO: ALGUNAS CAUSAS

Afortunadamente, a lo largo de las últimas décadas el concepto de patrimonio se ha ido ampliando; de ser algo restringido y “sacralizado” a un determinado tipo de recursos considerados referentes a proteger por los representantes de la cultura oficial, de ser visto únicamente con una perspectiva estética y ligado a los estratos sociales más elitistas y a elementos y restos relacionados con gloriosos episodios históricos y bélicos del pasado, estamos siendo ahora testigos de un ensanchamiento de sus límites que incorpora todo aquello que sirve para reflejar una época y contribuye a mantener viva la memoria de una comunidad en su contexto territorial. Tal y como afirma Fernández (2006), se ha superado la concepción objetual, historicista y esteticista para abarcar todo el conjunto de bienes de valor cultural.

Sin embargo, nos guste o no, a pesar de los innegables avances que ha habido en cuanto a sensibilización y reconocimiento hacia todo tipo de manifestación del pasado, se puede afirmar también que el concepto de patrimonio arrastra aun una cierta visión sesgada. Este sería el caso del patrimonio minero y por extensión, también de los paisajes que acaba generando la actividad minera. Así, a pesar de que este tipo específico de patrimonio debería tener la misma consideración que otros más “tradicionales” y que gozan de mayor prestigio, sería absurdo negar que esto ocurre en la práctica en todos los casos. Son diversas las causas de este hecho pero aquí se apuntan tres: la primera es de naturaleza estrictamente conceptual en la medida que mientras nadie pondría en duda que un castillo, museo, monasterio, catedral, iglesia, convento, palacio, conjunto arqueológico o una fiesta folklórica, sin importar su estado de conservación y/o conocimiento, han de formar parte de nuestro patrimonio, pero en cambio aun no ocurriría lo mismo con otros recursos.

La segunda causa, y quizás la de mayor influencia, es de tipo temporal en la medida que el patrimonio minero aun es bastante reciente como para que sea considerado como tal: lo “patrimonial” tendría una visión restringida porque diferenciaría lo que es más antiguo de aquello que no lo es tanto. Desde este punto de vista, lo minero correría el peligro de desaparecer porque se ve como algo ordinario y no extraordinario; de hecho, y en general, todo lo que es posterior a la Revolución Industrial se ha tendido a eliminar sin problemas, sin valorar apenas que muchas veces este patrimonio ha transformado el territorio donde se localiza, tanto urbanísticamente como socialmente, y a menudo ha sido concebido como un estorbo (Montilla, 2014). Sin embargo, y a pesar de esto, también es cierto que hoy día, y como describe Muñoz (2014), vemos como nunca antes había pasado tan poco tiempo para que una infraestructura, una vez perdida su original función productiva, pasa a tener la categoría de patrimonio. Por esta misma razón, la sociedad actual sería capaz de mantener paisajes y edificios de un pasado que, lejos de ser remotos o arcaicos, son aun bastante recientes. Quizás sea esto un contrapeso a la velocidad que imprime el proceso de globalización y estandarización actual.

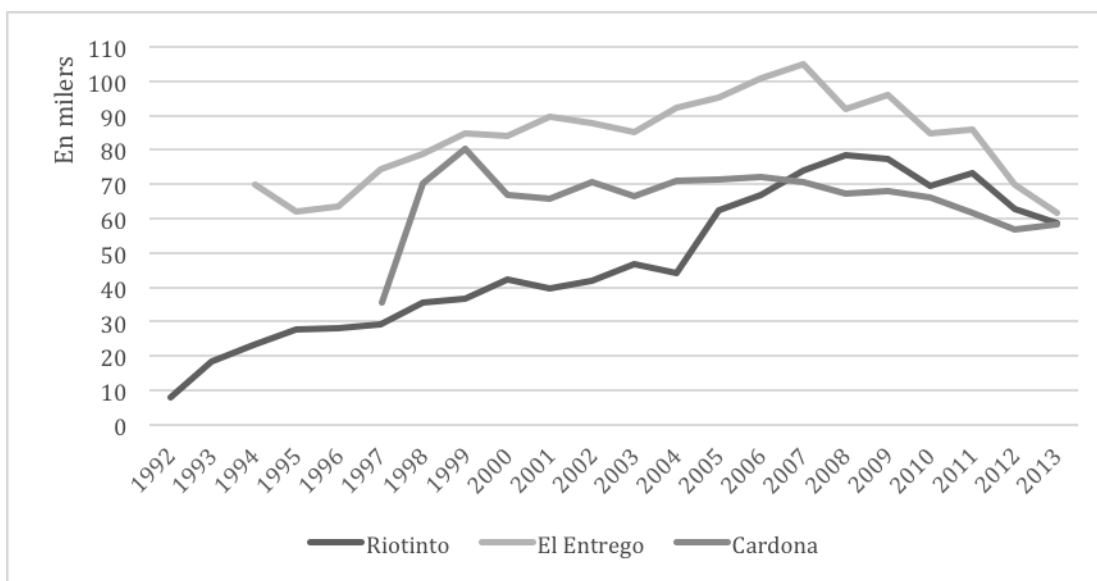
La tercera restricción es de tipo estrictamente de mercado puesto que aquí se está refiriendo a un patrimonio que, como mínimo en nuestro país, aun no ha sido capaz de demostrar que puede hacerse un hueco importante en el sector turístico

cultural. Salvo contadas excepciones, un gran número de experiencias turísticas nacionales de patrimonio minero no suelen arrojar unas cifras muy elevadas de visitantes sino más bien modestas, y en este segmento estamos a bastante distancia de otros países de nuestro entorno europeo con una mayor tradición (p. ej. Reino Unido, Alemania o Bélgica). Si bien las primeras iniciativas aparecieron antes del cambio de siglo (p. ej. Riotinto y Cardona) (Llurdés, 1995a y 1997) no fue hasta su primera década que se pusieron en marcha unas cuantas experiencias más (p. ej. véase los estudios de Cañizares, 2011, Prat, 2012 y de Puche, 2006 y Puche et al. 2011), lo que demostraría un fenómeno que se ha ido intensificando con el paso de los años: el proceso de “turistificación” territorial, la incorporación en el mercado turístico de territorios, a menudo de interior y con un escaso o nulo peso en el sector, que deciden poner en valor su patrimonio como una posible estrategia de recuperación y reactivación económica.

Al fin y al cabo estamos hablando de zonas con serios problemas de viabilidad desde el momento que sus pilares productivos tradicionales (básicamente del sector primario y secundario) han perdido su anterior protagonismo, cuando no desaparecido. Así, la recuperación de este patrimonio en forma de elementos tangibles (edificaciones, instalaciones y maquinaria) e intangibles (historia, cultura y paisaje) se ha ido convirtiendo en un eje de nuevas estrategias de desarrollo relacionadas con el turismo cultural (Cañizares, 2011). Pero a pesar de que existen diversas experiencias mineras ciertamente estimulantes e ilustrativas, el éxito en global es bastante relativo, tanto en lo que se refiere a su impacto territorial como también como factor de creación de nueva riqueza, y en muchas de ellas no va más allá de una escala comarcal, a la vez que lo más probable es que muestren unas cifras económicas (balance entre ingresos y gastos) deficitarias, con lo que solamente serían viables si hay detrás un claro apoyo de la administración pública.

Sirva de ejemplo la gráfica 1 que muestra el número de visitantes de los tres principales recintos turístico-mineros de España: el Parque minero de RíoTinto (Huelva), el Museo de la Minería e Industria del Entrego (Asturias) y el Parque Cultural de la Montaña de Sal de Cardona (Barcelona). Estas cifras se pueden considerar relativamente elevadas aunque también se observa que después de un período de crecimiento, en los últimos años la tendencia es claramente bajista; por ejemplo, desde los máximos históricos alcanzados para cada caso hasta el año 2013, la pérdida de visitantes ha sido muy destacada, del 41,3% (El Entrego), 27,7% (Cardona) y 25,3% (Riotinto). Y aunque sin ningún lugar a dudas esto puede responder en gran parte al contexto de crisis general que vive el país, también puede considerarse una señal de que habría que poner en entredicho los verdaderos impactos territoriales derivados de este tipo de experiencias, muchas veces menores de lo que suele preverse.

Gráfica 1. Visitantes anuales a los principales parques mineros españoles



Fuente: Elaboración propia a partir de García et al. (2013), Cañizares (2011) y Parque Cultural de la Montaña de Sal de Cardona.

Por supuesto que estas causas se retroalimentan y se puede argumentar que si la mayoría de estas experiencias no tiene un mayor éxito es porque aun son bastante nuevas, y que se necesita de un cierto tiempo hasta que consigan darse a conocer entre el público para que éste conciba una antigua mina como un lugar merecedor de una visita. Por otra parte, nuestro país tampoco se caracteriza, precisamente, por un apoyo sólido por parte del sector público que ayude a poner en el mercado productos turísticos que aunque dentro de lo “cultural” y “patrimonial”, se aparten de lo que sería una oferta más estándar. Aun así, y de acuerdo a Pardo (2010), el patrimonio minero está logrando superar un periodo de ignorancia y desidia administrativa, así como dificultades de tipo perceptivo, económico, legal y físicas, de lo que se ha derivado, como se comentaba antes, la puesta en marcha de numerosas iniciativas turísticas desde inicios de siglo.

2. LA “OFICIALIZACIÓN” DEL PATRIMONIO MINERO

Desde hace un tiempo somos testigos de cómo los territorios han ido ganando un mayor protagonismo como entidades que se ven impulsadas a situar en primer plano sus singularidades, a valorizar todos aquellos elementos que los puedan diferenciar de otros que, al fin y al cabo, pueden ser rivales en cuanto a la captación de inversiones, también turísticas. En este contexto de tener que ser más competitivos que los demás y también de una absoluta “turistificación” del patrimonio (recogiendo la idea de que todo puede o ha de ser de interés turístico), cobra mayor sentido la idea de dejar de lado lo que tradicionalmente se ha entendido estrictamente como “patrimonio cultural” y apostar por el “patrimonio territorial” (Florido, 2013). Y más cuando nos estamos refiriendo a lugares que en muchos casos, no poseen un patrimonio ni muy conocido ni tampoco que destaque mucho más que el de otros (bien porque no tiene un interés muy relevante, bien porque aunque lo tuviera no se ha dado a conocer o bien porque no se ha acondicionado para la atracción de turistas). En otras palabras, se

trataría de cambiar una lectura exclusivamente turística y cultural del patrimonio, visto de una forma más bien aislada (puesto que tendría pocas garantías de éxito en un mercado cada vez más competitivo), a otra propiamente más geográfica en la que este patrimonio debe formar parte de una estrategia de desarrollo y planificación global, tanto en lo que se refiere al tipo de actuaciones y ámbitos de intervención como también a la escala de actuación. Y todo esto sin olvidar las particularidades del territorio en cuestión, dentro de las cuales, y como se verá más adelante, puede entrar en juego también el paisaje puesto que cuando se hable de “paisaje minero” quizás sea posible estudiar alternativas que son, cuando menos, “llamativas”.

Pero para que este cambio de lectura sea posible y el patrimonio minero pueda convertirse en un verdadero instrumento útil en un ejercicio de planificación territorial, se necesita una mayor sensibilización hacia el mismo, y reconocer que más que una molestia, forma parte también de la base de recursos de un territorio. Y esto no se ha producido en nuestro país hasta muy recientemente, primero desde abajo (iniciativas locales) y luego también desde arriba (por las administraciones). Así, en los últimos años ha habido algunas experiencias interesantes, bien de carácter sectorial (para este tipo de patrimonio en particular), bien más generales (para territorios en crisis)¹: por ejemplo, para las primeras mencionar las iniciativas de declaración de “Bienes de Interés Cultural”, el “Plan Nacional de Patrimonio Industrial” (IPCE, 2011), mientras que a escala regional puede citarse el “Plan de Dinamización Turística del Patrimonio Industrial y de la Innovación Tecnológica de Cataluña” (Generalitat de Catalunya, 2005).

Por su parte, para las iniciativas de tipo más general no habría que olvidar las ayudas que tanto desde un nivel autonómico, nacional y por supuesto, también europeo, se han destinado a entidades locales de muchos territorios que por sus características demográficas y económicas no disponen de suficientes recursos propios para llevar a cabo un proceso de reconversión económica y de acondicionamiento del patrimonio. En este sentido, programas europeos como los LEADER, Proder, SMART o RECHAR II, o planes nacionales como el MINER y algunos Planes de Dinamización Turística, entre otras iniciativas, han tenido un papel clave en la puesta en marcha de determinados proyectos de revalorización turística del patrimonio minero. Por ejemplo, Valenzuela et al. (2008) publicaron un interesante artículo (para algunos casos concretos de Castilla-León, Andalucía y Aragón) en el que se constataba claramente esta situación, que incluye un análisis de los instrumentos para la promoción del desarrollo en zonas rurales, así como también de los agentes participantes. Sin embargo, habría que analizar también, y con detalle, el éxito que han podido tener tales iniciativas y si sólo se han quedado en una base embrionaria que luego no ha ido a más.

En cualquier caso, esta mayor sensibilización hacia el patrimonio minero sería un ejemplo de cómo ha ido consiguiendo un cierto nivel de “oficialización”. Y en esta línea, seguramente la iniciativa más destacada sea la presentación de algunas candidaturas de conjuntos mineros como Patrimonio de la Humanidad, ya que en principio nadie dudaría del impulso que significaría esta distinción de la

¹ El artículo de María del Carmen Cañizares (2011) resulta interesante en este aspecto por cuanto detalla el papel de las instituciones y entidades locales, las iniciativas legislativas de protección y gestión y la celebración de Congresos, reuniones científicas así como la aparición de publicaciones periódicas.

UNESCO². Pero incluso admitiendo la premisa de un mayor reconocimiento oficial del patrimonio minero, la tabla 1 sirve para darse cuenta de que a día de hoy, su presencia en esta prestigiosa lista es muy minoritaria si se compara con otras categorías. En palabras de Puig (2008), y para justificar este hecho, pareciera que otros patrimonios (hace referencia al natural y arqueológico) hayan traspasado la dualidad de lo local-global, una cierta alteridad temporal y exclusividad locacional, que en el caso del patrimonio industrial y por extensión también minero, no se da.

Tabla 1. Patrimonio minero incluido en la lista de Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO (2014)^(*)

País	Lugar declarado	Año
Alemania	Minas de Rammelsberg y ciudad histórica de Goslar	1992
Bélgica	Yacimientos mineros de Valonia	2012
Eslovenia	Minas de Idria	2012
España	Minas de Almadén	2012
Finlandia	Fábrica de tratamiento de madera y carbón de Verla	1996
Francia	Yacimientos mineros del Nord-Pas-de-Calais	2012
Japón	Paisaje cultural y mina de plata de Iwami Ginzan	2007
México	Centro histórico de Guanajuato y minas	1998
Noruega	Pueblo minero de Røros	1980
Polonia	Minas de sal de Wieliczka	1978
Reino Unido	IronBridge Gorge	1986
Suecia	Complejo minero de la Gran Montaña de Cobre, Falun	2001
Chile	Minas de salnitro Humberstone y Santa Laura	2005
	Ciudad minera de Sewell	2006

(*) No se incluyen complejos industriales u otras infraestructuras que no sean estrictamente de naturaleza minera.

Fuente: <http://whc.unesco.org/es/list/>

3. EL PAISAJE MINERO, ¿PATRIMONIO OBJETO DE PLANIFICACIÓN?

Tradicionalmente, la reestructuración de antiguos espacios mineros en nuestro país mediante la revalorización del patrimonio ha ocupado un lugar secundario en la agenda de prioridades de los agentes locales. Más bien parece que los esfuerzos se hayan centrado en otras alternativas de generación de riqueza más estándares, lo que vendría a demostrar que lo del turismo –en territorios con escasa o nula tradición- se ha tendido a ver como algo complementario, cuando no como un último recurso. Es decir, sólo cuando las otras opciones no han funcionado según lo previsto, esta nueva actividad pasaría a ser la única alternativa prácticamente viable. Y si bien, a pesar de que hay experiencias válidas que fundamentarían parcialmente esta idea de reactivación económica, tampoco habría que caer en el error de pensar que el patrimonio minero es capaz, por sí mismo, de hacer de esto un fenómeno mucho más general. En estas circunstancias, la planificación de un antiguo territorio minero habría de tener presente la inclusión de los mecanismos que sirvan para sentar unas bases

² Sin embargo, algunos autores han demostrado que en ocasiones la distinción de la UNESCO suele actuar más bien como un “espejismo económico” (Prigent, 2011).

objetivamente viables y realistas en lo que se refiere a actuaciones de restauración, conservación y comercialización del patrimonio minero, en la medida que también ha de contribuir a su desarrollo. Se trataría, pues, de que en estos antiguos espacios se vuelva a generar riqueza y prosperidad, si antes a través de la actividad extractiva, ahora en forma de turistas, historia y cultura, que permita superar un escenario de crisis a diversos niveles.

Llegados a este punto, y retomando la idea antes comentada de una visión del patrimonio menos restrictiva, el minero tendría que ir más allá de lo que es una mina y todos aquellos elementos que han hecho posible la actividad extractiva, e incorporar otros (¿recursos?) que vistos objetivamente, también forman parte. Nos estamos refiriendo al paisaje. Así, no sería tanto una cuestión de recuperar un patrimonio a nivel de edificio, fábrica o maquinaria (como si fuesen simples objetos) ni tampoco de “sembrar” el territorio de monumentos mineros (Benito, 2012), sino de proporcionar una lectura de los paisajes que genera la minería distinta de la habitual. Dado que un paisaje es una construcción social y el testigo de la actividad humana en un lugar (Nogué, 2007 y 2008), el minero debería también incluirse en la memoria colectiva de la comunidad local. Es decir, la planificación territorial, además de tener cuenta el patrimonio minero *strictu sensu*, quizás debería plantearse no dejar de lado o “desterrar” aquellos “otros” paisajes o si se prefiere, los “antipaisajes”.

De entrada, hay que reconocer que el concepto de paisaje está cargado de una gran dosis de subjetividad, al igual que indudablemente unos paisajes tienden a recibir una mayor atención y reconocimiento que otros. Se valora y se califica un paisaje porque reúne ciertos elementos (formas, colores, tonalidades) que lo convierten en algo “bello” y digno de ser contemplado y “gozado” (incluso se señalizan en mapas y carreteras como “vistas panorámicas”); también porque durante generaciones ha sido lugar de ciertas actividades humanas que aun habiéndolo transformado en gran medida, es visto como algo “bucólico” (por ejemplo, un paisaje agrario); e incluso, últimamente se conjuga la historia de determinados acontecimientos de talla mundial con el emplazamiento en el que tuvieron lugar (por ejemplo, las playas del desembarco de Normandía en la II Guerra Mundial). Y en cierta medida estas mismas consideraciones también pueden ser aplicadas a un paisaje minero: aunque la primera impresión que podamos tener sea la de un entorno sucio, desordenado, abandonado y en algunos casos, contaminado, también podemos encontrar formas y colores muy diferentes a las de cualquier otro paisaje más “normal” y anodino, a la vez que la transformación del lugar con relación a un estadio preminero ha sido el rasgo visual más espectacular. Y por supuesto, como muchos otros, el minero también es un paisaje cargado de historia, si bien anónima para mucha gente (sólo hay que pensar en el cambio que supuso la irrupción y desarrollo de la minería en muchos lugares desde un punto demográfico, social y conflictividad laboral, identitaria, etc.). Así, cualquier paisaje forma parte de la herencia que recibe la comunidad que vive en él y por eso, además de ser valorado como un patrimonio cultural, delata las decisiones que se van tomando sobre el territorio y contiene también la proyección del paisaje futuro (de la Puente, 2010).

La interpretación y valoración que hagamos de un paisaje resulta clave para entender mejor las relaciones que mantiene la comunidad con su entorno natural. Y esta valoración también es importante para la propia conservación del paisaje ya que, por ejemplo, aquellos paisajes asociados con una fuerte identidad se suelen proteger más que aquellos otros que son, simplemente, más atractivos (Echavarren, 2010). Y puesto que estamos refiriéndonos a un tipo de paisaje que para mucha gente se aparta de la concepción más clásica de lo que “ha de ser” un paisaje, pero en cambio es de lo más habitual para las comunidades que han convivido con él durante décadas, se trataría de elevar estos paisajes diferentes y a la vez cotidianos a la categoría de “paisaje patrimonial” (Gómez, 2013). Sin embargo, y retomando lo dicho para la anterior tabla 1 de lugares mineros inscritos como Patrimonio de la Humanidad, hay que decir también que se acepta como algo normal la inclusión de ciertos tipos de paisajes “humanizados” (especialmente aquellos vinculados con el sector agrario³), y en cambio los mineros (y también industriales) parecen no tener la misma consideración de “paisaje cultural”. Y aquí quizás habría una cierta contradicción puesto que si el criterio de la excepcionalidad ha de ser uno de los que guíen la inclusión de un paisaje en la lista de la UNESCO, ¿qué hay más excepcional que determinados paisajes que durante décadas han sido explotados y radicalmente transformados por la minería? En cierta forma, sería cuestión de reivindicar la estética singular de los paisajes en declive (Llurdés, 1994) o si se prefiere, la belleza de la fealdad (Watson, 1991).

4. LAS ESCOMBRERAS MINERAS, ¿RECURSO TERRITORIAL O MOLESTIA PAISAJÍSTICA?

Desde las primeras décadas del siglo XX la comarca del Bages (Barcelona) ha sido el principal foco de extracción de potasa del país, cuando en diferentes momentos entraron en funcionamiento las minas Súrria (1925), Cardona (1931), Sallent (1932) y Balsareny (1948). De hecho, salvo Cardona (que se clausuró en 1990), las otras siguen aun en funcionamiento y son los únicos centros de España dedicados a este mineral. El impacto de esta nueva actividad fue muy significativo ya que además de implantarse otra actividad industrial en un territorio que por entonces ya se caracterizaba por su fuerte industrialización (principalmente del sector textil), supuso también un crecimiento poblacional muy significativo, sobre todo a raíz de movimientos migratorios procedentes en su mayoría del sur de España (y lo que ello conllevó en cuanto a cambios en la estructura demográfica, social, comunitaria, etc.) (Llurdés, 1995b).

Pero además de esto la actividad minera ha dejado una herencia paisajística problemática que durante años, y sobre todo en estos últimos, ha sido objeto de polémica entre colectivos ecologistas, entidades vecinales, plataformas de apoyo a la minería⁴, empresas, ayuntamientos y gobierno autonómico, y a la que tampoco ha ayudado determinadas sentencias judiciales. Y es que hay que tener

³ Por ejemplo, la petición de incluir la comarca del Priorat en la lista del patrimonio mundial de la UNESCO por su paisaje cultural agrario, vitivinícola y de montaña mediterránea.

⁴ Podemos mencionar las entidades ecologistas Montsalat y Prou Sal, la Asociación de Vecinos de La Rampinya (Sallent) y la Plataforma Social de Apoyo a la Minería y a la Actividad Industrial de la Catalunya Central.

en cuenta que la minería en estos cuatro municipios ha alterado radicalmente el entorno porqué ha supuesto el “añadido” de escombreras o auténticas montañas artificiales, resultado de la acumulación de residuos. Sin lugar a dudas esta “artificialización” del entorno ha comportado, y aun lo sigue haciendo, importantes impactos ambientales: entre los más significativos hay que mencionar la salinización de los recursos hídricos, así como la mengua de rendimientos de terrenos agrícolas. Y si bien algunas medidas han servido para paliar en parte estos impactos (por ejemplo, la construcción en su momento de un colector de salmuera), éstos siguen existiendo en la medida que la actividad minera aun sigue presente (p. ej. continúan habiendo fugas de salmuera a las aguas fluviales) (Associació Ecoconcern, 2011). Por lo tanto, se puede afirmar que en esta comarca hay un conflicto ambiental, aunque sea de escala local y de un eco limitado (Gorostiza, 2014).

No es objeto de esta ponencia profundizar en estos impactos ambientales y las polémicas que generan sino más bien centrarse en otro que para muchos no deja de ser una grave alteración del entorno pero que quizás podría verse desde otra perspectiva que hasta ahora ha merecido muy poca atención, por no decir nula. Nos referimos al impacto visual que suponen las escombreras en el paisaje. Habiendo transcurrido muy poco tiempo desde el cierre de la mina de Cardona –y a raíz de la crisis que suponía para la economía local- se calificaba este legado como un factor de degradación paisajística que estaba contribuyendo al deterioro medioambiental del territorio (Llurdés et al. 1993); en el mismo texto también se argumentaba la necesidad de un entorno ambiental de calidad como una condición indispensable para la captación de nuevas actividades, también de ocio y turismo, que sirvieran para paliar los impactos de la crisis de los sectores económicos tradicionales. Hay que tener presente que por aquel entonces ya se ponía sobre la mesa la posibilidad de aprovechar el antiguo recinto minero de Cardona y reconvertirlo para atraer turistas, en lo que sería una de las primeras minas del país habilitadas para tal fin (finalmente esto se materializó en 1997)⁵.

Sin embargo, después de dos décadas, y visto como se ha transformado lo que se entiende por patrimonio y paisaje, además de los importantes cambios que está experimentando el turismo desde hace un tiempo y que aquello que antes no lo hubiéramos juzgado de interés turístico, ahora puede serlo con bastante lógica, ¿porqué no plantear la posibilidad de reutilizar las escombreras? Dado que uno de los motores que incita al desplazamiento de turistas hacia un lugar es la curiosidad hacia lo desconocido –y al margen de las inevitables polémicas urbanísticas y ambientales- entonces, ¿por qué no darlas a conocer entre el público? Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que el entorno paisajístico “original” de un recinto minero tendría que ser cualquier cosa menos “normal”, bonito, hermoso, bucólico, ordenado, etc. Pero como ya se ha comentado más arriba, esto no tendría que ser ningún inconveniente puesto que la “estética de lo feo” también tiene su interés. Y segundo, en los casos de Sùria y Sallent la espectacularidad visual de las escombreras está garantizada a causa de sus dimensiones físicas: la del Cogulló de Sallent ya se ha convertido en el punto más

⁵ En el mismo año de 1990 ya fue presentado un proyecto turístico de reutilización del recinto minero, “La ciutat de la sal”, que incluía un proceso de restauración paisajística, mediante el recubrimiento de las escombreras con suelo fertilizado e impermeabilizado y su posterior revegetación. Sin embargo no pasó mucho tiempo antes de que fuese descartado por su elevado coste y el poco compromiso de algunas administraciones, sin el apoyo de las cuales no era en absoluto viable.

elevado del Pla de Bages y a día de hoy, es la mayor acumulación de residuos industriales de Cataluña, con un volumen calculado de 50 millones de toneladas. Las escombreras pueden ser vistas como algo único, inimaginable, fuera de lo común, diferente a todo lo demás, lo que serviría para proporcionar un rasgo claramente “distintivo” respecto a otros territorios. En otros términos, se pueden visitar un sinfín de castillos, murallas, catedrales, museos, etc. pero en cambio son aun pocas las minas visitables y además, con la oportunidad de contemplar un paisaje muy diferente. Y por otra parte, la posibilidad turística de estos paisajes muy artificializados podría encajar en un esquema de desarrollo local más amplio. Así, si el turismo basado en el patrimonio vende, entre otros aspectos, historia y pasado, entonces ¿por qué no también este tipo de restos que al fin y al cabo, son la huella más visible de lo que ha sido una comunidad minera? (Llurdés et al. 2014).

Imagen 1. Sallent. Escombrera de El Cogulló



Fuente: archivo personal Joan C. Llurdés

Imagen 2. Súrria. Escombrera de El Fusteret



Fuente: Plataforma Montsalat (<http://www.lasequia.cat/montsalat/>)

Sin embargo, las escombreras son una herencia que no es concebida como “patrimonio”, a diferencia de otro tipo de paisajes y al contrario, se ven como algo que es preciso eliminar porque dan una imagen negativa del territorio. De las siete escombreras salinas que existen en la comarca⁶, algunas han sido “camufladas” (Balsareny) o bien están desapareciendo por los trabajos que se llevan a cabo para el aprovechamiento de la sal (Cardona), alguna más se ha abandonado (la Botjosa de Sallent) y dos más siguen creciendo (el Cogulló de Sallent y el Fusteret de Súria). Sin querer analizar la lógica económica de la reutilización de las escombreras ni tampoco las polémicas ambientales, con relación a la de Balsareny habría que decir que su integración en el entorno paisajístico podría ser cuestionada: el retorno a un cierto estado original del entorno preminero no tendría ninguna lógica turística ya que sería más interesante un paisaje minero auténtico que no otro más “convencional”, sin ningún elemento de especial relevancia. De la misma manera, el recinto turístico-minero de Cardona, que lleva funcionando desde 1997 con un cierto éxito, podría estar perdiendo una oportunidad de futuro ya que, precisamente, las escombreras forman también parte del patrimonio local y de su pasado minero. En este caso, ¿por qué no concebir la idea de las escombreras como un plus de diferenciación con respecto a otras ofertas turísticas que tienen en el patrimonio minero su recurso principal?

⁶ En Cardona hay dos (la nueva y la vieja), dos más en Súria (Cabanasses y Fusteret), otras dos en Sallent (la Botjosa y el Cogulló) y una en Balsareny (Vilafruns).

En otras palabras, diferenciar entre la visita a una mina o contemplar un paisaje auténticamente minero⁷.

5. CONCLUSIONES

Una reciente sentencia del Tribunal Supremo (julio del 2014) ha desestimado el recurso que presentó Iberpotash (la empresa que explota las minas de potasa del Bages), contra una sentencia previa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que dictaminaba la anulación de la autorización ambiental, la obligaba a presentar un plan de restauración de la escombrera del Cogulló (Sallent) e instaba a la Generalitat a exigirle una fianza que garantizase la ejecución del plan. Básicamente, en la sentencia se pide el cese inmediato del vertido de residuos en la escombrera a fin de paralizar su crecimiento, que se impida también cualquier ampliación, así como el inicio de los trabajos de retirada de los residuos acumulados hasta su total desaparición e integración en el entorno, de acuerdo a un programa de restauración a seguir. La incertidumbre derivada de este nuevo escenario jurídico puede poner en cuestión, según la empresa, la viabilidad del llamado proyecto Phoenix que, además de la inversión a corto y medio plazo, prevé el cierre de la mina de Sallent en el 2015 (y el traslado de la mano de obra a Súria), concentrar toda la extracción de potasa en este centro y construir dos plantas de obtención de sal de máxima pureza en ambos centros lo que permitiría, justamente, la reducción paulatina de las escombreras. Curiosamente, pocos días antes se anunciaba un acuerdo entre Iberpotash y la empresa holandesa AzkoNobel para la venta de dicha sal para un período de 30 años.

Además, este proyecto incluye la posibilidad de un futuro polígono industrial en las actuales instalaciones de la empresa y además, no se deja de lado el componente turístico puesto que se contempla la oportunidad de aprovechar la mina de Sallent. A la vez, en Súria, y a raíz de la restauración de una parte de sus antiguas instalaciones, se prevé la ubicación de un futuro Centro de interpretación de la minería de potasa. Sin embargo, lo curioso de estas iniciativas turísticas, aun en estado muy embrionario, es que apenas se menciona el posible interés de las escombreras⁸. Incluso hay que reconocer también que esta opción pasa desapercibida desde la óptica del llamado “geoturismo” que últimamente se está impulsando en la comarca, es decir, un turismo basado en lugares y sitios geológicos que en función de su rareza, representatividad, importancia científica y condiciones de observación pueden considerarse patrimonio geológico (p. ej. véase Buckley, 2003 y César, 2012). En esta línea, el reciente Parque Geológico y Minero de la Cataluña Central, el sexto de los existentes en España y que ha sido seleccionado por la UNESCO con esta distinción, no incluye en su lista de recursos –geológicos y de otro tipo- las escombreras (Mata et al. 2013).

⁷ En un magnífico estudio de tipo histórico y cartográfico, Maurín (2011) habla de los paisajes mineros “simples” y “complejos” a partir de diferentes componentes que puedan incluir unos y otros.

⁸ En una entrevista al alcalde de Sallent –David Saldoni- publicada a la revista corporativa de la empresa Iberpotash (septiembre del 2013) él mismo parece contradecirse cuando dice, sobre la escombrera, que la solución es que se rentabilice (con la obtención de sal), genere ocupación y riqueza y desaparezca, y luego en un párrafo posterior, cuando se le comenta que en otros países las “montañas de sal” tienen interés turístico (se pone el ejemplo de Alemania), declara literalmente, que “tendrían que poder visitarse como pasa en otros países ya que tiene unas vistas espectaculares” (Bastons, 2013).

Sea como sea, la planificación territorial de una comarca como el Bages, con todo lo que un ejercicio de este nivel implica, no debería dejar de lado ni el turismo en general, puesto que es un territorio con una escasa presencia en el contexto catalán, ni tampoco su patrimonio minero en particular, incluyendo lo que para muchos es un estorbo, una externalidad que es necesario eliminar. Tendría que ser capaz de sacar mayor provecho de un pasado (y presente) minero puesto que quizás tenga más posibilidades de ser más competitiva en este segmento turístico (por su unicidad y exclusividad) y no tanto en otros (historia, arquitectura medieval, enología, turismo rural, etc.) ya que al fin y al cabo, se trata de unos productos que gozan de mayor reconocimiento en otras comarcas de Cataluña. Y quizás con esta apuesta más decidida podría materializarse lo que algunos autores han reivindicado como la necesidad de una “custodia del patrimonio minero”, ampliando la noción de este concepto aplicado tradicionalmente como una estrategia de conservación de los valores naturales, culturales y paisajísticos de un territorio (Puche et al. 2013).

BIBLIOGRAFIA

- ASSOCIACIÓ ECOCONCERN (2011): "Salinització: El riu Llobregat i la mineria de la potassa al Bages: una activitat econòmica i alhora, una irresponsabilitat ambiental", 29 (desembre) (en <http://www.lasequia.cat/montsalat/Prensa/papersostenibilitat29.pdf> (última consulta 1 de agosto de 2014)).
- BASTONS, T. (2013): "Sallent ha de veure el projecte que planteja Iberpotash com una oportunitat per reindustrialitzar el municipi" (entrevista al alcalde de Sallent David Saldoni), *Iberpotash Comunicació*, 11 (septiembre), pp. 8-9 (en <http://www.iberpotash.es/Actualidad/Revista/Iberpotash-Comunicacio-11-septiembre-2013>) (última consulta 3 de agosto de 2014).
- BENITO, P. (2012): "Territorio, paisaje y herencia industrial: debates y acciones en el contexto europeo". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 58(3), pp. 443-457.
- BUCKLEY, R. (2003): "Environmental inputs and outputs in ecotourism: geotourism with a positive triple bottom line?". *Journal of Ecotourism*, 2(1), pp. 76-82.
- CAÑIZARES, M. C. (2011): Protección y defensa del patrimonio Minero en España". *Scripta Nova*, Vol. XV, pp. 361 (en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-361.htm>) (última consulta 28 de julio de 2014).
- CÉSAR, F. (2012): "Potencial del geoturismo y la geodiversidad en la Serra do Cadeado, Paraná, Brasil". *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 21, pp. 322-338.
- DE LA PUENTE, L. (2010): "El valor patrimonial del paisaje: cultura, medioambiente y democracia", en *Actas del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Fundicot* (área "Paisaje y Patrimonio Territorial. Valores a desarrollar y conservar"). Pamplona, 27-29 de octubre.
- ECHAVARREN, J. M. (2010), "Conceptos para una sociología del paisaje". *Papers*, 95(4), pp. 1107-1128.
- FERNÁNDEZ DE PAZ, E. (2006): "De tesoro ilustrado a recurso turístico: el cambiante significado del patrimonio cultural". *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 4(1), pp. 1-12.
- FLORIDO, G. (2013): "El patrimonio territorial en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: indefiniciones y dificultades para un conocimiento preciso". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63, pp. 173-201.
- GARCÍA, F. J.; DELGADO, A.; FELICIDADES, J. (2013): "El turismo en la cuenca minera de Riotinto". *Cuadernos de Turismo*, 31, pp. 129-152.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2005): *Pla de Dinamització Turística del Patrimoni Industrial i de la Innovació Tecnològica de Catalunya*, Barcelona, Departament de Comerç, Turisme i Consum.
- GÓMEZ, J. (2013): "Del patrimonio paisaje a los paisajes patrimonio". *Documents d'Anàlisi Demogràfica*, 59(1), pp. 5-20.
- GOROSTIZA, S. (2014): "Potash extraction and historical environmental conflict in the Bages region (Spain)". *Investigaciones Geográficas*, 61, pp. 5-16

IPCE (Instituto del Patrimonio Cultural de España) (2011): *Plan Nacional de Patrimonio Industrial*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes [en http://ipce.mcu.es/pdfs/PN_PATRIMONIO_INDUSTRIAL.pdf]

LLURDÉS, J. C. (1994): "El turismo industrial y la estética de los paisajes en declive". *Estudios Turísticos*, 212, pp. 91-107.

LLURDÉS, J. C. (1995a): "Les activitats turístiques de nova creació com una estratègia de reconversió econòmica i ambiental per a zones en decadència. L'exemple del turisme de patrimoni miner a Cardona (Bages)". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 27, pp. 75-95.

LLURDÉS, J. C. (1995b): "La demografía y la fragilidad de los espacios mineros. El caso de la comarca del Bages (Barcelona)", en *Actas de las V Jornadas de Población Española* ("Habitar, vivir, prever"), pp. 431-441. Bellaterra, UAB y Asociación de Geógrafos Españoles (AGE).

LLURDÉS, J. C. (1997): "El turismo de patrimonio industrial y minero. Una experiencia de turismo interior inexplorada", en M. VALENZUELA (coord.), *Los turismos de interior: el retorno a la tradición viajera*, pp. 197-205. Madrid, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid (Colección de Estudios, 52).

LLURDÉS, J. C.; BAYLINA, M. y SAURÍ, D. (1993): "Reestructuración económica y cambio medio-ambiental en el valle del Cardener (Cataluña Central)", en *Actas del XIII Congreso Nacional de Geografía* ("Nuevos procesos territoriales"), pp. 373-376. Sevilla, Asociación de Geógrafos Españoles, 28 de septiembre a 1 de octubre.

LLURDÉS, J.C.; DÍAZ, I. y ROMAGOSA, Francesc (2014): "Patrimonio minero, paisaje y turismo de proximidad: explorando sinergias. El caso de Cardona (Barcelona)", en *3º Crossroads of Europe y 5º Congreso Europeo de Turismo Industrial* ("Identidad, Industria y Cultura"), Ferrol, 17-20 de junio.

MATA, J. M.; CLIMENT, F.; SANZ, J. (2013): "El Geoparc de la Catalunya Central (Parc Geològic i Miner de la Catalunya Central)", en *Actas del III Congreso Internacional de Geología y Minería Ambiental para el Ordenamiento Territorial y el Desarrollo*, pp. 47-58. Cardona, 8-12 de mayo del 2013.

MAURÍN, M. (2011): "Huella, memoria y patrimonio territorial de la minería española. Una síntesis cartográfica". *Ería*, 86, pp. 187-214.

MONTILLA, R. (2014): "Patrimonio, ¿Hasta dónde conservamos?". *La Vanguardia*, sábado, 15 de marzo, pp. 34-35.

MUÑOZ, F. (2014): "Reciclar el paisaje". *La Vanguardia*, sábado, 15 de marzo, p. 35.

NOGUÉ, J. (ed.) (2007a): *La construcción social del paisaje*, Madrid, Biblioteca Nueva.

NOGUÉ, J. (2008): "Al margen: Los paisajes que no vemos", en: MADERUELO, J. (ed.) *Paisaje y territorio*, pp. 181-202. Madrid, ABADA Editores.

- PARDO, C. J. (2010): "El patrimonio industrial en España: análisis turístico y significado territorial de algunos proyectos de recuperación". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 53, pp. 239-266.
- PRAT, J. M. (2012): "El desarrollo territorial del turismo industrial en Cataluña (1980-2010)". *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 21(5), pp. 1173-1189.
- PRIGENT, L. (2011): "Le patrimoine mondial est-il un mirage économique? Les enjeux contrastés du développement touristique". *Téoros*, 30(2), pp. 6-16.
- PUCHE, O. (2006): "Patrimonio minero de España: aspectos económicos", en I. RÁBANO y Josep M. MATA-PERELLÓ (eds.), *Patrimonio geológico y minero: su caracterización y puesta en valor*, pp. 15-24. Madrid, Publicaciones del Instituto Geológico y Minero de España.
- PUCHE, O.; HERVÁS, A.; MAZADIEGO, L. F. (2011): "El patrimonio histórico minero-metalúrgico en España: su impacto en el turismo cultural". *De Re Metallica*, 17, pp. 27-46.
- PUCHE, O.; BOIXEREU, E.; DUEÑAS, J. (2013): "Custodia del territorio minero español". *De Re Metallica*, 21, pp. 37-43.
- PUIG, M. (2008): "El patrimonio industrial en una sociedad cambiante", en *X Coloquio Internacional de Geocrítica* ("Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008"). Barcelona, 26-30 de mayo, Universidad de Barcelona (<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/362.htm>).
- VALENZUELA, M.; PALACIOS, A.; HIDALGO, C. (2008): "La valorización turística del patrimonio minero en entornos rurales desfavorecidos: actores y experiencias". *Cuadernos de Turismo*, 22, pp.231-260
- WATSON, S. (1991): "Gilding the smokestacks: the new symbolic representations of desindustrialised regions". *Environment and Planning D: Society and Space*, 9(1), pp. 59-70.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Identificación de recursos e hitos visuales
en Andalucía mediante parámetros objetivos de visibilidad

Michela Ghislanzoni, Manuel Bernal, Francisco Cáceres et A.*

** Consultora privada en Territoria, análisis y gestión del medio SL.*

RESUMEN

Con una metodología objetiva y reproducible se han identificado los principales recursos visuales de Andalucía, elementos que instauran una relación visual especialmente intensa con el territorio que les rodea: hitos visuales, líneas de horizonte frecuentes y fondos escénicos; con el fin de poderse considerar en la planificación territorial y medioambiental de Andalucía. La principal novedad es la definición de un nuevo tipo de recurso del capital territorial: los recursos visuales.

ABSTRACT

With an objective and reproducible methodology, we have identified the main visual resources of Andalusia, elements which introduce a particularly intense and outstanding visual relationship with its environment: visual landmarks, frequent horizon and scenic backgrounds; in order to be considered in the environmental and territorial planning in Andalusia. The paper introduces a major innovation: the definition of a new type of territorial resources, the visual ones.

1. INTRODUCCIÓN

El capital de un territorio concierne las cualidades naturales, culturales y visuales que lo caracterizan. Su rasgo distintivo es ser no desplazable, es decir, no puede ser transferido de un lugar a otro. Se suelen entender por recursos territoriales (o paisajísticos) aquellos elementos más destacados y singulares, de distinta naturaleza, cuya conjunción particular deriva en un determinado paisaje ("se entiende por 'recursos paisajísticos' aquellos elementos lineales o puntuales singulares de un paisaje -o grupo de paisajes- que definen su individualidad y que

tienen un valor visual, ecológico, cultural y/o histórico”¹). Si bien los recursos paisajísticos que conciernen su dimensión “natural” (espacios naturales protegidos, monumentos naturales, flora y fauna protegida, etc.) y “cultural” (Bienes de Interés Cultural, etc.) ya han sido investigados, catalogados, normalizados, y sobre ellos hasta recae un régimen legislativo que regula su gestión, el nivel de madurez de los recursos visuales es todavía inicial, partiendo por su definición.

En el trabajo que llevamos a cabo, se entendieron por recursos visuales aquellas áreas o elementos puntuales o lineales que instauran una relación visual especialmente intensa y sobresaliente con el territorio. Son elementos de alta visibilidad, que suelen conformar los fondos escénicos de sus respectivos paisajes, o bien puntos con visibilidad excepcional (hitos o miradores), u horizontes visuales frecuentes. Su singularidad convierte a estos recursos en especialmente sensibles, y su alteración o modificación no controlada puede incidir negativamente en la calidad de la percepción visual global del paisaje en que se insertan.

2. OBJETIVO

El objetivo del trabajo ha sido la identificación y caracterización de los referidos recursos visuales, con el fin de poder ser incorporados como nuevos elementos a considerar en la planificación territorial y medioambiental de la región. El trabajo se ha podido realizar en base a los datos del Sistema de Visibilidad de Andalucía contenidos en la Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM). Los resultados estarán en breve igualmente disponibles en la Red de Información Ambiental de la Junta de Andalucía.

Este ejercicio se basa en la idea de que la configuración espacial del territorio estructura también el espacio visual percibido por el ser humano, configurando así los paisajes, y que dicha estructura espacial puede ser descrita y delimitada mediante ciertos parámetros visuales.

Se trató, en primer lugar, de identificar los principales elementos visibles de naturaleza geomorfológica que componen los **fondos escénicos de los paisajes andaluces**. Laderas de valles muy características, cornisas, cordales u otras crestas representativas del conjunto de Andalucía y de cada una de sus ocho provincias. Los elementos identificados se clasificaron en tres categorías: zonas de muy alta exposición visual, zonas de alta exposición visual, y zonas de moderada exposición visual. Al mismo tiempo, se delimitaron los principales **horizontes visuales**, asimilables a aquellas líneas o contornos que marcan los límites entre paisajes o grupos de paisajes.

¹ *Reglamento de Paisaje de Comunidad Valenciana. Decreto 120/2006, de 11 agosto*

En una segunda etapa se caracterizaron visualmente los principales elementos puntuales conspicuos del territorio, es decir elementos con un alto valor intrínseco ya sea por sus cualidades naturales o por formar parte del patrimonio histórico. El objetivo era buscar y seleccionar aquellos que, además de contar con grandes cualidades intrínsecas, gozan de una alta accesibilidad visual y se erigiesen, por tanto, en **hitos**: elementos visualmente singulares y de referencia paisajística en Andalucía. Para ello se elaboró el parámetro de singularidad visual, que será descrito más adelante.

3. METODOLOGÍA

1.1. Principales fondos escénicos

1.1.1. Información de partida: ráster de Accesibilidad Visual Ponderada

En esta primera parte del trabajo nos interesaba identificar los fondos escénicos más visibles, no tanto por sus valores intrínsecos (formas kársticas singulares, cornisas, etc.) sino por sus relaciones visuales con los elementos del territorio desde las que habitualmente son observados con más frecuencia, por ejemplo las poblaciones e infraestructuras. Con esto en mente, se partió del ráster de Accesibilidad Visual Ponderada² (en adelante, AVP), un producto contenido en el Sistema de Visibilidad de Andalucía (en adelante, SVA). La AVP no sólo tiene en cuenta la visibilidad efectiva, sino que incluye además una doble parametrización: la distribución potencial de observadores sobre el territorio, mediante la asignación de una “densidad de población” ficticia para cada una de los principales usos del suelo; y la ponderación por distancia (Figura 1).

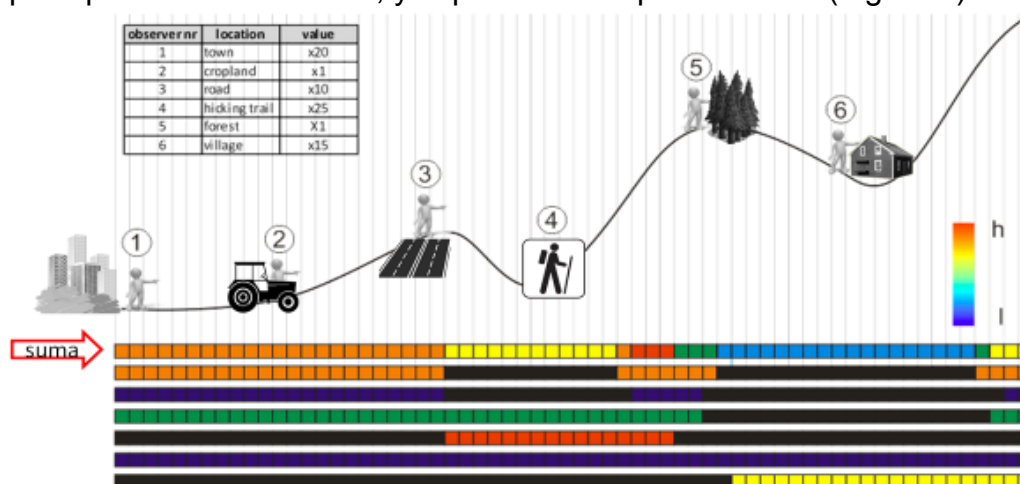


Figura 1. Accesibilidad Visual Ponderada. (Imagen: D. Romero).

² El ráster de Accesibilidad Visual Ponderada deriva de la sumatoria del cálculo de intervisibilidad de un territorio (malla de un punto de observación por cada hectárea), ponderado por la hipotética presencia de observadores (más frecuentes en, por ejemplo, núcleos de población o vías de comunicación), y la distancia de observación.

La primera es una asignación de densidades de observadores por la cual, por ejemplo, cada pixel de suelo 'urbano de especial interés' (malla de 1 hectárea), contendrá 500 observadores. Mientras que desde una celda correspondiente a la clase 'suelos de dominante agrícola o alterado no urbano' no habrá más que dos "personas" observando. Las diferencias en cuanto a frecuentación poblacional de unos usos respecto a otros, se traduce lógicamente en un también diferente grado de frecuentación visual de los elementos físicos cercanos a cada uno de ellos. Así, por ejemplo, una fachada serrana que resulte visible desde zonas urbanas, vías rodadas o/y senderos, tendrá una frecuencia visual mucho mayor a la que tendría esa misma fachada si en sus alrededores no hubiese más que suelo agrícola y/o forestal.

En las imágenes de la figura 2, localizadas en torno al núcleo granadino de Huéscar (en la transición de la Hoya de Baza a las Sierras de Castril y La Sagra), se muestra como a pesar de la gran amplitud visual que se logra desde el uso 'suelos de dominante forestal y natural', ésta pierde peso relativo en el resultado de la ponderación. Allí la mancha de mayor frecuentación visual es más restringida espacialmente y se corresponde en alto grado con la que se obtiene desde los 'itinerarios turísticos no rodados' (senderos y vías verdes).

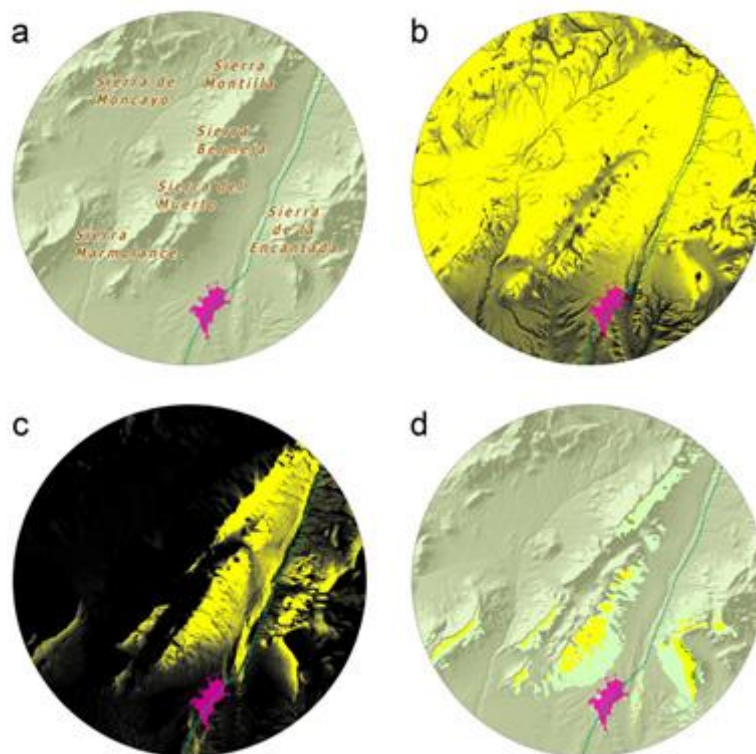


Figura 2. Entorno de las Sierras de Castril y La Sagra (a) y accesibilidad visual desde 'suelos de dominante forestal y natural' (b), desde 'itinerarios turísticos no rodados' (c), y ponderada (d). (Imagen: M. Bernal).

Ya que, además del factor poblacional, la mayor o menor frecuentación visual de un objeto depende de la distancia de observación, es decir, de los efectos que éstos producen en la alteración de la imagen percibida por el observador, la segunda ponderación del ráster de AVP es por la distancia.

De este modo, las áreas que cuenten con mayor frecuencia visual sobre este ráster podrán ser, en principio, asimiladas a los principales fondos escénicos de los núcleos de población, redes de transporte y/o paisajes de Andalucía.

1.1.2. Análisis estadístico y clasificación

Con la ayuda de los sistemas de información geográfica, se calculó el histograma del ráster de AVP y se analizaron sus valores para el conjunto de Andalucía. Se desestimaron en el proceso, por su baja frecuencia visual, aquellas zonas con valores por debajo de la media más una desviación típica, clasificándose los píxeles restantes en tres intervalos. Sobre el resultado de esta clasificación se realizó un doble filtro, con el objetivo de 'limpiar' y realzar la distinción entre categorías y mejorar el aspecto visual y la representación cartográfica final de la clasificación (figura 3).

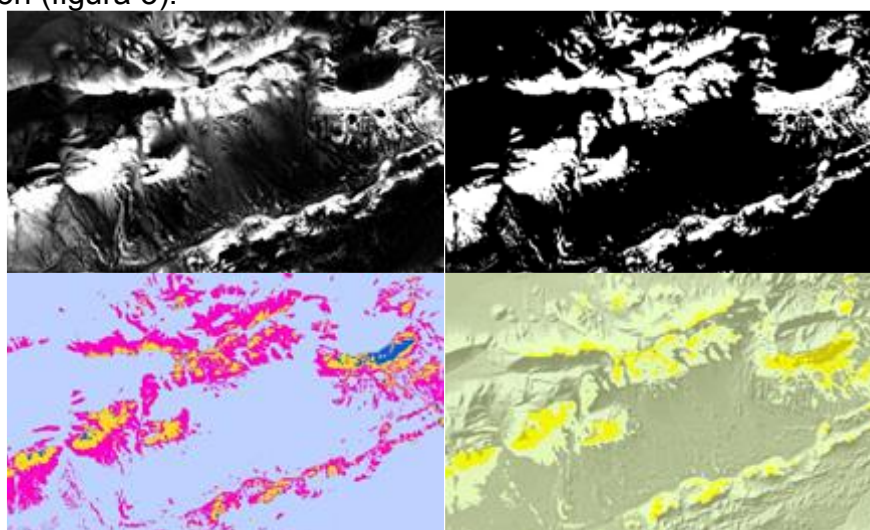


Figura 3. Proceso de obtención de los recursos visuales. De izquierda a derecha y de arriba abajo: ráster original, máscara, reclasificación, y ráster depurado. (Imagen: M. Bernal).

El resultado fue un ráster clasificado en tres categorías: zonas de muy alta exposición visual, zonas de alta exposición visual, y zonas de moderada exposición visual, que luego fue convertido a formato vectorial para su posterior análisis espacial y cruce con las principales unidades geomorfológicas y fisiografías de Andalucía (124 categorías), procedentes de los Conjuntos de Datos de Geodiversidad y de Geomorfología de Andalucía (REDIAM). En dicha superposición participaron también la capa de unidades fisiográficas y la de

provincias, dando como resultado una capa final donde los recursos visuales se hallan individualizados y éstos contienen, en sus atributos, información sobre la geomorfología predominante, la unidad fisiográfica del paisaje en que se insertan, y la provincia a la cual pertenecen (figura 4).

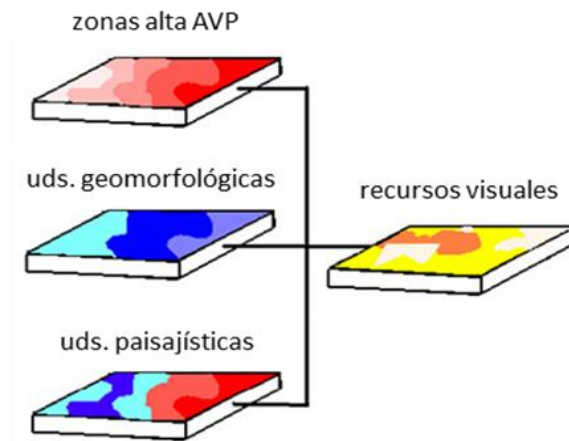


Figura 4. Superposición de capas e identificación de los recursos visuales.
(Imagen: M. Bernal).

En el anexo I se muestran gráficamente algunos de los recursos visuales más destacados de la región.

1.2. Horizontes visuales frecuentes

1.2.1 Información de partida: ráster de Frecuencia de Horizontes

En relación directa y complementaria con los fondos escénicos identificados, se abordó también la discriminación de los principales contornos o límites visuales de la región. Se partió aquí de otro ráster de frecuencia de horizontes³, también incluido entre la información del Sistema de Visibilidad de Andalucía. Los horizontes de éste ráster no se ponderan por accesibilidad y se elaboran teniendo en cuenta todos los puntos de vista posibles, suponiendo la presencia de un solo observador por punto de observación (malla de 1 ha). (Figura 5).

³ Componen los horizontes visuales los últimos puntos visibles desde cada punto de observación.

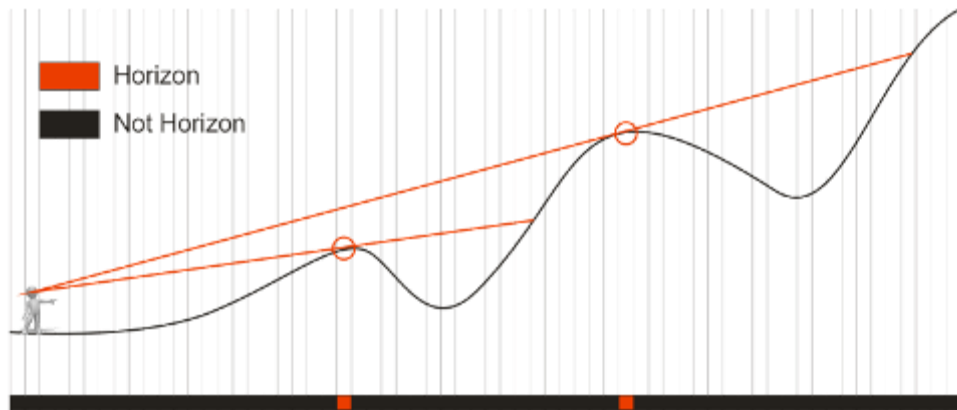


Figura 5. Horizontes visuales (Imagen: D. Romero).

Por ello y con el objetivo de destacar no sólo qué puntos del territorio constituyen con mayor frecuencia un límite visual sino también cuáles de ellos tienen mayor probabilidad de ser observados, se seleccionaron y extrajeron aquellos que guardan una relación de vecindad con las zonas de exposición visual definidas en el apartado anterior.

1.2.2 Análisis estadístico y clasificación

Tras un análisis previo de los valores del raster de frecuencia de horizontes, se desestimaron aquellos píxeles con valores por debajo de la media más cuatro desviaciones típicas. En el siguiente paso, se aplicó una máscara sobre los píxeles restantes, con el fin de conservar solo aquellos contornos coincidentes en el espacio con las zonas de exposición visual conocidas, o a menos de 40 metros de éstas (en su relación de vecindad se acepta un error de dos píxeles). Definidos los contornos visuales de interés, se optó por llevar a cabo sobre éstos un proceso morfológico de erosión/dilatación que perseguía asegurar su continuidad espacial y eliminar líneas menores y partes redundantes (figura 6).



Figura 6. Simplificación morfológica del raster de frecuencia de horizontes visuales. De izquierda a derecha: raster original, reclasificación, erosión, dilatación, y erosión final. (Imagen: M. Bernal).

El raster resultante fue entonces vectorizado, creándose una capa de líneas, de las cuales conservamos sólo aquellas de discreta envergadura, es decir cuya longitud superase los 500 m. La aplicación de este umbral significa la supresión efectiva de una serie de límites visuales relativamente importantes; sin embargo, hemos decidido considerarlo en vistas a una mejora de la representación cartográfica del resto de horizontes. En el anexo I puede verse la coincidencia general de estas líneas de horizonte con las zonas de más alta exposición visual.

1.3. Hitos visuales

1.3.1. Análisis preparatorio de los datos

La metodología para la identificación de los hitos visuales partió, en primer lugar, de la consideración de elementos patrimoniales tanto de tipo cultural como natural y artificial. Para los primeros se consideraron los bienes inscritos en el Catálogo General de Patrimonio Histórico de Andalucía (CGPHA), para los segundos aquellos partes de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA). Para los últimos, es decir aquellos de naturaleza artificial, se decidió seleccionar exclusivamente a los faros.

En un análisis previo se descartaron una serie de elementos que, por razones diversas, quedan fuera de la lógica del presente trabajo. Entre otros, se eliminaron Conjuntos Históricos y Sitios Históricos cuya superficie supera las cien hectáreas (se buscaban elementos puntuales), o hitos repetidos por hallarse protegidos por dos o más figuras de protección (como Madinat al-Zahra, en Córdoba o Baelo Claudia, en Tarifa). Asimismo, se descartaron aquellos elementos que por su propia naturaleza no emergente no pueden erigirse en ningún caso como hitos visuales (bienes y enclaves arqueológicos, yacimientos subacuáticos, abrigos y cuevas, etc.). Respecto al patrimonio natural decidimos analizar únicamente los Monumentos Naturales, por ser espacios o elementos de especial notoriedad, rareza o belleza, y de dimensiones relativamente reducidas. Igualmente se desestimaron los que superan las 30 hectáreas de superficie, así como aquellos cuyo disfrute paisajístico tiene que ver, de nuevo, más con sus características internas que con su contemplación visual (como el Arrecife Barrera de Posidonia o la Cueva de los Murciélagos).

1.3.2. Caracterización visual

Intervisibilidad. El siguiente paso consistió en la propia caracterización visual de los posibles hitos, es decir, en la asignación de un valor de intervisibilidad⁴ (en adelante, IVS) y de AVP (ambos contenidos en el SVA) a cada uno de ellos.

Para un primer subconjunto de posibles hitos, el conformado por los elementos puntuales localizados fuera de suelo urbano, la asignación se llevó a cabo por superposición, recibiendo directamente el valor del pixel sobre el cual se localizan.

⁴ Por intervisibilidad se entiende la sumatoria de las cuencas visuales de la malla de observadores.

Entre estos hitos puntuales, la mayor representación corresponde a Bienes de Interés Cultural (en adelante, BIC) de muy diversa tipología (castillos, torres, ermitas, etc.). En general, se trata de elementos más o menos aislados espacialmente y, por tanto, aptos para ser tratados de forma individualizada.

En el caso de un segundo conjunto de posibles hitos, elementos patrimoniales de tipo poligonal como Conjuntos y Sitios Históricos que incluyen en sus límites elementos puntuales, se procedió a su simplificación. La superposición de los productos raster permitió esta vez caracterizar, y al mismo tiempo identificar y conservar el punto del BIC con mayor AVP dentro de cada Conjunto, de manera que aquel actúa como elemento de referencia de este último.

Por último, se procedió igualmente a la simplificación del resto de Conjuntos Patrimoniales y de los Monumentos Naturales representados por polígonos sin ningún elemento puntual dentro de sus límites. En este caso, se decidió asignar a su punto centroide el valor máximo de AVP de los píxeles que los conforman.

El parámetro de Prominencia Vertical. Es preciso señalar en este punto un sesgo importante. Los parámetros incluidos en el SVA fueron calculados sobre suelo desnudo (sin considerar la altura de la vegetación ni de los edificios). Por tanto, los valores de IVS y AVP hacen referencia a las vistas desde la superficie de la tierra, y no incluyen la altura del posible hito. Esta circunstancia pasará inadvertida para la mayoría de Conjuntos Históricos, donde las edificaciones de altura más destacable como las iglesias, alcazabas o castillos suelen erigirse sobre los puntos topográficamente más prominentes (Alcazabas de Antequera o Salobreña), con lo que reciben un alto valor de AVP. Sin embargo, en Conjuntos Históricos más llanos o menos accidentados, como los de Sevilla o Cádiz, las variables de AVP y, la que podríamos llamar, 'prominencia vertical' pierden rápidamente su correlación. Aparecen así elementos, como el Palacio de San Telmo en Sevilla o el Teatro Romano de Cádiz, cuya alta frecuentación visual se derivaría más bien de la elevada densidad de observadores en suelo urbano, antes que de su aislamiento o prominencia en altura. Por ello pretendemos no considerarlos como hitos destacables desde el punto de vista visual o paisajístico.

Con el fin de discriminar tales conjuntos, se recurrió al cálculo de un índice de singularidad o prominencia vertical (en adelante, PZ), la cual podría definirse (Llobera, 2010):

La prominencia p de la altitud z será, para cada píxel i , igual a la diferencia media entre la altitud en ese píxel $z(i)$ y la altitud en cada uno de los píxeles restantes $z(j_n)$ dentro de un radio determinado N_i .

$$p(i)_z = \frac{\sum_{j_n \in N_i} z(i) - z(j_n)}{N}$$

Tras experimentar con tres radios distintos (250 m, 500 m y 1 km), se eligió el de 500 m para obtener el índice PZ sobre cada celda del territorio andaluz, y se hallaron estadísticas de aquél tanto para los Conjuntos y Sitios Históricos como para el resto de elementos patrimoniales; en particular los valores máximo, mínimo y medio de prominencia vertical, así como el rango. El análisis de estos valores, que describen en cierto modo el carácter morfológico de los posibles hitos, permitió establecer una gradación de los mismos, según la cual:

- un índice alto estaría indicando hitos muy prominentes (como los Castillos de Albánchez de Mágina y de Olvera),
- un índice moderado señalaría elementos de remate más redondeado (como los Conjuntos de Casares y Jimena de la Frontera),
- índices cercanos a cero estarían definiendo elementos fundamentalmente llanos (como el Sitio Histórico de El Rocío, en Almonte),
- mientras que un índice de signo negativo describiría conjuntos encajados o flanqueados por elevaciones (como Benaocaz o Ubrique), o incluso hitos ocultos como la Torre de Bujarcáiz, actualmente sumergida bajo las aguas del embalse del Tranco de Beas (provincia de Jaén).

El sesgo urbano. Finalmente, se decidió aplicar un último filtro consistente en la discriminación de aquellos puntos cuyo valor de visibilidad se debe en más del 7% a observaciones desde las categorías de suelo urbano y residencial. El objetivo es aquí complementario al que seguía la asignación de valores de prominencia vertical, pues se trataría de identificar y descartar elementos con una clara influencia urbana y cuya caracterización visual se halla sesgada por la fuerte densidad de observadores en ese uso. En la preparación del filtro se acudió nuevamente al SVA para hacer uso de dos de los productos raster de Accesibilidad Visual Categorizada (desde 'núcleos urbanos de especial interés' y desde 'zonas residenciales'), además del raster de IVS, todos ellos en su versión psicofísica. Se descartaron así elementos como el Palacio de San Telmo o la Iglesia de Santa María de la Oliva, que representaban a los Conjuntos de Sevilla y Lebrija.

Parámetro final: Singularidad visual. A partir de los valores de Intervisibilidad (IVS), Accesibilidad Visual Ponderada (AVP) y Prominencia Vertical (PZ) de cada punto, se obtuvieron sendos índices sintéticos de manera que fuera posible comparar unos con otros y combinarlos en un indicador sintético final, que hemos llamado de Singularidad Visual (SV). El modo de obtención de tales índices fue la tipificación en valores z (AVP-Z, IVS-Z y PZ-Z), quedando los valores de cada parámetro confinados entre 0 y 1. El índice final se calculó mediante el uso de los valores z de IVS y PZ asignados a cada hito como factores de ponderación en los valores de AVP.

La introducción del factor PZ-Z implica que aquellos hitos singulares visualmente, serán considerados como tales únicamente si presentan a la vez cierta prominencia en altura. En la práctica, elementos con similar AVP como el

Conjunto Histórico de Mijas (Málaga) y el Monasterio de la Rábida, en Palos de la Fra. (Huelva), tendrán valores de SV distintos, ya que el primero cuenta con una mayor PZ.

El factor IVS-Z, por su parte, estaría discriminando aquellos hitos con fuerte presencia visual, pero con una baja densidad de observadores, es decir no visibles desde núcleos o carreteras, por ejemplo. Su incorporación implica asignar un mayor peso a hitos con valores altos de IVS pero escasa o moderada AVP - como el Castillo de Cote (Montellano, Cádiz) o la Torre de Cambrón (Salobreña, Granada), en cierto modo asociados a un disfrute escénico de escala más local. Al mismo tiempo, la aplicación de este factor reduce la importancia de otros hitos con alta AVP pero baja IVS -como el Palacio Ducal de Medina Sidonia, en el casco urbano de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz), o el Seminario Conciliar de San Felipe Neri, en el interior de Baeza (Jaén), por lo general elementos que se hayan fuertemente sesgados por el factor urbano.

En definitiva, la combinación de ambos parámetros facilita la decisión de descarte de aquellos elementos muy visibles por su inclusión o cercanía a las zonas urbanas pero escaso aislamiento espacial y, por tanto, baja potencialidad para participar de una manera notoria y diferenciada en la imagen que percibe el observador.

En el anexo II puede verse un mapa y una tabla con los 80 principales hitos visuales de Andalucía.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La metodología descrita permitió individualizar una serie de recursos visuales y clasificarlos según su intervisibilidad, frecuencia probable de observación y singularidad visual. Como ya se ha citado, se identificaron tres tipologías de fondos escénicos (muy alta, alta y moderada frecuencia visual), así como líneas representativas de horizontes con una alta frecuencia visual intrínseca, y a las que hemos llamado horizontes persistentes. Esta zonificación del territorio en términos de percepción visual, unida a la identificación de aquellos hitos visuales con mayor impronta paisajística, constituye una herramienta de gran valor y utilidad no solo en la ordenación territorial y urbanística o en la planificación cultural y medioambiental, sino también, de forma deseable, en otros planes y proyectos que aborden de manera integrada cuestiones sobre el estudio del territorio y del paisaje, el desarrollo rural, la evaluación de impacto ambiental.

En síntesis, los recursos e hitos visuales definidos en este trabajo, por su estrecha interrelación con el resto de elementos del patrimonio territorial y por sus posibilidades de explotación (producto cartográfico editable y disponible libremente en formatos ampliamente extendidos –shp, kmz–, posibilidad de inclusión en visor web, etc.), se perciben en conjunto como un nuevo instrumento tanto para el conocimiento y la valorización del patrimonio territorial, como para su

inclusión en las políticas y documentos públicos de planificación y gestión orientados a un desarrollo territorial rural y urbano ambientalmente sostenible, cohesionado en términos socioeconómicos, y equilibrado territorialmente.

Al mismo tiempo, se perfila como un producto directamente vinculado a la puesta en valor del paisaje y, por su natural asimilación, con capacidad potencial de hacer aumentar la sensibilidad paisajística por parte de administraciones y entes públicos y privados, y de actuar como elemento común hacia la necesaria confluencia de las políticas públicas en diferentes ámbitos, y de cara, en suma, a contribuir a la planificación de un futuro en el que deberemos hacer frente a grandes desafíos.

BIBLIOGRAFÍA

GUERRERO, J. J., ROMERO, D., GHISLANZONI, M., SILLERO ALMAZÁN, J. M., CÁCERES, F., GIMÉNEZ DE AZCARATE, F., MOREIRA, J. M.: Sistema de Visibilidad de Andalucía: “Mapas con los pies en el suelo”. REDIAM, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Junta de Andalucía.

GUERRERO, J. J., GHISLANZONI, M., ROMERO, D., CÁCERES, F., GIMÉNEZ DE AZCARATE, F. y MOREIRA, J. M. (2010): *Identificación y caracterización del paisaje mediante parámetros visuales del relieve*. REDIAM. XIV Congreso Nacional de Tecnologías de la Información Geográfica. Sevilla, 2010. Tecnologías de la Información Geográfica: La Información Geográfica al servicio de los ciudadanos. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, pp. 841-860.

GHISLANZONI et al. (2014): *Guía de integración paisajística de parques eólicos en Andalucía*, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

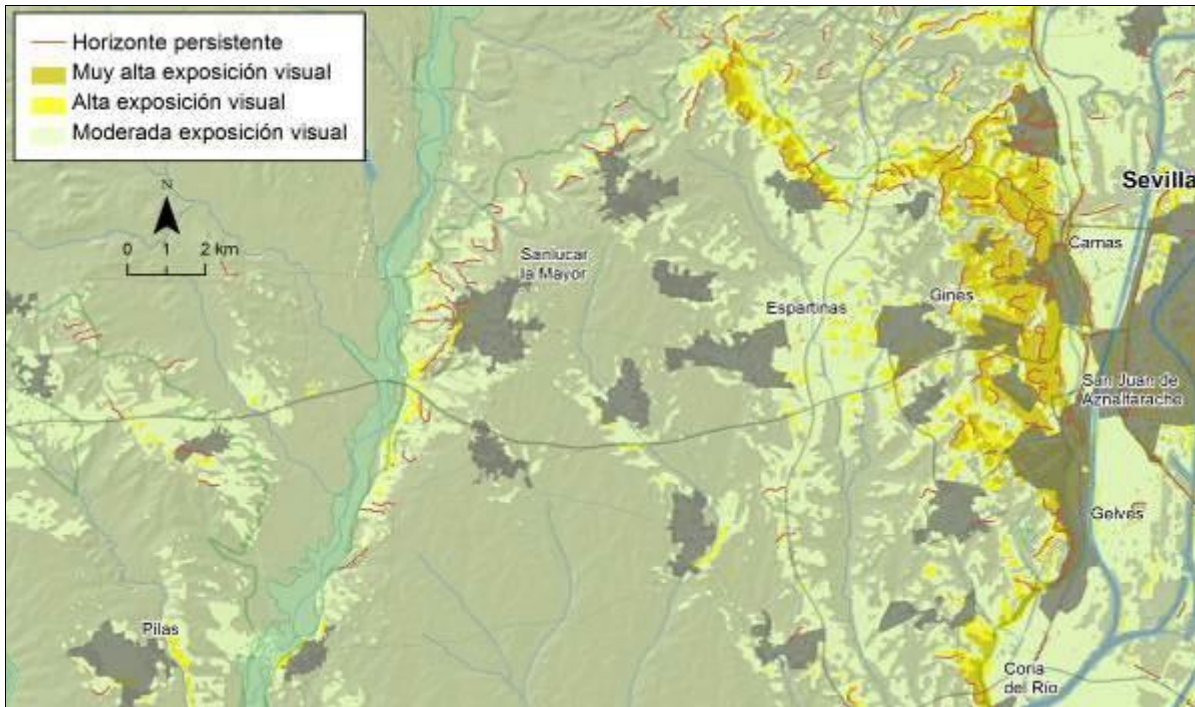
LLOBERA, M. (2003): Extending GIS-based visual analysis: the concept of visualscares. *Int. J. Geographical Information Science*, 2003, vol.17, 1, pp. 25–48.

LLOBERA, M., WHEATLEY, D., STEELE, J., COX, S. y PARCHMENT, O. (2010): *Calculating the inherent visual structure of a landscape (inherent viewshed) using high-throughput computing*. Beyond the artefact: Digital Interpretation of the Past: Proceedings of CAA2004, Prato, 13-17 April 2004, pp. 146-151.

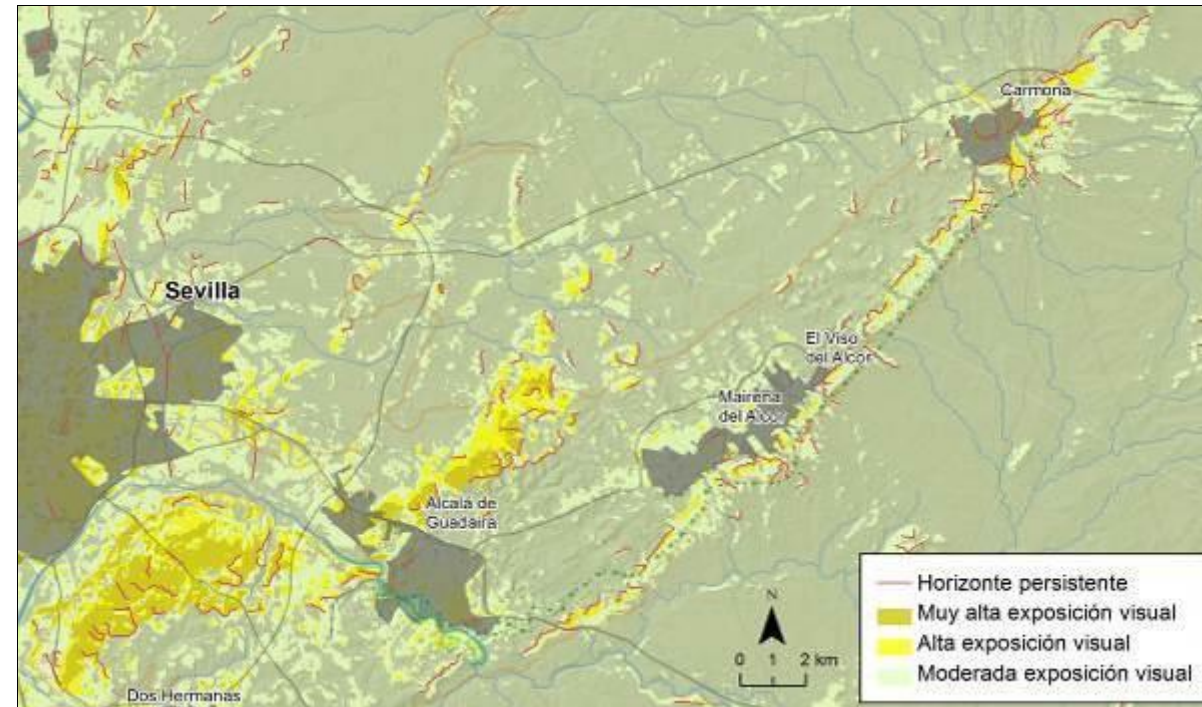
ROMERO, D., GUERRERO, J. J., GHISLANZONI, M., ROMERO, D., CÁCERES, F., GIMÉNEZ DE AZCARATE, F. y MOREIRA, J. M. (2014): *Evaluación de la accesibilidad visual del territorio ante distintas intervenciones a través de la explotación del Sistema de Visibilidad de Andalucía*. XVI Congreso Nacional de Tecnologías de la Información Geográfica. Alicante, 2014.

ANEXO I. Algunos ejemplos de los principales recursos y horizontes visuales de Andalucía.

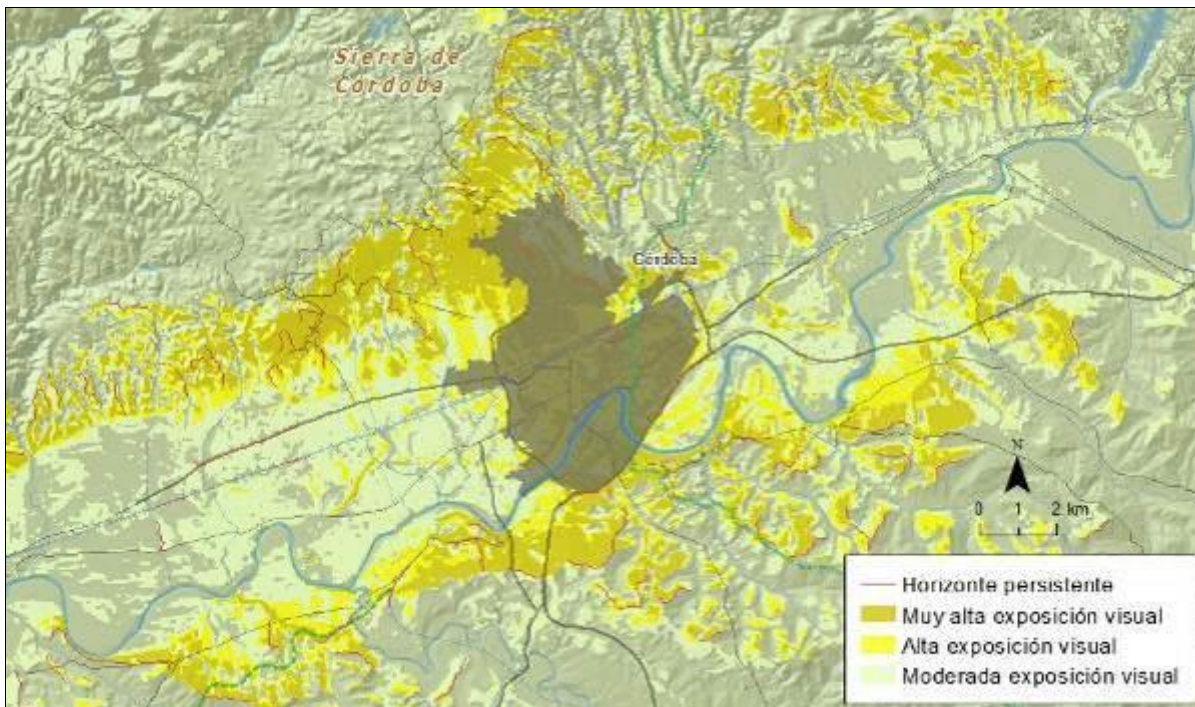
A. Cornisa del Aljarafe (Sevilla)



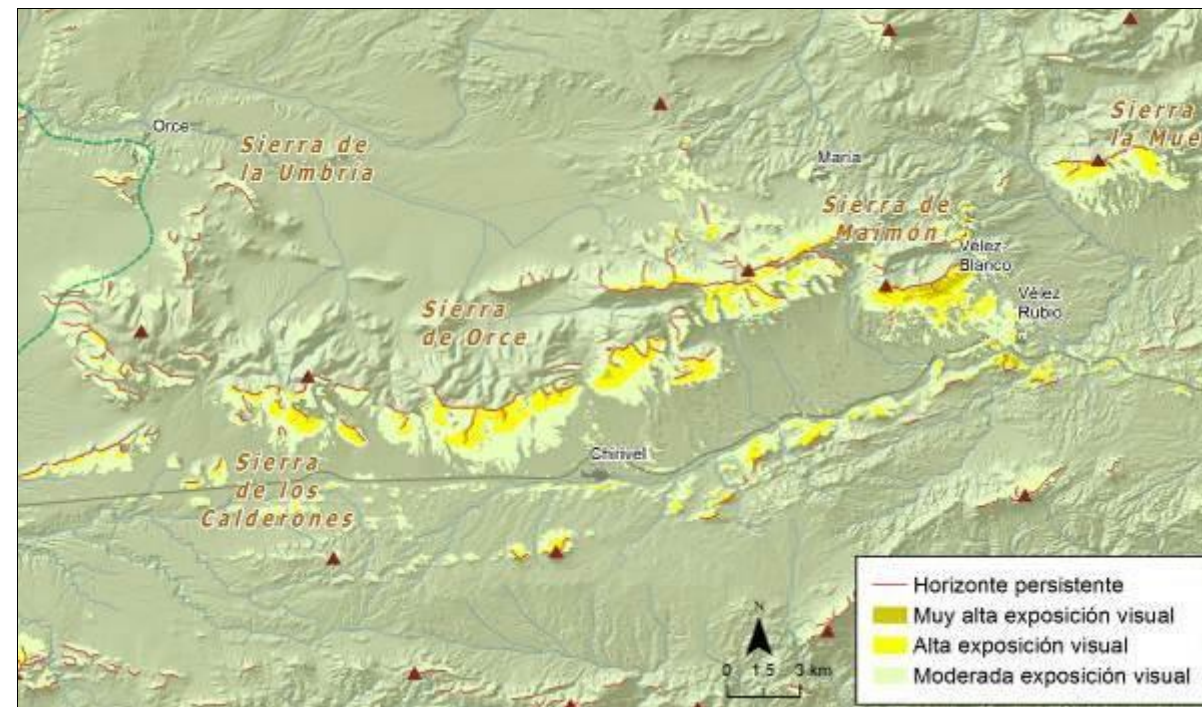
B. Cornisa de Los Alcores (Sevilla)



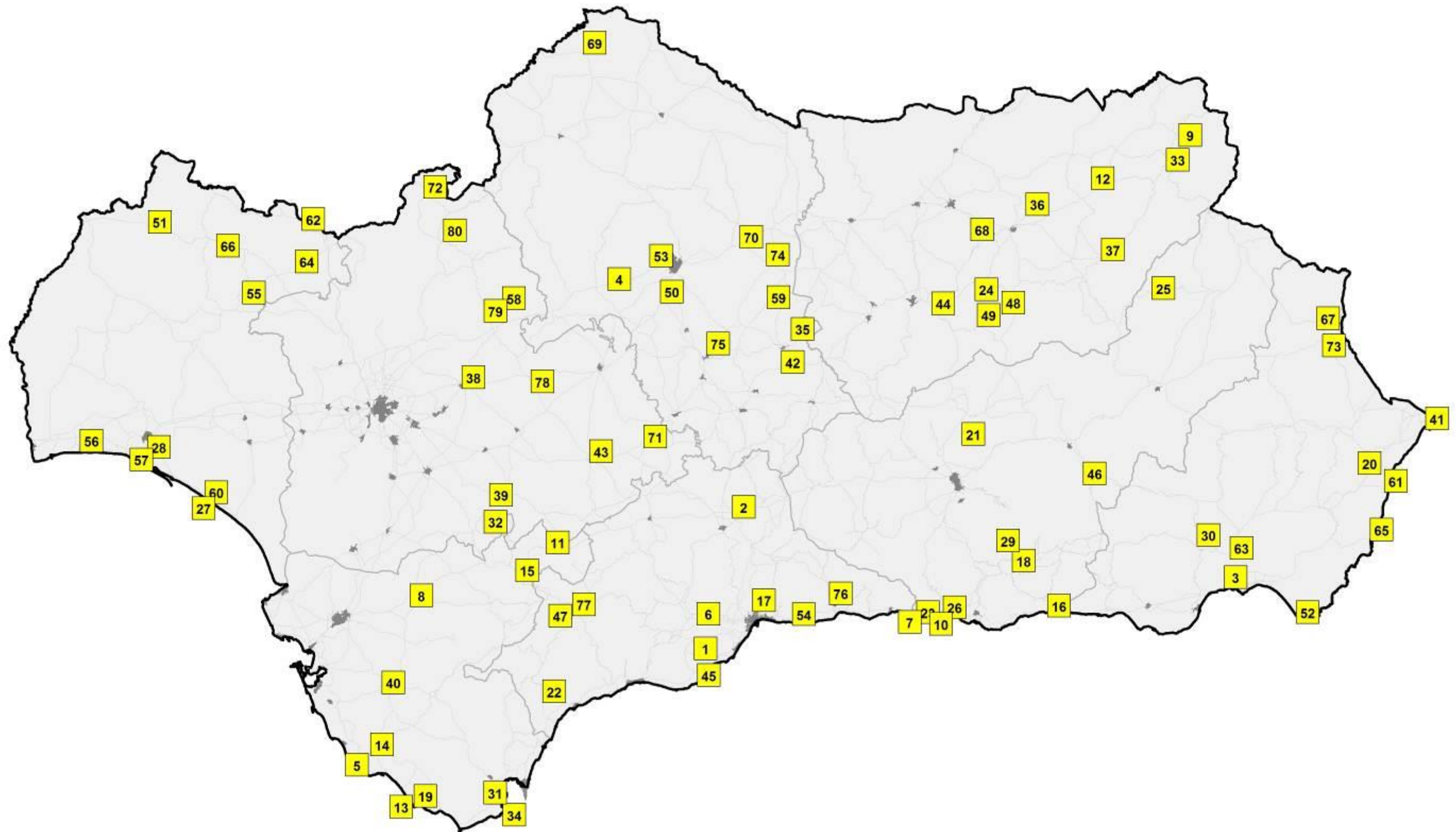
C. Estribaciones de Sierra Morena y Terrazas del Guadalquivir (Córdoba)



D. Vertientes de la Sierra de María (Almería)



ANEXO II. Principales hitos visuales de Andalucía.



nº	HITO	TÉRMINO MUNICIPAL	PROVINCIA	SV
1	Conjunto Histórico de Mijas	Mijas	MA	13,79
2	Peña de los Enamorados	Antequera	MA	9,20
3	Alcazaba y murallas del Cerro de San Cristóbal	Almería	AL	7,30
4	Castillo de Almodóvar del Río	Almodóvar del Río	CO	7,11
5	Tómbolo y faro de Trafalgar	Barbate	CA	7,00
6	Ermita de Nuestra Señora de los Remedios	Cártama	MA	5,71
7	Torre de Cerro Gordo	Almuñécar	GRA	3,54
8	Conjunto Histórico y Peña de Arcos de la Frontera	Arcos de la Frontera	CA	3,42
9	Conjunto Histórico de Segura de la Sierra	Segura de la Sierra	JA	2,94
10	Peñones de San Cristobal	Almuñécar	GRA	2,70
11	Conjunto Histórico de Olvera	Olvera	CA	2,69
12	Conjunto Histórico de Iznatoraf	Iznatoraf	JA	2,66
13	Faro Camarinal	Tarifa	CA	2,47
14	Conjunto Histórico de Vejer de la Frontera	Vejer de la Frontera	CA	2,45
15	Conjunto Histórico de Zahara	Zahara	CA	2,40
16	Torre de Chilches	Albuñol	GRA	2,39
17	Acueducto de San Telmo	Málaga	MA	1,99
18	Conjunto Histórico de Pampaneira	Pampaneira	GRA	1,96
19	Duna de Bolonia	Tarifa	CA	1,60
20	Cabezo María	Antas	AL	1,53
21	Torre atalaya de Deifontes	Deifontes	GRA	1,46
22	Conjunto Histórico de Casares	Casares	MA	1,28
23	Torre de la Punta de la Mona	Almuñécar	GRA	1,27
24	Castillo de Albánchez de Mágina	Albánchez de Mágina	JA	1,22
25	Castillo y Peña de Castril	Castril	GRA	1,21
26	Torre de Cabria	Almuñécar	GRA	1,20
27	Acantilado del Asperillo	Almonte	HU	1,19
28	Monasterio de Santa María de la Rábida	Palos de la Frontera	HU	1,09
29	Conjunto Histórico de Capileira	Capileira	GRA	1,07
30	Castillo Cerro Marchena	Terque	AL	0,90
31	Faro de Algeciras	Algeciras	CA	0,84
32	Castillo de Cote	Montellano	SE	0,84
33	Conjunto Histórico de Hornos	Hornos	JA	0,77
34	Faro Punta del Carnero	Algeciras	CA	0,76
35	Torre Morana	Baena	CO	0,72
36	Conjunto Histórico de Sabiote	Sabiote	JA	0,67
37	Conjunto Histórico de La Iruela	La Iruela	JA	0,66
38	Ermita de San Mateo	Carmona	SE	0,55
39	Antiguo Convento de la Victoria	Estepa	SE	0,44
40	Caleras de la Sierra	Morón de la Frontera	SE	0,41

nº	HITO	TÉRMINO MUNICIPAL	PROVINCIA	SV
41	Iglesia de Santa María La Coronada	Medina Sidonia	CA	0'39
42	Castillo de San Juan de los Terreros	Pulpí	AL	0'34
43	Antiguo convento de San José de la Soledad	Vélez-Málaga	MA	0'33
44	Palacio del Marqués de Salvatierra	Ronda	MA	0'29
45	Conjunto Histórico de Zuheros	Zuheros	CO	0'28
46	Colegio-Universidad de la Purísima Concepción	Osuna	SE	0'25
47	Conjunto Histórico de La Guardia	La Guardia de Jaén	JA	0'24
48	Faro de Mijas	Mijas	MA	0'23
49	Castillo-palacio de La Calahorra	La Calahorra	GRA	0'21
50	Iglesia mozárabe de Las Cuevas de San Antón	Ronda	MA	0'21
51	Torre de Cuadros	Bedmar y Garcéz	JA	0'20
52	Castillo de Matabeje	Cambil	JA	0'19
53	Toro de Osborne n IX	Córdoba	CO	0'18
54	Castillo de Aroche	Aroche	HU	0'15
55	Faro de Cabo de Gata	Níjar	AL	0'13
56	Iglesia de la Encarnación	Vélez-Rubio	AL	0'08
57	Conjunto Arqueológico de Madinat al-Zahra	Córdoba	CO	0'08
58	Torre de Benagalbón	Rincón de la Victoria	MA	0'08
59	Montera de Gossan	Nerva	HU	0'08
60	Torre del Catalán	Lepe	HU	0'07
61	Monumento a los Descubridores	Palos de la Frontera	HU	0'06
62	Castillo de Setefilla	Lora del Río	SE	0'06
63	Castillo de Torreparedones	Castro del Río	CO	0'06
64	Torre del Asperillo	Almonte	HU	0'05
65	Faro de Mojácar	Mojácar	AL	0'05
66	Castillo de Cala	Cala	HU	0'03
67	Toro de Osborne	Benahadux	AL	0'03
68	Torreón	Zufre	HU	0'02
69	Isla de San Andrés	Carboneras	AL	0'02
70	Peña de Arias Montano	Alájar	HU	0'01
71	Castillo de Vélez Blanco	Vélez Blanco	AL	0'01
72	Iglesia de Santa María de la Asunción	Bujalance	CO	0'01
73	Conjunto Histórico de Begíjar	Begíjar	JA	0'01
74	Castillo de Gahete	Belalcázar	CO	0'01
75	Las Grúas	El Carpio	CO	0'01
76	Iglesia de Santa Ana	Guadalcanal	SE	0'01
77	Portada del Antiguo Convento de San Lorenzo	Montilla	CO	0'01
78	Iglesia de Santa María la Blanca	Fuentes de Andalucía	SE	0'01
79	Ermita de Nuestra Señora de Setefilla	Lora del Río	SE	0'01
80	Antiguo Monasterio de la Cartuja	Cazalla de la Sierra	SE	0'01



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Modelo de Gestión Integral del Espacio Cultural de Chiquitos (Bolivia), Conjuntos Misionales Patrimonio de la Humanidad

Cinthia Giménez Arce (Arquitecta, Oficina Técnica Plan Misiones - Bolivia)

Jorge Marcelo Vargas Pérez (Arquitecto, Director Plan Misiones - Bolivia)

Manuel de la Calle Vaquero (Geógrafo, Profesor Universidad Complutense - España)

RESUMEN

Las Misiones Jesuíticas de Chiquitos, situadas en el oriente boliviano, tienen la consideración de Patrimonio cultural de la Humanidad desde 1990. El texto presenta el modelo de intervención actual sobre este territorio, articulado en un Plan de Gestión Integral y en los planes de manejo de cada uno de los seis conjuntos misionales. Este modelo, que pretende la conformación de un Espacio Cultural Chiquitos, implica necesariamente una involucración activa de las comunidades locales del territorio y, en paralelo, la activación de su patrimonio como vector de desarrollo.

ABSTRACT

The Jesuit Missions of Chiquitos, in eastern Bolivia, is included in the World Cultural List since 1990. This paper presents the current model of territorial intervention, with a Comprehensive Management Plan and six Management plans for each of the six Missions. This model, which seeks the establishment of a "Cultural Space Chiquitos", necessarily implies an active involvement of local communities and also the activation of its heritage as a tool for development.

1. MISIONES JESUÍTICAS DE CHIQUITOS. HISTORIA Y CULTURA VIVA.

Desde el corazón de Sudamérica, las Misiones Jesuíticas de Chiquitos fueron constituidas al oeste del departamento de Santa Cruz en lo que hoy es el Estado plurinacional de Bolivia, abarcando lo que hoy representan las provincias de Chiquitos, Velasco y Ñuflo de Chávez. Una zona que abarca 151.004 Km² del territorio del departamento y se ubica en la zona oriental del país en una región de llanuras y extensas mesetas con amplias zonas de bosques.

En esta vasta extensión de selvas y bosques, los jesuitas establecieron en los siglos XVII y XVIII las misiones denominadas Concepción, San Xavier, San Ignacio, Santa Ana, San Miguel, San Rafael, San José de Chiquitos, Santiago de Chiquitos, Santo Corazón y San Antonio de Lomerío, que en la actualidad son los centros misionales que mantienen viva la cultura chiquitana, mostrando todo el esplendor de su cultura material y la riqueza de sus expresiones inmateriales. En conjunto conforman un patrimonio vivo que mereció el reconocimiento de la UNESCO como Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1990.

Los chiquitanos, población indígena presente en la zona, han sabido mantener a lo largo de los siglos una forma de ver el mundo en armonía con su entorno, tanto en equilibrio con el medioambiente, con la comunidad y su entorno, con la familia y con la religión católica que convive con creencias propias y que se encuentra en cada elemento de la vida. Ellos representan el tercer pueblo indígena más importante del país, con una cantidad de habitantes de 268.716 según datos del Censo de Población y Vivienda correspondiente a 2012.

Los misioneros de la Compañía de Jesús tuvieron que recorrer un largo camino para llegar al Nuevo Mundo. En su arribo a territorio boliviano, se dieron a la tarea de concentrar a las tribus nómadas en comunidades denominadas “reducciones”, para instruir a los indígenas sobre la vida civil, religiosa y musical. Con tal propósito, el Padre José Arce y el Hermano Antonio Ribas, fundaron la primera misión chiquitana el 31 de diciembre de 1691 a la que denominó San Francisco Xavier. Posteriormente establecieron nuevos pueblos misionales como San Rafael (1696), San José (1697), San Juan (1699), Concepción (1709), San Miguel (1722), San Ignacio (1748), Santiago (1754) Santa Ana (1755) y Santo Corazón (1760).

Los jesuitas establecieron reducciones de población exclusivamente indígena que trabajaba bajo tutela de dos religiosos: uno encargado de lo espiritual, es decir, del proceso evangelizador; y el otro de lo material, fundamentalmente de la enseñanza de las artes y oficios europeos y de la administración.

En poco tiempo, los chiquitanos se convirtieron en magníficos artesanos (carpinteros, alfareros, tejedores, talabarteros, pintores, escultores, etc.), pero sobre todo, destacaron en el campo musical. Los misioneros utilizaron la música como vehículo de evangelización y los originarios se convirtieron en excepcionales músicos, no sólo cantores y ejecutantes, sino también compositores.

Menos de un siglo permanecieron los religiosos jesuitas en tierras chiquitanas, pues en 1767 todos los misioneros fueron expulsados de España y sus dominios, continuando las Misiones en el sistema reduccional a cargo del Clero Diocesano. Sin embargo, la influencia de la evangelización por parte de los jesuitas fue tan marcada que el sincretismo cultural que se mantiene desde esas épocas hasta la actualidad está presente en cada una de las manifestaciones de la vida social, religiosa y política de sus habitantes.

1.1. La Declaratoria de las Misiones Jesuíticas de Chiquitos como Patrimonio de la Humanidad.

Buena parte del patrimonio vinculado a las Misiones Jesuíticas de Sudamérica ha sido incorporado a la Lista del Patrimonio Mundial auspiciada por la UNESCO (misiones guaraníes de Argentina y Brasil en 1983-1984, misión de la Santísima Trinidad de Paraná en Paraguay en 1993). Para el caso de Bolivia, la inscripción se realiza en la 45ª sesión del Comité de Sitios Patrimoniales llevado a cabo en Banff, Alberta (Canadá), del 7 al 12 de diciembre de 1990 (inscripción con código nº 529). En orden a la fecha de su declaratoria, se trata del segundo sitio Patrimonio de la Humanidad de Bolivia, tras la ciudad de Potosí (1987).

La inscripción abarca los conjuntos misionales de San Xavier, Concepción, San Rafael, San Miguel, Santa Ana y San José, junto con sus respectivas áreas de amortiguamiento. Y responde a los siguientes criterios adoptados por la UNESCO:

- Criterio IV. Los conjuntos misionales de Chiquitos de Bolivia son un ejemplo único en América Latina por su arquitectura, que combina el uso de la madera en su estructura y cubiertas, conjuntamente con los muros de adobe, desarrollan la arquitectura y espacios de grandes dimensiones, que con singular maestría resuelven su adaptación al medio tropical: decoración, escala, paisaje, además de manifestar la combinación de experiencias indígenas y europeas, como expresión del programa religioso evangelizador del periodo colonial, que en el presente perviven en la relación entre su comunidad organizada en torno al Cabildo Indígena y los monumentos.
- Criterio V. Las Misiones Jesuíticas de Chiquitos, son un ejemplo destacado de un asentamiento estructurado territorial y espacialmente. La singularidad de sus espacios expresa la vida de la reducción, lo que permite tener un mejor entendimiento del pasado colonial, estableciendo múltiples relaciones con el presente, caracterizado por su relación en torno al conjunto misional y su uso: los conjuntos misionales, la Plaza, los circuitos procesionales, el Cabildo Indígena y las viviendas -lugar donde tienen su realización las fiestas patronales y la vida pública-. Al presente los pueblos de Chiquitos se ven amenazados por la Reforma Agraria de 1953 y se han vuelto vulnerables bajo el impacto de cambios que amenazan a la población.

Frente a las otras Misiones Jesuíticas, las de Chiquitos presentan como singularidad su condición de espacio vivo y vivido. En este sentido, bajo la premisa de que la conservación y difusión del Patrimonio Cultural no puede concebirse con un sentido de estancamiento, sino que debe afirmar la identidad cultural a través de la preservación participativa del mismo, ello da lugar a una oportunidad de valorar la identidad local mediante el refuerzo de la autoestima colectiva. Es el legado que recibimos del pasado, lo disfrutamos en el presente y transmitiremos a las nuevas generaciones.

1.2. El Plan de Mantenimiento de los Conjuntos Misionales como antecedente.

Durante el proceso de declaración y ya en etapas posteriores, los diagnósticos realizados en los edificios patrimoniales de la Chiquitanía dieron evidencia del prematuro estado de deterioro existente en ellos tras los procesos de restauración, siendo una de las causas atribuidas a esta situación el alejamiento de la población en el mantenimiento de sus monumentos. De allí que se planteó con urgencia el inicio de procesos de conservación preventiva en los conjuntos misionales.

Es por eso que, siguiendo técnicas, bases y lineamientos generales para todos los sitios y teniendo como objetivo general el de lograr un estado de conservación óptimo de los conjuntos misionales a través de la ejecución del mantenimiento preventivo y la seguridad física, se conformaron equipos técnicos locales capacitados para asumir el trabajo correspondiente con el asesoramiento de un equipo de especialistas.

Todo ello conformó el Plan de Mantenimiento de los Conjuntos Misionales, que incluía actividades de limpieza ordinaria y extraordinaria, intervenciones menores de albañilería, carpintería, plomería, electricidad, control de plagas e insectos, e implementación de sistemas de seguridad contra incendios y robos. Más allá de la intervención directa, se buscaba una intervención más integral, no sólo porque se involucraba a las capacidades locales en el mantenimiento de sus conjuntos misionales, sino también porque se sentaban las bases de lineamientos de acción a nivel territorial. Era la respuesta a constatar que los problemas de salvaguarda no sólo responden a causas físicas, sino también socioculturales, por lo que se determinó como necesaria la vinculación de esta preservación a acciones referidas al uso del monumento y a las actividades religiosas, culturales y sociales, como parte imprescindible del patrimonio cultural inmaterial, para reforzar los valores y aminorar el visible alejamiento de la sociedad en relación a su monumento.

Es así que se da lugar al siguiente paso en el proceso de planificación: los Planes de Manejo de los Conjuntos Misionales de la Chiquitania, en los que se incluyen también conceptos ligados a la gestión cultural, a la formación de capacidades y a la administración de recursos humanos hacia el interior de cada uno de estos núcleos de trabajo, dentro de la estructura interna e integral del Plan Misiones, que en la tarea de garantizar una adecuada gestión de los sitios patrimoniales y con la previa experiencia de los Planes de Mantenimiento, se enmarca en los Planes de Manejo de sitios Patrimonio de la Humanidad, que representan una de las recomendaciones de la Convención de la UNESCO para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural.

Bajo esta visión, se proyecta la elaboración de Planes de Manejo para los seis conjuntos misionales Patrimonio de la humanidad: San José (Piloto), San Rafael, San Xavier, San Miguel, Santa Ana y Concepción, para luego encarar y engranar el funcionamiento de los mismos a una planificación y estructura de gestión territorial, como parte del seguimiento e implementación de los mismos.

2. EL PLAN MISIONES. HACIA UNA GESTIÓN INTEGRAL DEL ESPACIO CULTURAL DE CHIQUITOS.

2.1. Conceptualización y principios.

Las antiguas Misiones Jesuíticas de Chiquitos han llegado hasta nuestros días como pueblos vivos que expresan este carácter en lo económico, social y religioso, definiendo su identidad cultural, teniendo su origen en el sincretismo entre lo indígena y lo mestizo.

Dentro de este extenso territorio, existe un circuito de pueblos vinculados a manera de red. Si bien cada uno puede responder a características locales, en general, las memorias, oficios y quehaceres que se hallan ligados al patrimonio material e inmaterial, son el común denominador en todas estas poblaciones, construyendo así la historia contemporánea común, desarrollando y creando lo que será el patrimonio cultural del futuro. Esta superposición de capas en la evolución de la región, hace que la riqueza de la misma sea auténtica y única.

En todo el territorio chiquitano se configura un importante paisaje cultural, desde todo punto de vista. Lograr una dinamización del territorio por medio del patrimonio cultural, servirá básicamente para que los actores y habitantes de la zona se sientan involucrados, y logren una comunicación y trabajo transversal, no solamente en temáticas alternativas al patrimonio, sino también de intercambio territorial entre una y otra localidad.

Es así que entendemos al ESPACIO CULTURAL DE CHIQUITOS como un territorio que se define a partir de la historia y la formación de una cultura específica de la Chiquitania. Dicho territorio cultural es utilizado como una herramienta de valoración, apropiación y gestión del Patrimonio Cultural Chiquitano. Se concibe como un sistema que trasmite diferentes valores, recursos e informaciones con el objetivo de fortalecer los sentidos históricos, estéticos y culturales de la identidad chiquitana, proyectándola al futuro.

El reto de este instrumento de gestión integral del Patrimonio Cultural Chiquitano, está direccionado a ser un mecanismo para evitar la pérdida de bienes materiales e inmateriales identificados, así como a las comunidades portadoras de dicho valor cultural dentro de este espacio territorial. Además de perfilarse como detonador de desarrollo y sostenibilidad de este patrimonio cultural material e inmaterial de la Chiquitania, mejorando la calidad de vida de sus habitantes.

De acuerdo a estos planteamientos, el PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DEL ESPACIO CULTURAL DE CHIQUITOS responde a tres principios básicos relacionados al trabajo en torno al Patrimonio Cultural dentro de un territorio. El espíritu de los mismos aspira a hilvanar el territorio y encontrar relaciones para el desarrollo, desde un punto de vista patrimonial:

- Integralidad y articulación, entendiendo el desarrollo de la región como un todo, donde la planificación integral del Patrimonio Cultural es uno de los componentes principales en este desarrollo territorial.

- Complementariedad de potencialidades, entendiendo que cada una de las poblaciones es una pieza fundamental dentro del territorio y que el éxito de la integralidad en la gestión está en base a la complementariedad de potencialidades que éstas presenten, resaltando la vocación y el aporte que pueda tener cada una de ellas al desarrollo territorial, desde el punto de vista del Patrimonio Cultural.
- Cooperación y alianzas estratégicas, entendiendo que cada una de las intervenciones y la planificación de éstas, cuentan con el consentimiento y el conocimiento de la mayoría de los actores involucrados en el tema, para evitar la duplicidad de esfuerzos dentro de las actuaciones vinculadas al patrimonio en el territorio.

2.2. Objetivos.

El objetivo general del Plan Misiones estriba en consolidar una estructura y un instrumento de gestión territorial del Patrimonio Cultural de la Chiquitania que serán implementados por etapas, que planifiquen, regulen y hagan seguimiento a la implementación local de cada uno de los Planes de Manejo de los Conjuntos Misionales y del Espacio Cultural de Chiquitos, con una serie de recursos tanto humanos, físicos y financieros, para asegurar la preservación, difusión y fomento del Patrimonio Cultural Chiquitano.

De forma más detallada, los objetivos específicos de este plan de gestión integral son:

- Fortalecer la visión integral del territorio, teniendo el Patrimonio Cultural como eje principal y así mejorar la capacidad de gestión.
- Consolidar un espacio de intercambio y colaboración entre todos sus miembros.
- Planificar y supervisar las intervenciones y actividades que se realizan en cada una de las localidades.
- Delegar funciones operativas a estructuras locales, para la apropiación y sostenibilidad de los planes de manejo locales.
- Conseguir nuevas formas de financiamiento para asegurar su sustentabilidad a futuro.
- Conformar un sistema de espacios vivos de gestión, con permanente actividad cultural, que trabajen de manera coordinada.
- Incidir con algunas políticas territoriales ligadas al Patrimonio Cultural, en la conservación del Patrimonio Cultural Chiquitano, y por ende en su Paisaje Cultural.
- Desarrollar capacidades de los actores y técnicos locales que gestionan y mantienen el Patrimonio Cultural de la Chiquitania y así lograr su apropiación y sostenibilidad.
- Generar una especie de hipervínculos en todas las poblaciones, para que los mismos se deriven a otros sitios del Espacios Cultural de Chiquitos.
- Consolidar un espacio de organización y coordinación entre diferentes estratos gubernamentales y de la sociedad civil, para la conservación y el buen manejo de los conjuntos misionales.

- Contar con cuatro áreas básicas de gestión: operaciones, conservación, formación y gestión.
- Proponer integralmente criterios, pautas, mecanismos de operación, indicadores de evaluación y seguimiento.
- Posicionar el Espacio Cultural de Chiquitos, a nivel local, nacional e internacional como un modelo de gestión patrimonial.

2.3. Metodología de elaboración e implementación.

La construcción y elaboración del Plan de Gestión Integral siguieron un proceso de diagnóstico y evaluación de la situación actual, visión y planificación, que se realizó de manera participativa, contando esencialmente con tres instancias representativas:

- La Asamblea del Plan Misiones, instancia decisiva y consultiva que aprueba las decisiones del nivel territorial en reuniones anuales.
- El Plan Misiones como instancia técnica territorial y local de planificación, gestión y seguimiento.
- Los Consejos de Patrimonio Misional (COPAMI's), instancias locales de control social de la implementación de los planes de manejo de cada Misión.

Los tres puntos claves para la implementación del Plan de Gestión son:

- Organización y priorización: Debido al número de programas que componen los Planes de Manejo Locales, el Plan de Gestión Integral debe priorizar las actuaciones en función de los recursos existentes, de la capacidad para llevarlos a cabo y de la necesidad de cada intervención. En este sentido, se define un Plan Operativo Anual, aprobado al finalizar la gestión anterior por la estructura jerárquica del Plan Misiones y en segunda instancia por el COPAMI de cada uno de las poblaciones.
- Actualización y elaboración de los proyectos a desarrollar: A mediados de la gestión en curso, se deberá actualizar y elaborar los proyectos tentativos destinados a ser implementados en la siguiente gestión, los mismos que serán presentados al COPAMI de cada una de las poblaciones para ser puestos en consideración y para que la elección de las intervenciones responda no sólo con un criterio técnico, sino que se constituya en una respuesta para la necesidad latente de la población.
- Evaluación y seguimiento: Cada programa cuenta con criterios para su evaluación y seguimiento, ejecutados de manera mensual, trimestral o anual, dependiendo de sus características. Para dicha evaluación se tomarán en cuenta dimensiones sociales, culturales, económicas y de conservación.

2.4. Políticas y estrategias.

De Integralidad, del territorio, en el que se definen políticas y planes de actuación a nivel territorial y que luego se hacen operativas en cada una de las poblaciones, pero siguiendo una planificación integral y colaborativa.

Estrategias:

- El modelo de gestión se implementa con dos niveles de actuación, teniendo en cuenta primero la planificación integral y luego la ejecución y operatividad puntual en cada uno de las poblaciones.

- El equipo de trabajo tanto del nivel integral, como del nivel local responde a perfiles específicos.

De Conservación, del patrimonio y los valores culturales de la zona, siguiendo políticas y recomendaciones internacionales para la buena conservación y el manejo del mismo, teniendo en cuenta tanto la visión técnica, como la visión local de la población que usa y disfruta de su Patrimonio.

Estrategias:

- Contar con el Plan de Mantenimiento preventivo anualmente en cada uno de los espacios patrimoniales de los conjuntos misionales, los mismos que están a cargo de personal especializado a la cabeza de un Responsable a nivel integral, quien actúa como facilitador; logrando así el intercambio de conocimientos para la mejor conservación de los elementos.
- Realizar actualizaciones a los diagnósticos de estabilidad y de estado de conservación de cada uno de los conjuntos misionales cada tres años, a fin de realizar una lista priorizada de las actuaciones mayores o proyectos especiales que se deban llevar a cabo en el monumento.
- Realizar la validación respectiva de las intervenciones mayores por instancias superiores de fiscalización, si es que fuera necesario.
- Vincular directamente a la población en la conservación del patrimonio cultural, tanto material como inmaterial, con acciones de sensibilización.

De manejo, de recursos financieros, humanos y materiales, para su óptima utilización.

Estrategias:

- A través de la estructura de gestión, de la normalización de procedimientos y la manera de coordinación tanto de los programas como de los conjuntos misionales, se logra una optimización de recursos.
- Teniendo bien definidos los perfiles, responsabilidades y protocolos de actuación de todo el personal dentro de la estructura.

De Investigación, del legado cultural que falta por conocer, ahondar y complementar, a través de estudios específicos.

Estrategias:

- Implementación del Centro de Documentación con sede en San Ignacio de Velasco, que anualmente contará con al menos una investigación y publicación pertinente al Patrimonio Cultural de la Chiquitanía.
- Elaboración constante de documentación tanto dentro de la oficina del Plan Misiones, como a través de un Fondo Concursable, en el que se involucre a los portadores del patrimonio oral e inmaterial de la zona.
- Generación de instrumentos para la divulgación de la información.
- Generación de alianzas estratégicas con centros de investigación y universidades para la elaboración de investigaciones, registros, etc. en el Espacio Cultural de Chiquitos.

De Apropiación y Concientización, de la comunidad y de las instituciones que trabajan en la zona, para la identificación de éstas, con su Patrimonio.

Estrategias:

- Creación de instancias de participación local como los Consejos de Patrimonio Misional COPAMI's y grupos de voluntariado para la gestión y salvaguarda del patrimonio y la formación de capacidades locales para la transmisión de los valores e identidad cultural de la región.

De Sostenibilidad, de la estructura y del instrumento de gestión, tanto económica, cultural, política y socialmente.

Estrategias:

- Generación de recursos propios a través de la venta de productos y servicios.
- Búsqueda de financiamiento externo, tanto de empresas privadas como entidades públicas, a ser ejecutado en proyectos específicos que respondan a la planificación establecida, en beneficio del Espacio Cultural de Chiquitos.
- Incidencia en la formulación de políticas públicas, relacionadas a la gestión del Patrimonio Cultural en todas las instancias que tengan competencias directas sobre el Espacio Cultural de Chiquitos y sus componentes.
- Consolidación de equipos de trabajo especializado y local.

De Corresponsabilidad, de trabajo entre entidades públicas, privadas y sociedad civil.

Estrategias:

- Búsqueda de alianzas estratégicas con universidades, instituciones públicas, privadas y entidades del tercer sector, para el desarrollo de trabajo cooperativo.

De Conectividad, de vínculos y generación de redes con territorios y espacios culturales a nivel nacional e internacional.

Estrategias:

- Redes de trabajo colaborativas a nivel de territorios culturales nacionales e internacionales.

De Difusión y Comunicación, de las actividades y trabajos realizados, utilizando medios masivos y alternativos, para llegar a públicos locales y nuevas tecnologías de información para públicos foráneos.

Estrategias:

- Difusión constante de las actividades realizadas en el Espacio Cultural de Chiquitos a nivel departamental, nacional e internacional utilizando medios masivos, medios alternativos y TIC's.
- Elaboración e implementación de una estrategia de comunicación y difusión en las poblaciones locales, intentando lograr un mayor involucramiento de la comunidad e incentivar su participación activa en la difusión de contenidos tanto a públicos locales como foráneos.

De Documentación y Archivo, de la información e investigación generada por las unidades técnicas locales y por el equipo de gestión integral, en relación directa con las actividades desarrolladas en cada uno de los conjuntos misionales y en el Espacio Cultural de Chiquitos.

Estrategias:

- Consolidación de la Base de Datos del Plan Misiones como núcleo de almacenamiento de toda la documentación generada en el Espacio Cultural de Chiquitos, siguiendo una serie de normativas específicas para cada uno de los formatos a utilizar (imagen, audiovisual y texto); la misma que deberá ser clasificada para contar con una diferenciación entre documentación de uso privado y documentación de uso público. Pudiendo ser ésta última de libre acceso, tanto en el Centro de Documentación como en la WEB.
- Contar en cada uno de los conjuntos misionales con documentación impresa básica y pertinente sobre el lugar.

De Contenidos, a ser desarrollados y expresados para el conocimiento del habitante y del visitante sobre la temática de cada uno de los conjuntos misionales.

Estrategias:

- Establecer una diferenciación y dosificación de los contenidos a exponer, para que los mismos puedan llegar a gente muy entendida e investigadores en el tema, así como a visitantes sin mucha preparación pero que tengan interés en conocer más sobre la temática del guión museográfico específico de cada sitio.

De Productos, asociados al Patrimonio Cultural, para beneficio turístico, cultural y productivo del visitante y del habitante.

Estrategias:

- Oferta de productos relacionados al Patrimonio Cultural con el fin de apoyar la producción del artesano local, generar mayores ingresos con actividades asociadas, generar mayor flujo de visitantes y de uso de los espacios del conjunto misional gracias a las actividades de extensión por desarrollar, los mismos que pueden o no tener un costo adicional, pero sí un disfrute y aprovechamiento del espacio.
- Los productos adicionales irán en relación al flujo de visitantes y al tamaño de cada uno de los conjuntos misionales.

De Públicos, para la identificación de nuevos públicos y su segmentación, a fin de establecer flujos de información y comunicación constante con cada uno de ellos.

Estrategias:

- Segmentación de públicos teniendo en cuenta la relación directa que puedan tener con el Espacio Cultural de Chiquitos.
 - Relacionamiento institucional.- Otras instituciones, municipios, Ong's, agencias de viajes, etc.
 - Difusión.- Medios de Comunicación y TIC's
 - Turístico.- Visitantes nacionales e internacionales
 - Cultural.- Local y visitante

Los contenidos y el enfoque de la información a difundir estarán direccionados al tipo de público al que se quiera llegar.

- Captación de nuevos públicos en relación a productos específicos que se pueden ofrecer desde el Espacio Cultural de Chiquitos, como ser capacitaciones, talleres, rutas culturales, etc.

De Precios, de los servicios y de las actividades vinculadas al Espacio Cultural de Chiquitos.

Estrategias.-

- De los ingresos. Todos los ingresos en efectivo que se tengan por venta directa o indirecta de servicios en los establecimientos que forman parte del Espacio Cultural de Chiquitos, son ingresos propios que serán reinvertidos en cada uno de los conjuntos misionales en la siguiente gestión a la que está en curso, como contraparte de recursos propios.
- De las entradas. El cobro de entradas a los museos y a los monumentos estará en relación a cada uno de los conjuntos misionales, dependiendo del tamaño, la musealización y la colección a exhibir.

En el momento en que se implemente toda la Red con los seis conjuntos misionales aptos para las visitas, se contará con una entrada única para todo

el Espacio Cultural de Chiquitos, que se podrá comprar en cualquiera de estos lugares y servirá para el ingreso a todos los monumentos, al igual que las entradas únicas para cada conjunto misional; y una tercera opción de entradas para visitar los conjuntos misionales por provincias.

La diferenciación de precios en el ingreso estará en relación a la procedencia del visitante y la edad del mismo. Las diferencias establecidas son:

- Extranjero, nacional y local.
- Estudiantes y personas de la tercera edad (precio preferencial)

Se establece el día miércoles como día de ingreso gratuito, para incentivar la visita a los museos y las musealizaciones a los pobladores del lugar.

Se tiene establecida la entrega de entradas de cortesía que serán utilizadas por comisiones especiales enviadas y aprobadas por alguna de las instancias pertenecientes al COPAMI, Gobierno Autónomo Municipal, Iglesia o Plan Misiones, a través de una carta con la debida autorización y la justificación de la visita.

- De la venta de artículos en consignación. Es permitida la venta de artículos bajo consignación, siempre y cuando los mismos tengan relación con el Patrimonio Cultural o con artesanías realizadas en la zona. Cada conjunto misional se quedará con un porcentaje de venta del 20%, que será incluido dentro de generación de recursos propios.
- De las actividades.- Dentro de los cronogramas de actividades a realizarse en el Espacio Cultural de Chiquitos, se establecerá la realización de talleres y capacitaciones que a medida de la complejidad de la logística y de la misma actividad, tendrán un precio para el público, el mismo que será establecido dependiendo las características de cada una de estas actividades.
- De la venta directa de productos o servicios.- La utilización de cámaras fotográficas o filmadoras tiene un costo adicional al precio de la entrada. La venta de productos elaborados directamente en los conjuntos misionales, al igual que suvenires o recuerdos que sean producidos con fondos del presupuesto asignado para cada gestión, tendrán un precio del 50% por encima del costo real.

3. RESULTADOS, CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

Después de los años de elaboración de los instrumentos de planificación, el inicio de la implementación del Plan de Gestión Integral y de la puesta en marcha de los Planes de Manejo de cada uno de los conjuntos misionales de la Chiquitania, se puede calificar como positivos los resultados alcanzados hasta la fecha, habiéndose logrado entretejer, a manera de red, las diferentes visiones, potencialidades y vocaciones de cada uno de los pueblos conformando un único territorio cultural llamado Chiquitanía, que al igual que en la época jesuítica convive bajo criterios de complementariedad, integralidad y solidaridad.

El modelo desarrollado y que está siendo implementado es un exitoso ejemplo de la gestión integral y territorial del patrimonio cultural en Bolivia, respondiendo a dos causas: de una parte, a la implicación que siguen teniendo las comunidades y los habitantes de cada una de las poblaciones, que a la vez se convierten en

guardianes y agentes de control social sobre su Patrimonio Cultural; de otra, al establecimiento de equipos técnicos locales capacitados y sensibilizados para asumir la responsabilidad de la ejecución directa de los instrumentos de trabajo diseñados dentro del Plan de Gestión Integral, de los Conjuntos Misionales de la Chiquitania, dentro del denominado y conceptualizado Espacio Cultural de Chiquitos. Bajo una sola premisa: promover la apropiación social y el fortalecimiento de la memoria colectiva de los habitantes de la región a través de su identificación con el Patrimonio Cultural ligado a la Compañía de Jesús.

Los trabajos actuales conforman una primera fase en la conformación del Espacio Cultural de Chiquitos, centrada en la Red de Conjuntos Misionales declarados Patrimonio de la Humanidad. La implementación de las fases siguientes se hará bajo los mismos criterios, incorporando otros conjuntos misionales, museos, centros y espacios culturales gestionados indiferentemente por el Plan Misiones, por instituciones privadas o públicas, para así crear un sistema en el que todas las entidades y espacios generadores de cultura puedan trabajar bajo un mismo objetivo y los mismos enunciados, cumpliendo los principios propuestos para el Plan de Gestión.

BIBLIOGRAFÍA.

AECID (2010): *Plan Misiones. Rehabilitación integral de las Misiones Jesuíticas de la Chiquitanía*. Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid.

DIEZ GÁLVEZ, M^a.J. (2006): *Los bienes muebles de Chiquitos. Fuentes para el conocimiento de una sociedad*. Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid.

FREYEL, B. (2000): *Los Chiquitanos. Descripción de un pueblo de las tierras bajas orientales de Bolivia, según fuentes jesuíticas del siglo XVIII*. APCOB, Colección "pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia", Santa Cruz de la Sierra.

GALINDO GONZÁLEZ, J. & SABATE BEL, J. (2009): "El valor estructurante del patrimonio en la transformación del territorio". *Apuntes: Revista de Estudios sobre Patrimonio Cultural*, Vol. 22, N° 1, pp. 20 - 33.

GIMÉNEZ ARCE, P. (2013): *Patrimonio cultural y territorio. Aportaciones para la elaboración de una cartografía cultural de la Chiquitanía boliviana*. Trabajo de Fin de Experto en Conservación y Gestión del Patrimonio (estudios de postgrado de la Universidad de Granada). Inédito.

KUHNE, E. (1996): *Las Misiones jesuíticas de Bolivia. Martin Schimd 1694 – 1772*. Catálogo de exposición realizada en Santa Cruz de la Sierra con motivo de la cumbre de las Américas 1996. Pro Helvetia, Santa Cruz.

MORA, L.M. & HERNÁNDEZ, U. (2009): *Aportes a la formulación e implementación del Plan de Manejo arqueológico en Áreas del paisaje cultural cafetero*. Pereira, Colombia.

PAREJAS, A., & SUÁREZ, V.(1992): *Chiquitos. Historia de una utopía*. UPSA. Santa Cruz de la Sierra.

TONELLI, O. (2004). *Reseña histórica, social y económica de la Chiquitanía*. Santa Cruz de la Sierra.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Sistemas de Información Geográfica para el análisis del comportamiento turístico de los visitantes de Girona

*Núria Galí Espelt**

*José Antonio Donaire Benito***

*Marcelo Royo Vela****

**(Doctora por la Universidad de Girona, profesora y Secretaria Académica de la Facultat de Turisme de la UdG y Directora del Programa de Doctorado Interuniversitario en Turismo UdG-UIB)*

*** (Doctor en Geografía por la UAB, profesor de la Facultat de Turisme de la UdG y Director del instituto Superior de Estudios Turísticos - INSETUR)*

**** (Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Valencia, Catedrático de Universidad, profesor de la Universidad de Valencia)*

RESUMEN

Los métodos tradicionales de obtención de información espacio-temporal de los turistas (diarios de viaje, visitantes-empleados, observación directa participada y no participada...), a menudo, carecen de precisión y claridad. Además suponen una carga tanto para el investigador como para el turista. Recientemente, han aparecido nuevos métodos de recopilación de datos que utilizan tecnologías móviles como los GPS. Este trabajo analiza el comportamiento de los turistas del centro histórico de Girona usando la información recogida a partir de los seguimientos realizados con GPS.

ABSTRACT

Traditional methods of gathering space-time information about tourism behaviour (travel diaries, visitor-employed, participant and non-participant observation...) often lack precision and clarity. Also represent a large involvement in the field research of the researcher and the tourist. Recently, there are new methods of data collection using mobile technologies such as GPS. This paper analyses the behaviour of tourists from the historic centre of Girona using the information collected from *tracks* recorded by GPS.

1. PRESENTACIÓN

Las ciudades monumentales son uno de los ámbitos turísticos con mayor crecimiento en los últimos años. La atracción de la cultura, el incremento de los desplazamientos cortos, la gestión de los destinos o la irrupción de nuevos productos ha provocado un ritmo muy acelerado de incremento del número de visitantes. Mientras que el comportamiento efectivo del turismo en los espacios naturales y litorales tiene una larga tradición académica, en las ciudades culturales es más reciente y menos evidente.

Donaire (2010) ha estudiado los componentes fundamentales de la oferta turística de los destinos monumentales: los nodos, los espacios semiológicos y los signos turísticos. Los nodos son los elementos centrales del paisaje urbano, las piezas esenciales que sobresalen entre el catálogo de recursos de un destino, y que tienen una fuerte capacidad de evocación. Los nodos se organizan de forma muy jerárquica y condicionan no solo los procesos de elección de un destino, sino también el comportamiento de los visitantes efectivos (Adler, 1989). En oposición, los espacios semiológicos (Urry, 1990) son aquéllos espacios que representan mejor conceptos canónicos generales y que, por tanto, no están relacionados con un punto en concreto, sino una categoría. Son espacios semiológicos las ciudades mediterráneas, los centros históricos castellanos, las colonias industriales del XIX, el paisaje toscano... Nodos y espacios semiológicos son opuestos, de manera que cuanto mayor sea la capacidad evocativa de un espacio menor será el papel de los nodos en la configuración de los itinerarios. Finalmente, los signos turísticos son los elementos del espacio visitado que permiten al visitante conocer la naturaleza turística de este espacio. En definitiva, el comportamiento de los turistas en las ciudades monumentales está muy condicionado por la morfología de estos espacios (Donaire, 2010).

El estudio del comportamiento efectivo de los turistas se ha basado en métodos de larga tradición como los diarios de viajes, el estudio de las fotografías de los turistas, o la observación participada, y otros más contemporáneos como los mapas de comportamiento, la observación no participada o el análisis de blogs de viajes. Sin embargo, muchos de estos métodos carecen de precisión y, a su vez, suponen una carga tanto para el investigador como para el turista. Recientemente, han aparecido nuevos métodos de recopilación de datos que utilizan tecnologías móviles como los Sistemas de Posicionamiento Global (GPS). Estos métodos facilitan la recogida automatizada y sistemática de información sobre el tiempo de visita total, tiempo en cada nodo, velocidad media, longitud del recorrido, itinerario realizado, etc. (Shoval y Isaacson, 2007), creando modelos de comportamiento espacial y temporal con resultados muy fiables, exactos y precisos.

El estudio del comportamiento de los turistas a partir del uso de GPS empieza a ser un tema recurrente en el mundo académico (Shoval y Isaacson, 2006, 2007, 2010; Shoval et al., 2011; Chhetri y Arrowsmith, 2008; Tchetchick et al., 2009; Russo et al., 2010; Pettersson y Zillinger, 2011; Mckercher et al., 2012; Orellana et al., 2012; Wolf et al., 2012; Hallo et al., 2012; Birenboim et al., 2013; Bauder, 2014; Grinberger et al., 2014). En este sentido, una de las áreas más comunes en

número de trabajos es la de los espacios naturales (Arnberg y Hinterberg, 2003; Chhetri y Arrowsmith, 2008; Svensson et al., 2011; Orellana et al., 2012; Wolf et al., 2012; Smallwood et al., 2012; Hallo et al., 2012). Sin embargo, comienzan a ser también importantes los estudios en grandes ciudades (Shoval et al., 2011; Mckercher et al., 2012; Grinberger et al., 2014; Edward et al., 2010) y en parques temáticos y espacios lúdicos (Russo et al., 2010; Pettersson y Zillinger, 2011; Birenboim et al., 2013; Brown et al., 2014). Menos comunes son los estudios en ciudades monumentales. En este sentido destacarían los trabajos de Shoval y Isaacsson (2006, 2007) en el centro histórico de Jerusalén, Nazaret, Acre y la vieja Jaffa.

Así pues, con el fin de contribuir al estudio del comportamiento de los visitantes en las ciudades monumentales se presentan los resultados de esta investigación, que ha tenido como objetivo principal identificar el comportamiento de los visitantes de la ciudad monumental de Girona a partir de los seguimientos realizados con GPS.

2. METODOLOGÍA Y RECOGIDA DE DATOS

El estudio es una combinación entre dos tipos de datos, los datos observados y los datos declarados. Los datos observados se han obtenido mediante el registro de los desplazamientos de los visitantes en la ciudad monumental con un gps. En el momento en el que este turista finaliza su visita, se lleva a cabo una encuesta sobre la imagen del destino y sobre las características del visitante y la visita. Los dos registros están relacionados mediante un identificador, de manera que podemos vincular los comportamientos espaciales con las características de los turistas.

La información para este estudio fue recogida durante los meses de febrero a diciembre de 2013. Se obtuvieron un total de 1368 *tracks*, de los cuales se descartaron 36 por diversos problemas (*tracks* que no se descargaron correctamente, GPS que habían estado manipulados por los turistas, problemas de recepción con el satélite, etc.). La muestra final de *tracks* es de 1332 recorridos con GPS. Asimismo, se realizaron 1368 cuestionarios a los mismos turistas que visitaron la ciudad monumental con el GPS. El cuestionario se identificaba con un Id que era el mismo del *track*, lo cual ha permitido vincular cada *track* con su correspondiente cuestionario. Se descartaron 21 cuestionarios de la muestra por problemas diversos como cuestionarios que no tenían ningún *track* asociado o cuestionarios registrados con un mismo id.

En definitiva, la muestra final de *tracks* y cuestionarios vinculados a estos *tracks* es de 1311 registros. Se trata de una muestra con un margen de error del 3%, un nivel de confianza del 95% y con la máxima variabilidad ($p=q=0,5$). La muestra ha sido estratificada por meses. El porcentaje de registros para cada mes del año se han obtenido a partir de los registros de la OIT, museos, espacios de pago, visitas guiadas, central de reservas, etc.

Los GPS se distribuyeron a través de tres puntos de distribución:

- Primeramente, y mayoritariamente, desde la Oficina de Turismo de Girona.
- En segundo lugar, un pequeño porcentaje se canalizaron a través de los guías turísticos locales que acompañan a grupos organizados.
- Finalmente, se realizaron algunos seguimientos no participados a turistas que no pasaban por la OIT y no tenían visita guiada organizada. En estos casos el investigador llevaba el GPS y no el turista.

Cada grupo de visitantes que podían ser un individuo, una pareja o un grupo recibió solamente un dispositivo GPS, que devolvían en la misma OIT o al guía en el momento de finalizar la visita. A cada visitante que formó parte de la muestra se le pidió, además de llevar consigo el GPS, responder un cuestionario con diferentes informaciones básicas de la visita y del mismo visitante.

El GPS, modelo QStarz Data Logger (BT-Q1000XT/TR-Q1000XT), registraba cada 2 segundos la posición del visitante midiendo las coordenadas de latitud y longitud con una precisión de pocos metros y en tiempo real. Los datos se guardaban automáticamente en el dispositivo y se descargaban en un PC (software QTravel) en el momento que el turista devolvía el GPS. Cada GPS tenía una autonomía de 72 horas. Los GPS se recargaban en la propia Oficina de Turismo durante el tiempo en que no estaban en uso.

Los cuestionarios se realizaron con IPAD de forma autoadministrada en el momento de devolver el GPS. El uso del IPAD facilita la incorporación de imágenes a la encuesta. Cada cuestionario se estructuró a partir de tres tipos de preguntas:

- a) Cuestiones sociodemográficas
- b) Cuestiones sobre la visita
- c) Información sobre la imagen percibida

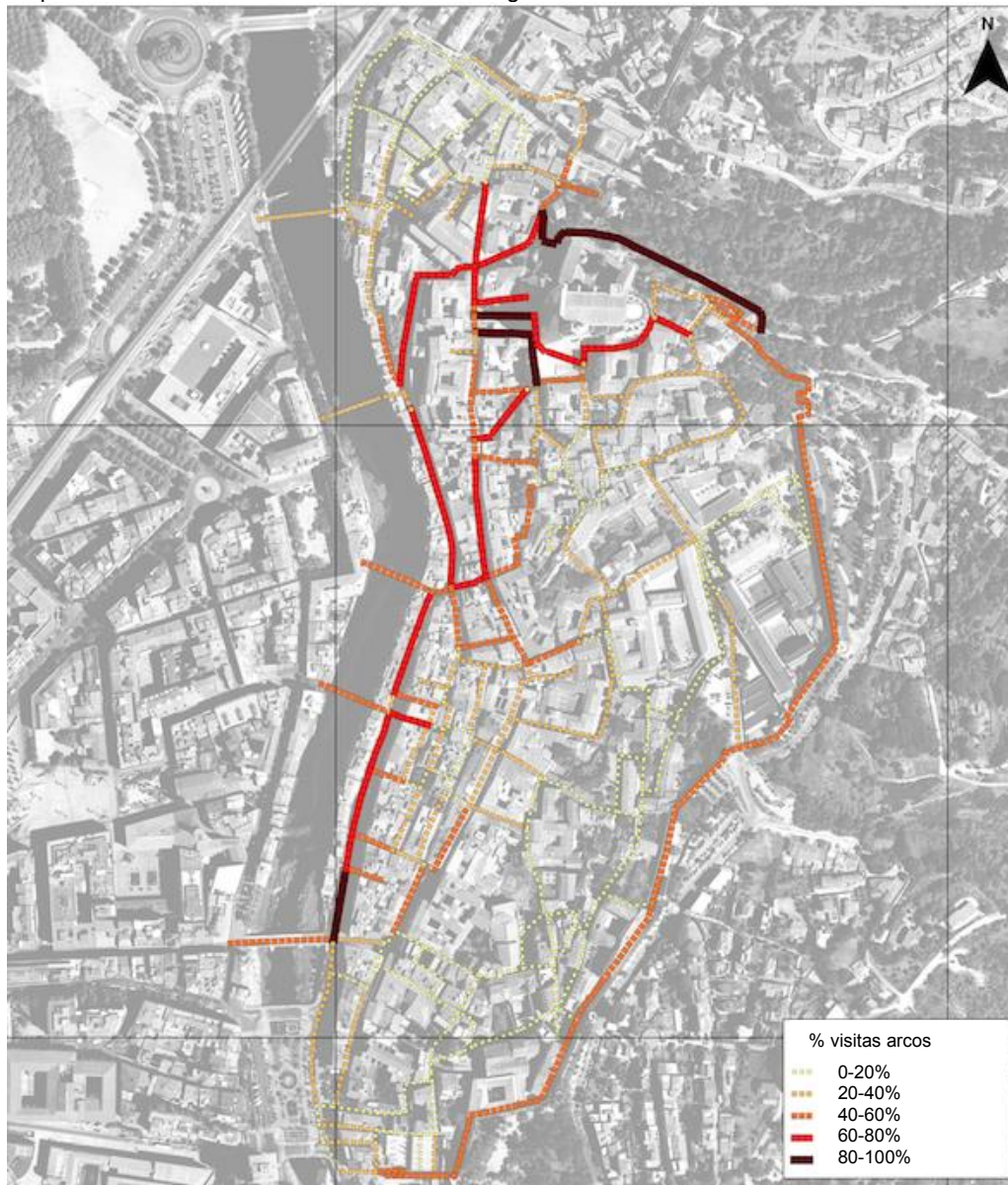
El principal reto metodológico ha sido descomponer cada seguimiento en una relación de arcos por los que pasa cada track. De esta manera se ha podido saber con precisión los arcos usados por cada visitante y el tiempo invertido en cada uno de estos arcos. El segundo desafío ha sido la propia área de estudio ya que se trata de un casco antiguo, caracterizado por calles estrechas y sombrías que inducen a una mala cobertura satelital. Por este motivo, ha sido necesario corregir uno a uno los *tracks* generados con el propósito de no perder datos para el posterior análisis.

3. ALGUNOS RESULTADOS

Nos ha interesado conocer, en primer lugar, la distribución de los flujos turísticos en la trama urbana de la ciudad monumental de Girona. El mapa 1 ilustra cómo el comportamiento general en el casco antiguo se centra en el consumo de unos determinados arcos, en detrimento de otros donde el porcentaje de visitantes es exiguo. El grado de afluencia de visitantes dibuja una ciudad con espacios

altamente frecuentados y otros infrautilizados. Esta cartografía del comportamiento turístico dibuja una ciudad visible y una ciudad invisible. Los arcos de concentración coinciden con los principales corredores de la visita del casco antiguo. En esencia, esta ciudad visible está integrada por dos piezas, conectadas entre sí. La primera pieza tiene un carácter comercial y tiene como principal exponente la Rambla de la Libertad. La segunda pieza es un corredor patrimonial que coincide con el área y perímetro de la Catedral. Este resultado concuerda con el de un estudio similar realizado en 2003. En el 2003, a diferencia del estudio actual, se aplicó la metodología de la observación directa no participada.

Mapa 1. Afluencia de visitantes en el casco antiguo de Girona



Fuente: elaboración propia.

A pesar de las semejanzas entre los resultados del estudio del 2013 con los del 2003, sí que se aprecian algunos cambios secundarios, pero significativos. El más relevante es la incorporación de las murallas a la visita de la ciudad monumental.

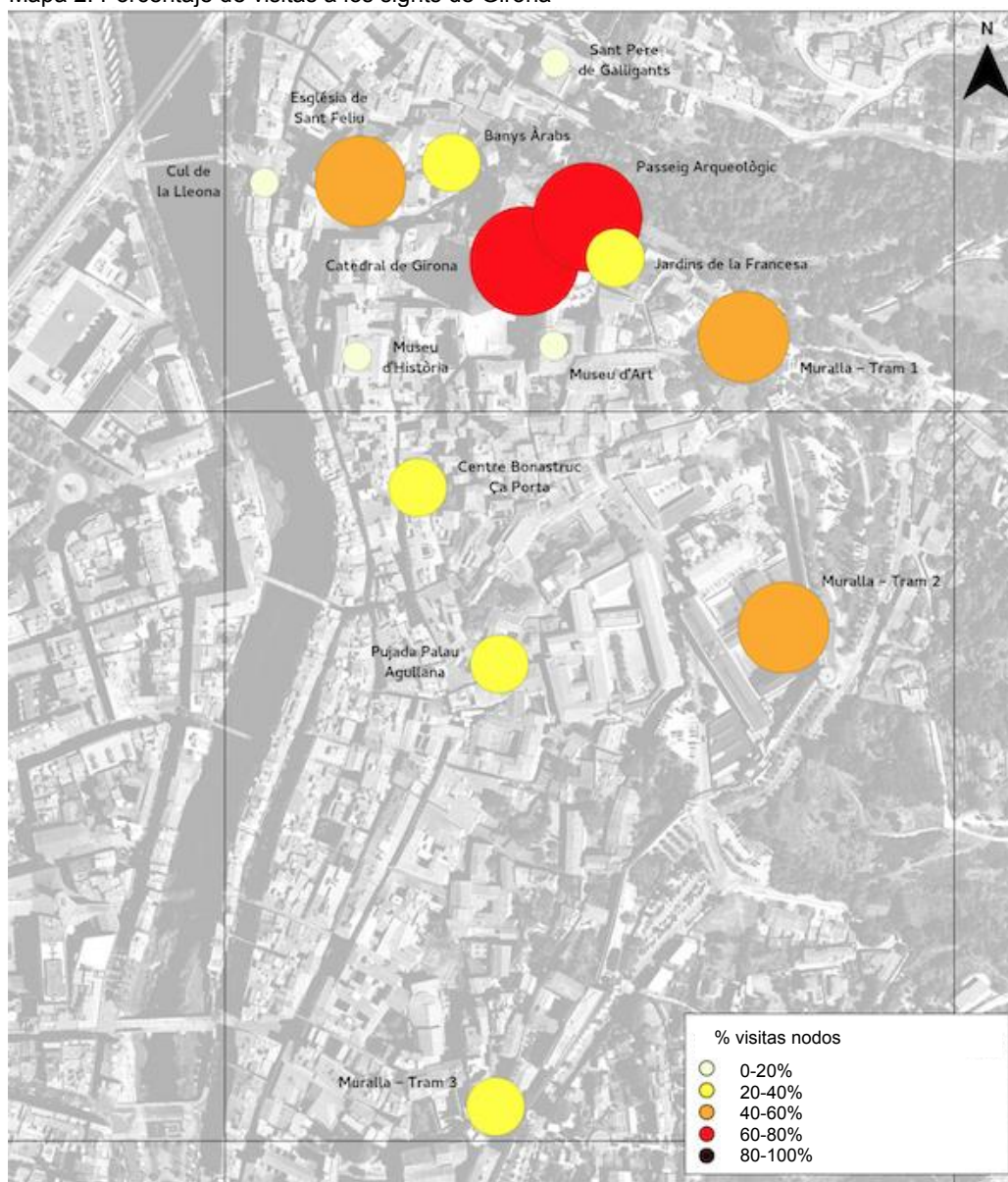
Mientras que en 2003, las murallas solo eran utilizadas por un 11% del conjunto de los visitantes, en este nuevo estudio, sobrepasa la mitad de la muestra estudiada. La muralla de Girona se encuentra en un estado de conservación excelente y permite el tránsito de los visitantes por la parte superior; fue una de las actuaciones estrella del PERI del Barrio Viejo de Girona de 1985. Las murallas ejercen una doble función: tanto se utilizan como corredores, es decir arcos de la ciudad, como espacio de visita, nodos de la ciudad antigua.

En segundo lugar, los visitantes son atraídos, ante todo, por los elementos de la ciudad que sobresalen y que actúan como imanes, como una fuerza centrípeta que capta la mirada del turista. El turismo en las ciudades culturales y monumentales crea un catálogo de nodos que no sólo configuran su imagen, sino que actúan de forma evidente en el comportamiento de los visitantes en su itinerario. Los nodos se convierten en verdaderos *sight seen*, "lo que debe ser visto", los hitos de visita obligada. En definitiva, buena parte de la experiencia turística en las ciudades monumentales gravita en torno de sus nodos, por ello nos ha interesado conocer cómo se comporta el turismo ante los atractivos del centro histórico de Girona.

El mapa 2 dibuja el porcentaje de visitas a cada uno de los *sights* de la ciudad monumental. Los principales atractivos son la Catedral (69% del total de visitas) y el Paseo Arqueológico (67,4%). Sin embargo, son también significativos la iglesia de San Feliu y los tramos centro y norte de la muralla. Hemos pasado de una ciudad de un solo atractivo (la Catedral en el estudio del 2003 despuntaba con un 75,75%) a una ciudad polinodal. Por lo menos, distinguimos cinco nodos de visita obligada: la Catedral, el Paseo Arqueológico, la iglesia de San Feliu y los tramos norte y centro de la muralla medieval.

El descenso del número de visitantes en la Catedral se puede explicar porque en 2003 era un espacio de visita gratuito y actualmente es un espacio de pago. Ello significa que algunos visitantes renuncien a la visita del monumento por diversas cuestiones (tiempo, precio, etc.).

Mapa 2. Porcentaje de visitas a los sights de Girona



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, si nos fijamos en los tiempos de visita a cada nodo (tabla 1), la conclusión más evidente es que el tiempo dedicado a cada monumento, en general, es muy corto. Los nodos son prácticamente observados mas que visitados. Este resultado concuerda con los obtenidos en el estudio de 2003.

Tabla 1. Tiempo medio de visita dedicado a los nodos de Girona

NODO	% VISITAS	TIEMPO MEDIO DE VISITA
Catedral	68,9	00:10:21
Paseo Arqueológico	67,4	00:07:26
Muralla Centro	52,4	00:09:53
Muralla Norte	50,6	00:06:36
Iglesia San Feliu	50,2	00:17:00
Muralla Sur	40,9	00:14:58
Baños Árabes	39,8	00:06:06
Bonastruc ça Porta	39,1	00:21:19
Jardines de la Francesa	31,2	00:03:40
San Martín-Agullana	26,2	00:17:40
San Pere Galligants	21,5	00:14:54
Museo de Arte	21,0	00:05:10
Museo de Historia	4,05	00:11:11

Fuente: elaboración propia.

La mayoría de nodos tienen un tiempo de visita alrededor de los diez minutos: el caso de la Catedral (10m.21s.), el Museo de historia (11m.11s), el tramo central de la Muralla (9m.53s), o un poco menos el Paseo Arqueológico (7m.26s.). Uno de los aspectos más destacables es que el tiempo medio se mantiene constante, a pesar de que las características físicas de los nodos y su valor artístico o monumental es muy variable. Parece existir una cierta temporalización colectiva relativamente estable. En cierto modo, se dibuja una pauta de consumo estándar que va más allá de las condiciones específicas del nodo. El tiempo de visita, así pues, no depende de la calidad del monumento sino de una cierta “coreografía” socialmente establecida.

También, de los resultados se desprende que los tiempos máximos coinciden con la visita al Centro Bonastruc ça Porta (museo de historia de los Judíos), la Iglesia de San Feliu y el conjunto de San Martín y el Palacio de los Agullana, uno de los espacios semiológicos más representativos del centro histórico de Girona.

Así pues, la visita de los nodos de la ciudad antigua de Girona responde más al patrón comportamental de un ritual rápido con breve visión general. Podemos hablar, en general, de la identificación de un comportamiento que denominamos *fast look*. Esta mirada rápida por la ciudad se caracteriza por una visita muy corta en cada monumento, por un tiempo estable, así ritual, por una escasa profundidad de información o conexión con el nodo y por un tránsito que optimiza el itinerario para alcanzar el máximo número de piezas con el mínimo recorrido posible.

La encuesta pone de manifiesto que Girona es una ciudad con una escasa fidelidad, es decir un grado muy alto de primera visita. Concretamente casi tres cuartas partes de los visitantes acceden a la ciudad por primera vez, mientras que el resto la han visitado al menos en una ocasión. El análisis de los recorridos espaciales entre unos y otros muestra que los repetidores renuncian en mayor medida al recorrido “canónico” y muestran un mayor interés por nodos con número de visitas reducidas. De todas formas, las diferencias entre los itinerarios

de unos y otros no son diametralmente opuestas y parece existir una suerte de trama básica que se repite independientemente del grado de fidelidad.

El segundo dato relevante de la encuesta es la ampliación de los orígenes de los visitantes, especialmente en relación con los datos de 2003. De acuerdo con el comportamiento observado en el conjunto de Cataluña o en el global de España, los visitantes de proximidad conviven con un incremento de turistas que provienen de geografías cada vez más lejanas. Solo la mitad de los turistas (51,5%) son nacionales, mientras que el resto son internacionales. La creciente demanda de turistas que proceden de otros entornos culturales, religiosos y sociales pone a la ciudad ante el reto de crear una narrativa mucho más compleja, adaptable a colectivos diferentes. En todo caso, los visitantes transoceánicos muestran un comportamiento más ritual que los propios europeos.

La variable explicativa clave del uso social del espacio en la ciudad de Girona es el origen de los visitantes. El 26,8% son turistas alojados en la ciudad de Girona, el 55,2 en otros destinos turísticos cercanos y el 18,1 son excursionistas. Cada uno de estos orígenes dibuja una geografía turística específica, que es más densa y compleja entre los turistas que residen en la propia ciudad.

Finalmente, de los resultados de la encuesta también se desprende que el 72,9% de los turistas no llevan ninguna guía editada y que sólo el 10% van acompañados de un guía local. La guía suele ser un indicador del nivel de preparación de la visita y de la imagen previa del visitante. Además, tanto las guías de viajes como los guías acompañantes actúan en un doble sentido: en primer lugar, enriquecen la información del turista, por lo que dispone de más elementos de juicio; por otra parte, pueden limitar la capacidad de decisión libre, ya que orientan la mirada del turista hacia los nodos, los itinerarios o los servicios que la guía y el guía consideran más significativos.

Una de las cuestiones más importantes desde el punto de vista de la gestión y el marketing de turismo cultural es la motivación. En este caso es importante señalar que la motivación principal ha sido conocer el centro histórico (casi 87% de los casos), mientras que otras motivaciones como las compras, asistir a un evento, negocios, visitas a familiares o amigos tienen una incidencia muy poco significativa.

A modo de conclusiones, el estudio pone de manifiesto tres ideas clave:

- 1) La ciudad continúa manteniendo los parámetros básicos de una ciudad de visita rápida (*Fast Look*) y corta estancia (1 día de estancia). En este caso no hay diferencias entre el comportamiento actual y el de hace una década.
- 2) A pesar de ello, se ha ampliado el catálogo de nodos a visitar. Así, se ha pasado esencialmente de una ciudad monnodal (de un solo atractivo) a una ciudad polinodal, donde por lo menos se visitan cinco nodos.

- 3) Las diferencias más significativas entre el comportamiento de los visitantes están condicionadas por varios motivos: el origen, el lugar donde realizan su estancia, el nivel de fidelidad y el grado de repetición.

BIBLIOGRAFÍA

ADLER, J. (1989): "Origins of sightseeing", *Annals of Tourism Research*, 16(1), pp. 7-29.

BAUDER, M. (2014): "Using GPS Supported Speed Analysis to Determine Spatial Visitor Behaviour". *International Journal of Tourism Research*. Doi: 10.1002/jtr.1991

BIRENBOIM, A.; ANTÓN, S.; RUSSO, A.P. y SHOVAL, N. (2013): "Temporal Activity Patterns of Theme Park Visitors". *Tourism Geographies*, 15(4), pp. 601-619.

CHHETRI, P. y ARROWSMITH, C. (2008): "GIS-based Modelling Recreational Potential of Nature-Based Tourist Destinations". *Tourism Geographies*, 10(2), pp. 233-257.

DONAIRE, JA (2010): *El turismo cultural. Entre la experiencia y el ritual*, Belcaire, Veitel la.

DONAIRE, J.A. y GALÍ, N. (2008): "Modeling tourist itineraries in heritage cities. Routes around the Old District of Girona". *PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 6(3), pp. 435-449.

GALÍ, N. y DONAIRE, J.A. (2006): "Visitor's behavior in Heritage Cities: The Case of Girona". *Journal of Travel Research*, 44 (4), pp. 442-448.

GALÍ, N. y DONAIRE, J.A. (2010): "Direct Observation as a methodology for effectively defining tourist behaviour". *E-Review of Tourism Research* (Special Section: ENTER 2010 Information and communication technologies in tourism. Short Paper Track, 424). Vienna: Springer-Verlag.

GRINBERGER, A.Y.; SHOVAL, N. y MCKERCHER, B. (2014): "Typologies of tourists' time-space consumption: A new approach using GPS data and GIS tools". *Tourism Geographies*, DOI:10.1080/14616688.2013.869249

HALLO, J.; BEECO, J.A.; GOETCHEUS, C.; MCGEE, J.; GARD, N. y NORMAN, W. (2012): "GPS as a Method for Assessing Spatial and Temporal Use Distributions of Nature-Based tourists". *Journal of Travel Research*, 51(5), pp. 591-606.

MCKERCHER, B., SHOVAL, N., NG, E. y BIRENBOIM, A. (2012): "First y Repeat Visitor Behaviour: GPS Tracking and GIS Analysis in Hong Kong". *Tourism Geographies*, 14(1), pp. 147-161.

ORELLANA, D., BREGT, A. K., LIGTENBERG, A. y WACHOWICZ, M. (2012): "Exploring visitor movements patterns in natural recreational areas". *Tourism Management*, 33, pp. 672-682.

PETTERSSON, R. y ZILLINGER, M. (2011): "Time and Space in Event Behaviour: Tracking Visitors by GPS". *Tourism Geographies*, 13 (1), pp. 1-20.

RICHARDS, G. (2002): "Tourism attraction systems: Exploring Cultural Behavior". *Annals of Tourism Research*, 29 (4), pp. 1048-1064

ROYO-VELA, M. (2009): "Rural-cultural excursion conceptualization: A local tourism marketing management model based on tourist destination image measurement". *Tourism Management*, 30, pp. 419-428

RUSSO, A.P., ANTON, S., y SHOVAL, N. (2010): "Advanced visitor tracking analysis in practice: Explorations in the Port Aventura Theme park and insights for a future research agenda". In U. Gretzel, R. Law, y M. Fuchs (Eds.), *Information and communication technologies in tourism 2010. Proceedings of the international conference ENTER 2010* (pp. 159–170).Vienna: Springer-Verlag.

SHOVAL, N., MCKERCHER, B., NG, E. y BIRENBOIM, A. (2011): "Hotel Location and Tourist activity in cities". *Annals of Tourism Research*, 38 (4), pp. 1594-1612.

SHOVAL, N. y ISAACSON, M. (2006): "Application of Tracking Technologies to the Study of Pedestrian Spatial Behavior". *The professional geographer*, 58, pp. 172-183.

SHOVAL, N. y ISAACSON, M. (2007): "Tracking Tourisnt in The Digital Age". *Annals of Tourism Research*, 34(1), pp. 141-159.

TCHETCHICK, A.; FLEISCHER, A. y SHOVAL, N. (2009): "Segmentation of Visitors to a Heritage Site Using High-resolution Time-space Data". *Journal of Travel Research*, 48(2), pp. 216-229.

WOLF, I.D.; HAGENLOH, G. y CROFT, D.B. (2012): "Visitors monitoring along roads and hiking trails: How to determine usage levels in tourist sites". *Tourism Management*, nº 33, pp. 16-28.

URRY, J. (1990): *The tourist gaze*, Londres, SAGE



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Patrimonial territorial y turismo en las Reales Fábricas de Riópar (Albacete): realidades, problemáticas y estrategias de actuación.

*Miguel Ángel Troitiño Vinuesa**
*Libertad Troitiño Torralba**

**(Catedrático de Geografía. Prof. Dpto. Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid)*

**(Doctora en Geografía. Prof. Dpto. Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid)*

RESUMEN

Esta ponencia se sitúa en la dialéctica territorio, patrimonio y turismo, plantea las ventajas que ofrece entender el patrimonio, natural y cultural, de forma unitaria articulándolo como sistema patrimonial territorial. El municipio de Riópar (Albacete, Castilla-La Mancha), es un buen laboratorio para ensayar nuevos enfoques, dado que la crisis del sistema tradicional de utilización del territorio y la irrupción del turismo, exigen construir el desarrollo territorial sobre nuevos pilares.

Las posibilidades del diversificado patrimonio territorial, así como las oportunidades que se extraen del Plan Director de las Reales Fábricas, sirven para explicitar bases de una estrategia de actuación que se formula a nivel urbanístico-territorial, patrimonial, turístico y de gestión. Todo ello, contribuirá a superar las limitaciones de planificación medioambiental, y el agotamiento del actual modelo de desarrollo turístico asociado con el sector inmobiliario.

Palabras clave: Sistema patrimonial territorial, patrimonio industrial, turismo, plan director, estrategias de actuación

ABSTRACT

This paper evidences the advantages to understand the heritage, natural and cultural, as a Heritage and Territorial System. Riopar (Albacete, Castilla-La Mancha) is a good laboratory for try new approaches, because the traditional system of landuse is in crisis, in addition, tourism requires to build a new model territorial development.

The possibilities of the heritage territorial, and the opportunities become visible in to the Management Plan of the Real Metal Factories, must be used to define the bases of a strategic action which must be done in different levels, urbanistic-territorial, heritage, touristic and management. All of this contributes to overcome the restrictions of the environmental planning, and of the current depletion of a touristic development model related to building sector

Keywords: Heritage and territorial System, Industrial Heritage, Tourism, Management Plan, Strategies for action

1. INTRODUCCIÓN

El futuro de muchos territorios se vincula con nuevos usos y fórmulas gestión de los recursos patrimoniales, entre ellos los relacionados con el turismo, sin embargo siguen primando visiones sectoriales que dificultan la construcción de proyectos innovadores. Situamos la cuestión en el marco de la dialéctica territorio, patrimonio y turismo, porque el patrimonio y el turismo están *territorializados* y el territorio, entendido como construcción social, es de naturaleza integradora y permite avanzar en la búsqueda de las claves de la vertebración territorial de los destinos turísticos patrimoniales.

El territorio analizado forma parte de tres unidades de paisaje, la hoz del río Alto, el calar del río Mundo y la sierra del Agua (Cebrián, 2011). En este contexto, el conjunto Industrial de Riópar se corresponde con una de las iniciativas fabriles en la España ilustrada del último tercio del siglo XVIII, relacionada con la explotación de las minas de calamina y la construcción de una fábrica de latón, la primera de España y la segunda de Europa. Se trata de las Reales Fábricas de Metales de San Juan de Alcaraz que, con una trayectoria difícil y cambios de titularidad a lo largo de los siglos XIX y XX, han configurado un singular conjunto de patrimonio industrial que se integra, en el valle regado por los ríos Vega y Mundo, y los arroyos Gollizo y Piedra de la Torre, minas, asentamientos, un complejo sistema hidráulico (canales, embalses, presas, puentes caminos, etc.), contribuyendo a configurar un paisaje diverso donde ha existido un equilibrio secular entre el medio natural y las explotaciones agropecuarias, forestales, mineras y fabriles (B.A.B. Arquitectos, 2003).

Tras el cese de actividad fabril en 1996, este complejo fabril, con expediente incoado como conjunto histórico de patrimonio industrial en 2008 y propiedad de FOGASA, se encuentra en un proceso de deterioro que amenaza su propia supervivencia. Por la existencia de un sistema patrimonial diverso, por la naturaleza del patrimonio industrial, así como por la necesidad de recuperarlo y ponerlo en valor, constituye un buen ejemplo para indagar en qué medida un planteamiento integrador, con lectura territorial y turística del patrimonio, puede ser útil para impulsar una conservación activa y, también, para contribuir a configurar un destino turístico atractivo.

El texto de esta ponencia se fundamenta en los trabajos realizados para el Plan Director de la Reales Fábricas del Municipio de Riópar (B.A.B. Arquitectos, 2012)¹, elaborado en el contexto del Plan Nacional de Patrimonio Industrial (2001), orientado a propiciar la ordenación y recuperación del conjunto industrial y la creación de las condiciones para que Riópar/Sierra del Segura se conviertan en un destino patrimonial (natural, cultural y paisajístico) integrador. El conjunto industrial y el municipio de Riópar, en el contexto de la comarca de la Sierra del Segura, nos han servido como laboratorio para formular, con una visión de sistema patrimonial territorial, una estrategia de actuación que persigue integrar patrimonio natural, cultural y turismo, incorporada a las propuestas del Plan Director.

2. PATRIMONIO TERRITORIAL Y TURISMO: NUEVAS LECTURAS

Los recursos y los destinos patrimoniales reciben una afluencia creciente de visitantes, habiendo entrado, en mayor o menor medida, en los circuitos del turismo de masas. El patrimonio, tanto material como inmaterial, se ha incorporado a la oferta turística y a la competitividad entre los destinos, necesitándose cooperación entre los sectores turístico y cultural en su conservación, uso y gestión activa. En una primera aproximación, nos interesa situar el debate en el marco de la dialéctica territorio, patrimonio y turismo, porque el patrimonio y el turismo están *territorializados* y el territorio, entendido como construcción social, es de naturaleza integradora y nos ello permite avanzar en un pensamiento que pueda contribuir a la vertebración de los destinos turísticos patrimoniales.

2.1. La lectura del patrimonio en clave de sistema patrimonial territorial

El concepto “patrimonio territorial”, al igual que el propio de territorio, tiene naturaleza integradora y ayuda, por un lado, a relacionar las diversas tipologías de patrimonio (Feria, 2013) y, por otro, trabajando con visión de sistema patrimonial territorial, a articular los recursos culturales y naturales, materiales e inmateriales, existentes en una unidad geográfica e insertarlos tanto en la ordenación del territorio (Florido, 2013) como en la planificación del turismo (Baños; Vera, 2004). El patrimonio territorial, además de un recurso a proteger o un indicador que muestra la diversidad del planeta, debería considerarse como una pieza relevante de la calidad y el atractivo de los proyectos territoriales y turísticos (Troitiño, 2011).

Los recursos patrimoniales constituyen el pilar fundamental del complejo sistema turístico, el turismo tiene una potente capacidad de transformación territorial y las nuevas prácticas turísticas y fórmulas de interpretación patrimonial, propician un mayor acercamiento a las sociedades y culturas locales, que son las que dan

¹ Los trabajos de colaboración realizados fueron: Troitiño Vinuesa, M.A.; Cebrián Abellán, F., Troitiño Torralba, L. (2010): El Sistema Turístico-Patrimonial del Conjunto Industrial de las Reales Fábricas de Metales de Riópar; y Troitiño Vinuesa, M.A.; Cebrián Abellán, F., Troitiño Torralba, L. (2012): Riópar/Sierra del Segura: Un destino patrimonial integrador y singularizado. Diagnóstico, Estrategias de Actuación y propuesta de Plan de Competitividad Turística

sentido, en última instancia, al patrimonio y permiten comprenderlo, integrando dimensiones materiales e inmateriales, tal como propugna la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (UNESCO, 2003).

El patrimonio material tiene que ser leído en clave territorial ya que no se puede explicar ni valorar sin entender las lógicas y los procesos de construcción social del territorio donde se localiza, también el patrimonio inmaterial se expresa en un determinado contexto territorial y cultural. En el momento de afrontar las problemáticas relacionadas con la puesta en valor del patrimonio, la participación social, la planificación, y la gestión turística, es necesario tener una visión dinámica transversal, que tenga presente las dimensiones, sociales, culturales, económicas, medioambientales y funcionales, que el turismo y la puesta en valor del patrimonio implican. De ahí que territorio, cultura, patrimonio y turismo deban manejarse con unidad de criterio a la hora de perfilar proyectos de desarrollo territorial (OSE, 2009)

La recuperación y activación territorial fundamentada en el patrimonio y pivotada por el turismo no terminan de consolidarse debido, entre otras razones, a que los instrumentos de planificación y gestión son aislacionistas y, con bastante frecuencia, las dimensiones sociales y las funcionales no están presentes (Troitiño, M.A.; Troitiño, L., 2010). Por ello, parece oportuno preguntarse: ¿Qué papel y función asignamos a los “territorios patrimoniales” en las estructuras sociales, territoriales y turísticas del siglo XXI? Resulta evidente que considerarlos algo así como “*reservas culturales*” (Álvarez Mora, 2006), caso de los conjuntos históricos o de los espacios protegidos, no es lo más adecuado desde una perspectiva de conservación activa, ni siquiera en el caso de instrumentos configurados con esta finalidad, tal y como ocurre con las reservas de la biosfera. Por suerte son mucho más que espacios delimitados, son piezas claves de las estructuras urbanas y territoriales, así como pilares de resistencia frente a las tendencias a la homogeneización.

Una estrategia verdaderamente innovadora y activa de la conservación y de la gestión del patrimonio debe tener muy presentes los aspectos funcionales, dado que un buen uso es la mejor garantía para su conservación y puesta en valor. La revalorización cultural y simbólica de los “*territorios patrimoniales*” les ha convertido, en mayor o menor medida, en focos de atracción y su patrimonio, impulsado por el turismo, trasciende la dimensión cultural y se transforma en un importante recurso productivo (Grefe, 2010). Sin embargo, el turismo genera cambios funcionales, sociales y paisajísticos que, una vez superados determinados umbrales, pueden provocar procesos de ruptura del equilibrio territorial y desapego patrimonial.

Las razones que justifican la protección de un bien, monumentos, conjuntos históricos, zonas de monumentos, parques nacionales, naturales, reservas de la biosfera etc., su valor excepcional, universalidad y autenticidad, son las mismas por las cuales esos bienes desean ser visitados por miles o por millones de turistas-Venecia, Toledo, Teotihuacán, el parques nacionales del Teide y Guadarrama, el parque regional de Gredos o el parque natural del Calar del Rio Mundo y la Sima-. Pero, si bien el desarrollo del turismo contribuye a la dinamización funcional y social, también demanda de la puesta a punto de una

planificación más precisa y de una gestión adaptada a la función que se les asigna y a la “*capacidad de acogida*” de los territorios patrimoniales, entendida esta de manera integral, dando entrada a dimensiones físicas, culturales, sociales, paisajísticas y funcionales.

El aislamiento de los territorios patrimoniales así como su tratamiento, al margen de los cambios en las estructuras territoriales, urbanas y sociales, es una de las grandes limitaciones tanto de las políticas de protección como de las de manejo patrimonial y turístico desarrolladas durante las últimas décadas, algo bien evidente en los planes especiales de protección o en el limitado número de planes de gestión implementados (Troitiño, et. Al. 2005). Así, por ejemplo, por mucho esfuerzo que se haga en la gestión patrimonial y turística del Parque Nacional del Guadarrama, si no está integrado en una planificación y gestión coherente de la región urbana de Madrid, los resultados serán limitados y no exentos de conflictividad. Para avanzar en una dirección adecuada, no queda más alternativa que instrumentar políticas donde estén bien conectados las estrategias, los planes y las actuaciones, vía que también permitirá reforzar el compromiso social con la conservación del patrimonio territorial. La conservación no puede entenderse sólo en términos físicos o estáticos porque los patrimonios, así como su interpretación y valoración social, son dinámicos (González- Varas, 2014).

España, sumida en una de profunda crisis social, política y económica, con graves problemas de despoblación de los territorios donde se localizan la mayor parte de los espacios protegidos y los territorios patrimoniales, necesita seguir utilizando el turismo, un sector que parece haber recuperado dinamismo, tras la crisis de 2008-2012, para impulsar estrategias cualitativas para mantener los territorios patrimoniales como realidades vivas, preservando los procesos sociales y naturales que les dan sentido.

La Geografía y otras ciencias sociales vienen planteando la necesidad y urgencia de la puesta en marcha de estrategias de gestión integradoras, de complementariedad entre territorio, patrimonio y turismo. Los investigadores y expertos, aunque no esté de moda hablar del territorio, estamos ante el reto de aportar conocimiento integrador, útil para que los responsables de las políticas territoriales, patrimoniales y turísticas desarrollen instrumentos de gestión eficientes, donde el patrimonio y el turismo se incorporen de forma equilibrada y activa al desarrollo territorial. Los problemas centrales del patrimonio y del turismo son, fundamentalmente, de gestión inteligente, tal como ya se señalaba en la Estrategia Territorial Europea en 1999, y no solo de conservación como ocurre en el primer caso o de promoción en el segundo.

Optamos por ubicarnos en este resbaladizo terreno apoyándonos tanto en ideas y vivencias propias, como en la experiencia y reflexión acumulada en el grupo de investigación Turismo, Patrimonio y Desarrollo del departamento de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid (<http://www.ucm.es/geoturis>). Lo hacemos con la voluntad explícita de animar un debate que a medio plazo permita la incorporación activa del patrimonio territorial a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo porque el actual resulta insostenible en términos sociales y medioambientales. El territorio donde se localizan las Reales Fábricas

de Riópar (Albacete) sirve para evidenciar con claridad que tanto la recuperación patrimonial como el desarrollo turístico necesitan trabajar en clave de sistema patrimonial territorial pues, de no ser así, el turismo se implanta en el territorio pero no propicia estructuras territoriales y sociales equilibradas y no llega a frenar, en el caso de los territorios de montaña, procesos de despoblación y desarticulación territorial.

2.2. Fundamentos para el análisis territorial y turístico de los recursos patrimoniales

A comienzos del siglo XXI, las nuevas prácticas de turismo y de ocio (rural, natural, activo, etc), han ido ganando protagonismo siendo una oportunidad de difusión territorial de la actividad turística y de recuperación patrimonial. La Sierra del Segura y Riópar tienen en el Plan Director de las Reales Fábricas, una oportunidad de crecimiento, si se aplican estrategias que permitan recuperar, poner en valor y articular los recursos patrimoniales (naturales, culturales y paisajísticos) y reforzar su posición entre los destinos de patrimonio industrial y natural.

El modelo turístico-patrimonial de Riópar/Sierra del Segura, apoyado en alojamientos rurales, viviendas secundarias, algunos hoteles y restaurantes, y una demanda fundamentalmente levantina, a pesar de los esfuerzos de los últimos años, tiene bastantes dificultades para configurar un destino donde las actividades relacionadas con el ocio y el turismo se integren en la realidad territorial, económica, social y medioambiental, municipal y comarcal. El binomio turismo de corta duración y potente actividad constructiva, sobre el que se ha apoyado la vida comarcal en los últimos años, ha tocado fondo y requiere ser replanteado.

El reto de futuro está, por un lado, en evaluar las potencialidades turísticas del patrimonio territorial en sentido extenso, no solo del conjunto industrial y, por otro, en diseñar una estrategia de actuación que contribuya a consolidar un destino diversificado y atractivo. En este sentido, trabajar en clave de sistema patrimonial y turístico comarcal puede servir para interpretar de manera adecuada las potencialidades turísticas del conjunto industrial y de los restantes patrimonios. El desarrollo turístico sostenible ofrece caminos para conciliar la conservación patrimonial con las nuevas perspectivas económicas y sociales, para ello los destinos patrimoniales tienen que lograr la plena integración del turismo en la economía, en la sociedad y en el territorio, en el marco de modelos que permitan conciliar la conservación y la recuperación funcional. El patrimonio territorial, lejos de bloquear el desarrollo económico y social de los territorios de montaña, tiene que convertirse en un poderoso aliado y servir para crear nuevas esperanzas. La revalorización de los destinos patrimoniales, entendidos como memoria colectiva de nuestra sociedad, les puede convertir en focos de atracción turística, oportunidad que hay que aprovechar de forma razonable y responsable para recuperar el patrimonio y darle visibilidad económica.

La singularidad y problemáticas diferenciadas del patrimonio industrial, cuestión que viene siendo debatida en las últimas décadas, explican que tenga dificultades para configurarse como el recurso y atractivo principal de la oferta turística de los

territorios donde se localiza. En el caso de Riópar debe entenderse dentro de un sistema patrimonial territorial rico y complejo, utilizándolo para diversificar, enriquecer y cualificar la oferta y con ello propiciar el incremento del número de visitantes.

El análisis del sistema patrimonial y turístico de Riópar se ha abordado a dos niveles, uno de naturaleza general a escala de comarca y municipio, otro de carácter más específico en relación a la funcionalidad turística del conjunto de las Reales Fábricas, objeto concreto del Plan Director. Se busca, en el primer caso, un acercamiento a la realidad territorial comarcal y, en el segundo, tanto un análisis y diagnóstico sistemático de la funcionalidad turística, de unidades, enclaves y elementos patrimoniales, para contribuir a formular estrategias de actuación que favorezcan la recuperación funcional del patrimonio cultural-industrial y que respondan a las demandas y necesidades de la sociedad local y del sector turístico.

La lógica del sistema territorial patrimonial requiere contextualizar en términos territoriales, socioeconómicos, patrimoniales y turísticos el conjunto patrimonial de las Reales Fábricas de San Juan de Alcaraz, e identificar, en la medida de lo posible, las relaciones e interdependencias patrimoniales y turísticas entre el conjunto industrial y los recursos patrimoniales y turísticos del municipio de Riópar y su comarca.

A nivel específico, esta tarea ha requerido levantar un inventario sistemático de la realidad y funcionalidad turística del patrimonio industrial, 12 unidades de paisaje, 7 enclaves patrimoniales y 12 elementos monumentales, que sería conveniente aplicar, con los ajustes metodológicos y de escala necesarios, al conjunto de los recursos que constituyen el sistema patrimonial territorial municipal y comarcal.

Tabla 1: Relación de elementos considerados en el inventario de funcionalidad turística.

Unidades de paisaje	Enclaves patrimoniales	Elementos monumentales
La Vega	San Agustín	Iglesia Parroquial del Espíritu Santo (Riópar Viejo)
Riópar Viejo	San Jorge	Castillo (Riópar Viejo)
La Marija	San Miguel	Molino (San Rafael)
El Gollizo	San Carlos	Centrales eléctricas (San Rafael)
Núcleo industrial-primer asentamiento	San Juan	Caz (San Rafael)
Ensanche histórico	San Pablo	Varetas (San Juan)
Periferia	San Rafael	Cocheras (San Pablo)
Caz de Cortes		Edificio de la Dirección e Iglesia (San Juan)
Las Hoyas		Casa Nueva
Arroyo Salado		Museo Reales Fábricas (San Juan)
El Laminador		El Laminador- herradura
San Jorge, San Agustín y las Minas		El laminador- viviendas

Fuente: Troitiño Vinuesa, M.A.; Cebrián Abellán, F., Troitiño Torralba, L. (2010): El Sistema Turístico-Patrimonial del Conjunto Industrial de las Reales Fábricas de Metales de Riópar

Las preocupaciones de desarrollo territorial y los planteamientos de complementariedad entre patrimonio natural, paisaje, patrimonio minero-industrial

y turismo, fundamentan y argumentan una estrategia de actuación a nivel urbanístico-territorial, patrimonial y turístico. Finalmente, considerando la complejidad del proceso de recuperación y puesta en valor, se plantea la necesidad de contar con adecuadas herramientas de gestión.

Hay que trabajar para lograr que se consoliden nuevas estructuras funcionales y sociales donde los vacíos dejados por funciones o actividades del pasado, residencial, forestal, agrícola, ganadera o industrial, sean ocupados por otras nuevas como la medioambiental o la turística. Se trata, en suma, de apostar por estrategias de multifuncionalidad que permitan la conservación de los conjuntos y territorios patrimoniales como realidades vivas.

3. PROBLEMÁTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA PATRIMONIAL Y TURÍSTICO DE RIÓPAR-SIERRA DEL SEGURA

Riópar y su comarca han desempeñado a lo largo de los siglos funciones de naturaleza diversa, algo que explica la existencia de una estructura territorial compleja así como también de un diversificado patrimonio. Tras un largo periodo de relativo equilibrio entre población y recursos, en la primera mitad del siglo XX conocerá un fuerte crecimiento demográfico para a partir de 1950, como consecuencia de un desajuste entre población y recursos, entrar en un proceso de declive, con fuertes pérdidas demográficas y regresión de los pilares tradicionales de su economía. En las dos últimas décadas se aprecian los efectos positivos de una nueva *pluriactividad* impulsada por las demandas, medioambientales y turístico-recreativas, de una sociedad urbana que está redescubriendo la montaña, algo que permite asignar nuevas funciones al patrimonio territorial

3.1. Potente significación del patrimonio natural y diversidad de las problemáticas socioterritoriales

La Sierra del Segura está estrechamente asociada a los relieves prebéticos, que explican la compleja articulación de un medio natural que ha condicionado los usos del suelo y explican el elevado valor del patrimonio territorial, principal motivo de atracción turística. Los relieves escarpados de las Sierras del Segura y del Calar del río Mundo y las abundantes precipitaciones posibilitan la presencia de formaciones forestales de frondosas y de pinares, así como numerosos cursos y surgencias de agua. La riqueza ecológica de la zona es la razón por la cual en la última década se ha incrementado la superficie protegida (parques naturales, reservas naturales, refugios de pesca y reservas fluviales). La variedad morfológica, faunística, forestal y paisajística, no siempre adecuadamente considerada por la sociedad local, explica el interés creciente de turistas y visitantes por sus paisajes. El principal referente es el parque natural de los calares del río Mundo y de la Sima, cuyo enclave emblemático es el paraje de los Chorros.

Los municipios del parque natural de los Calares del río Mundo y la Sima han conocido, desde mediados del siglo XX, una acusada pérdida de población, de

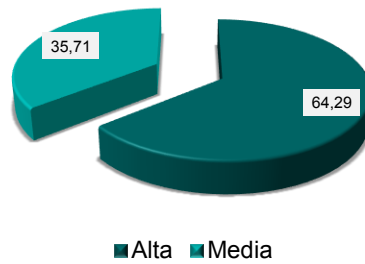
tener cerca de 23.000 habitantes en 1950 han pasado a poco más de 7.000 en 2010. El municipio de Riópar no se ha apartado mucho de esta tendencia, 3.100 habitantes en 1940 y poco más de 1.400 en la actualidad. Esta dinámica se explica por problemas estructurales diversos, cierre de las Reales Fábricas, crisis de los sectores agropecuario y forestal y ausencia de actividades que garanticen empleo y adecuados niveles de renta, cuyo resultado ha sido el abandono de los usos tradicionales, el envejecimiento de su población, y densidades del orden de 7 habitantes/Km². En suma, un acusado proceso de destrucción de las estructuras productivas y sociales que, por un lado, ponen en riesgo el patrimonio heredado y, por otro, plantean con urgencia el reto de consolidar o construir otras nuevas. Las administraciones públicas han realizado importantes inversiones que, si bien no han logrado reactivar las economías locales, han permitido la mejora de los servicios e impulsado nuevos proyectos empresariales, especialmente en el sector turístico. Los municipios con mayor actividad turística, especialmente Riópar, han experimentado un crecimiento del sector terciario, hostelería y comercio, y una explosión desmedida de la construcción, ahora en profundo estancamiento.

3.1. Mal estado de conservación, precaria adecuación y bajo nivel de atractivo y funcionalidad turística de las Reales Fábricas

El entendimiento del patrimonio en clave de sistema y de activo territorial es uno de los caminos para construir modelos de actuación que complementen recuperación patrimonial y desarrollo turístico. En este sentido, antes de formular estrategias y propuestas de actuación, es necesario realizar un diagnóstico ajustado de las problemáticas relacionadas con la situación de los recursos patrimoniales, su atractivo, funcionalidad y potencialidad. El patrimonio cultural, ciertamente, existe, pero debido a su mal estado de conservación y casi nula adecuación para la visita, no puede considerarse, en sentido estricto como atractivo y recurso turístico.

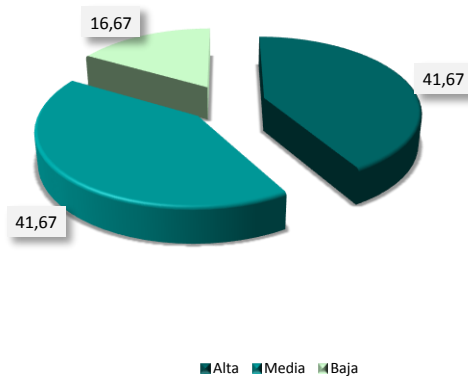
El paisaje es, sin duda, uno de los principales activos del municipio, así en el ámbito de intervención del Plan Director se han diferenciado doce unidades, evidenciando que, por las características del territorio de Riópar y la naturaleza de su conjunto patrimonial industrial, el valor radica más en el conjunto y en sus relaciones con el lugar donde se ubican que en la potencia y singularidad de algunos de sus hitos. Las unidades de paisaje están precariamente integradas en el sistema turístico-patrimonial municipal y comarcal y la ordenación paisajística de patrimonio industrial, en su dimensión territorial y urbanística, apenas está presente; falta, por ejemplo, una red de miradores, únicamente puede considerarse como tal el de Riópar Viejo. El mal estado de los recursos y la precaria preparación de sus entornos explican que, a nivel general, el grado de atracción del patrimonio cultural paisajístico de las Reales Fábricas sea bajo. Se trata, ciertamente, de una dificultad de cara a la puesta en valor, más cuando tiene que competir con paisajes de gran atractivo y singularidad como los de la Sierra del Agua y del Calar del Río Mundo. Las dificultades son importantes pero superables si se abordan con un programa, unos recursos y unos tiempos adecuados.

Figura 1: DIFICULTAD DE PUESTA EN VALOR TURÍSTICA (%) . ELEMENTOS MONUMENTALES. RIÓPAR



Las problemáticas y dificultades evidenciadas en las unidades de paisaje son aún más complejas en el caso de los enclaves y los elementos patrimoniales. Las dificultades de puesta en valor son diversas y complejas, sin embargo, dado que la dimensión turística del patrimonio industrial-cultural está infrautilizada, existe un potencial de mejora significativo que es necesario territorializar y concretar. Estos esfuerzos permitirían no sólo recuperar un rico patrimonio paisajístico sino también diversificar y enriquecer la oferta patrimonial y turística de municipio de Riópar y de la comarca de la Sierra del Segura. El patrimonio industrial/cultural de Riópar, hoy por hoy, tiene una limitada funcionalidad turística y carece de identidad diferenciada y ello plantea, incluso en el caso de que se pueda recuperar, la necesidad de trabajar con estrategias de complementariedad con otros recursos patrimoniales, naturales y paisajístico-ambientales.

Figura 2: GRADO DE DIFICULTAD DE PUESTA EN VALOR TURÍSTICO. UNIDADES DE PAISAJE (%). RIÓPAR



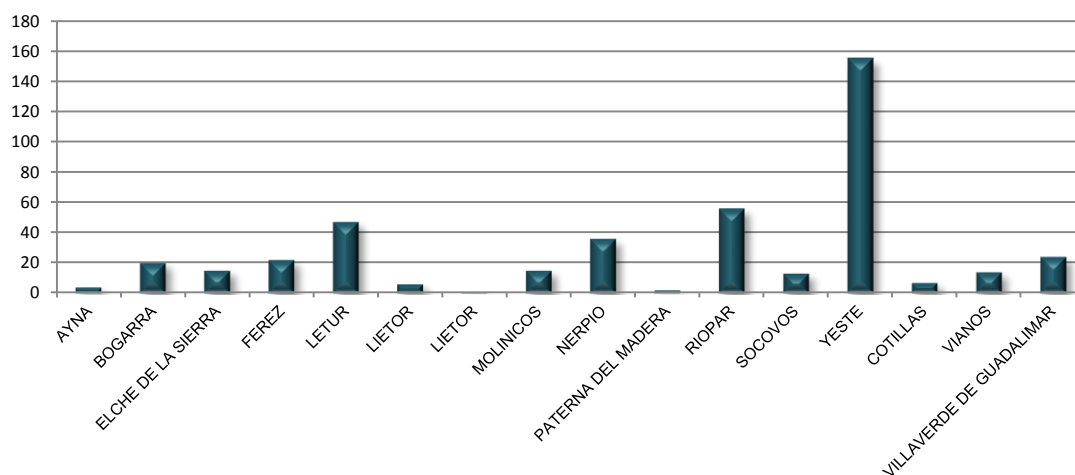
3.3. Las oportunidades y las limitaciones de turismo como motor dinamizador

La riqueza del patrimonio territorial (natural, arquitectónica y etnológica), la implantación de grupos de desarrollo rural y el esfuerzo inversor de las administraciones públicas han impulsado procesos de cambio y de adaptación. Por una parte crece de manera significativa el sector turístico y por otra se hace necesario articular nuevas estrategias, capaces de maximizar los beneficios sociales y ambientales de un sector en expansión. Los factores del crecimiento del turismo están en estrecha relación con los cambios en la

demanda y con la capacidad de adaptación de la estructura empresarial y social que lo articula años.

El turismo rural, con una vocación de uso y consumo de paisaje, ha crecido fuertemente en los últimos años. Los 16 municipios de la Sierra del Segura y del parque del Calar del río Mundo contaban, en 2011, con 436 alojamientos rurales y 2.471 plazas, así como con 49 hoteles, que ofertaban 1.216 plazas, en cuanto a la oferta de restauración, se registraron 41 restaurantes. El municipio de Riópar contaba con 56 alojamientos rurales y 303 plazas, 8 hoteles con 240 plazas, 24 apartamentos con 113 plazas, un camping con 64 plazas y 9 restaurantes, configurándose con un destino de cierta entidad y siendo uno de los municipios donde más ha aumentado la oferta de establecimientos y camas. Este crecimiento impulsó el auge y descontrol de la construcción y ha llevado asociados problemas entre los que destacan la estacionalidad del turismo y del empleo, la baja ocupación y concentración en los fines de semana y el predominio de las pequeñas empresas de alojamiento, estando pendiente de resolución el problema de ofertar productos y servicios organizados y de calidad.

Figura 3: ALOJAMIENTOS RURALES SIERRA SEGURA Y PARQUE CALARES MUNDO. 2011



Los turistas y excursionistas que recibe la comarca y el municipio de Riópar proceden, en su gran mayoría, de Valencia, Murcia, Alicante, Madrid y Albacete. Se trata de turistas nacionales que tienen entre sus preferencias la naturaleza (consumida bajo diferentes modalidades) y el patrimonio cultural. Los recursos turísticos que articulan el sector son fundamentalmente los asociados al parque natural de los Calares del Mundo y de la Sima y, especialmente, parajes de singular atractivo natural, como el nacimiento del Río Mundo (cueva de los Chorros), o cultural, como es el caso de Riópar Viejo, un núcleo que recupera temporalmente vida gracias a los alojamientos rurales.



Foto 1,2,3: Diferentes perspectivas de la unidad de paisaje conformada por el núcleo de Riópar Viejo. Fuente: Troitiño Vinuesa; Troitiño Torralba.

El turismo ha irrumpido en el territorio pero no se han preparado los recursos y las estructuras, productivas y sociales, para la nueva función o se ha hecho de forma precaria. La mayor parte de las iniciativas institucionales se han dirigido al apoyo financiero de nuevos establecimientos (de acogida y restauración), quedando pendiente el resolver el problema de la puesta en valor de recursos, así como llevar a cabo una adecuada planificación estratégica del destino. El proceso de recuperación de las Reales Fábricas de San Juan de Alcaraz se presenta como oportunidad para reformular el modelo turístico comarcal, en el que Riópar desempeña un papel protagonista que puede reforzarse si logra que su patrimonio industrial y paisajístico sean un motor de diversificación turística.

En suma, una realidad patrimonial y turística compleja, difícil de encarrilar y donde es necesario implementar, con urgencia, una estrategia que trabaje en clave de sistema patrimonial (natural, paisajístico y cultural) y donde, sin duda, es imprescindible la alianza entre turismo y patrimonio, en el marco de una recuperación funcional del legado industrial y de su plena integración en el modelo de desarrollo futuro.

4. ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN: RIÓPAR/SIERRA DEL SEGURA UN DESTINO PATRIMONIAL INTEGRADOR Y SINGULARIZADO.

El municipio de Riópar y la Sierra del Segura, tras unos años de fuerte expansión turística e inmobiliaria donde, en buena medida, el patrimonio cultural quedó en el olvido, se enfrentan al reto de efectuar una decidida apuesta por la concertación y la cooperación para convertirse en “*territorio de referencia*”, dado que cuenta con unos valores naturales y paisajísticos de primer orden y un patrimonio industrial de indiscutible singularidad. Hay, por tanto, que afrontar un doble desafío: por un lado, diseñar una estrategia de actuación que contribuya a la recuperación activa de un rico y diversificado patrimonio al que hay que dar sentido y funcionalidad y, por otro, dotarse de herramientas e instrumentos de gestión.



Fotografías 4 (izqda.) y 5 (drcha.): Planta de San Miguel "El Laminador" actualmente de aprovechamiento agropecuario y ruinas de San Pablo. Fuente: Troitiño Vinuesa-Troitiño Torralba

La revalorización y utilización turística del patrimonio industrial debería encuadrarse en el marco de un "*proyecto patrimonial/cultural*" de carácter integrador que permita superar, por un lado, la visión sectorial, natural, cultural o paisajística y, por otro, recuperar aquellos elementos que están en grave riesgo de desaparición o que se encuentran débilmente utilizados, tal como ocurre con una parte importante del patrimonio medioambiental y, fundamentalmente, del paisajístico. Existe todo un conjunto de circunstancias, tanto internas como externas, que aconsejan plantear la estrategia turístico-patrimonial desde una perspectiva transversal.

Existen razones, oportunidades y necesidades para apostar por Riópar, en estrecha colaboración con otros municipios de su comarca, como "*destino turístico integrador*" y diferenciado, capaz de competir y ocupar una posición destacada en el contexto del turismo de interior. Una de las prioridades debe ser la de impulsar un cambio importante en la cultura institucional, de los agentes económicos y, también, ciudadana, en relación a las cuestiones relacionadas con el urbanismo, el patrimonio, el paisaje y el turismo. La apuesta requiere, fundamentalmente, liderazgo institucional municipal, pero también cooperación de otras administraciones, de la implicación del empresariado local y de una importante participación social. Las estrategias tienen que estar coordinadas pero operativamente diferenciadas a nivel urbanístico-territorial, de patrimonio, de turismo y de gestión.

4.1. Estrategias de actuación a nivel urbanístico y territorial

Las estrategias de actuación a nivel urbanístico/territorial y muy especialmente el planeamiento municipal deberán orientarse, de forma explícita y decidida, a propiciar una correcta integración del patrimonio industrial y el turismo en la estructura funcional y productiva del municipio. Riópar como destino turístico patrimonial (natural, cultural y paisajístico) se tiene que configurar, en buena medida, en el marco de una adecuada planificación urbanística y medioambiental. Una armonización entre las demandas patrimoniales y turísticas y las respuestas urbanísticas y medioambientales, fundamentalmente en relación con el parque natural del Calar del Río Mundo y de la Sima, permitirá configurar un territorio con futuro que sea atractivo para vivir, para visitar y, también, para invertir. Algunas vías de actuación se relacionan con propiciar la conexión territorial y funcional entre recursos patrimoniales de valores y características diversas

(naturales, culturales, ambientales, paisajísticos, etc.). En este sentido, el agua, recurso que está en el origen del conjunto industrial, puede desempeñar ese papel de eje articulador y de atracción en términos funcionales, medioambientales, paisajísticos y turísticos. Hay que prestar atención, en el marco de la normativa urbanística, a los aspectos relacionados con la regulación flexible de la funcionalidad de elementos y espacios patrimoniales, así como evaluar la capacidad de acogida turística del municipio y, especialmente, de sus espacios más atractivos, como es el caso del nacimiento del Río Mundo (Los Chorros).

Para que el turismo ayude en la recuperación patrimonial es necesario cualificar y mejorar la calidad patrimonial/turística del conjunto histórico e impulsar actuaciones de rehabilitación residencial para preservar la multifuncionalidad y el mantenimiento de los elementos patrimoniales de interés ambiental. En este mismo sentido, hay que aprovechar las oportunidades que puedan brindar la dotación de nuevos servicios y equipamientos para reutilizar elementos del patrimonio industrial y articular las distintas unidades y enclaves paisajísticos del conjunto histórico, así como cualificar las zonas de borde, propiciando miradas diversas sobre el paisaje. Así mismo, reforzar la protección paisajística y la mejora medioambiental, así como la adecuación turística, en espacios íntimamente unidos a la imagen fabril, caz de Cortes o el conjunto del Laminador.



Fotografías 6 (izqda.) y 7 (drcha.): Trazado del Caz de Cortes y ruinas de las instalaciones de las cocheras en el Núcleo Industrial-San.Pablo. Fuente: Troitiño Vinuesa-Troitiño Torralba

Se trata, en suma, de apostar por un urbanismo cultural/paisajístico. Las medidas de protección, ordenación y las actuaciones previstas en el Plan Director del Conjunto Industrial de las Fábricas de Metales en Riópar van orientadas a la conservación del patrimonio cultural y establecen las condiciones básicas para cualificar la oferta patrimonial, en términos arquitectónicos, urbanísticos, arqueológicos, paisajísticos y medioambientales. Hay que definir programas de actuación conjunta a nivel urbanístico, cultural y turístico, con implicación municipal y autonómica, así como compromisos de inversión, en este sentido, puede ser oportuno impulsar programas coordinados de actuación en ámbitos estratégicos: núcleo industrial, el caz de Cortes o El Laminador.

4.2. Estrategias de actuación a nivel patrimonial

Construir una estrategia de desarrollo diversificada es una tarea compleja y que requiere de tiempo, si se quiere que el patrimonio industrial y paisajístico, tengan un importante protagonismo. Para avanzar, se tiene que trabajar con planteamientos de concertación y complementariedad a nivel de recursos y de administraciones. Ello requiere fijar con claridad los niveles y prioridades de intervención, tomando como base el Inventario de la Funcionalidad Turística de las Unidades de Paisaje, Enclaves y Elementos Patrimoniales, recuperar y adecuar el patrimonio y sus entornos; trabajar por configurar una oferta patrimonial que responda a las demandas de los vecinos de Riópar y también de los visitantes; Incorporar los diversos recursos patrimoniales existentes o que se puedan ir poniendo en valor (arquitectónicos, museísticos, arqueológicos, urbanísticos, paisajísticos, medioambientales, etc.), en la línea de los Planes de Calidad de Destinos; y contemplar, en marco del programa de recuperación del núcleo industrial (San Pablo, San Carlos y San Juan) o del conjunto del Laminador, un Centro de Interpretación/ Presentación del Territorio y el Paisaje.



Fotografías 8 (izqda.) y 9 (drcha.): Complejo de las Reales Fábricas. Planta de San Miguel “El laminador” y viviendas adyacentes. Fuente: Troitño Vinuesa-Troitño Torralba

4.3. Estrategias de actuación a nivel turístico

El atractivo turístico se basa fundamentalmente en el patrimonio natural y paisajístico, sin embargo, la singularidad con respecto a otros territorios de montaña hay que situarla en relación con el patrimonio industrial y el complejo sistema de manejo integrado de recursos (minas, saltos, bosques, etc.). En este sentido, la recuperación funcional del complejo sistema del patrimonio industrial (caz, saltos hidroeléctricos, balsas, martinete, talleres, etc.) sería, sin duda, la vía para realmente poder integrar el patrimonio industrial en la oferta turística.

Riópar, ante las dificultades para configurar una oferta patrimonial y turística diferenciada y competitiva, tanto con los otros municipios de la Sierra del Segura como entre los destinos de montaña de interior, tendrá que derrochar imaginación y esfuerzo para captar nuevos nichos de mercado, en suma, diseñar una estrategia novedosa que, a medio plazo, pueda convertir en oportunidad la actual debilidad de tener un patrimonio industrial en un avanzado estado de ruina. El sector turístico, además de sus demandas y necesidades específicas, tiene que estar apoyado desde el sector urbanístico, el cultural y el medioambiental, especialmente del parque natural del Calar del Rio Mundo y la Sima.



Fotografía 10: Ejemplo de singularidad generada de la complementariedad entre el patrimonio industrial y paisajístico. Balsa de "El Gollizo". Fuente: Troitiño Vinuesa-Troitiño Torralba

Algunos de los pilares de una estrategia de actuación turística son: 1. Lograr diferenciarse como destino turístico y configurar una imagen de marca propia; 2. Apostar por diversificar la oferta turística y de ocio, incorporando el paisaje y el patrimonio industrial; 3. Propiciar la utilización de edificios y espacios infrautilizados para posibles usos hosteleros y de restauración, algo estrechamente relacionado con la mejora en la calidad de la oferta; 4. Impulsar iniciativas vinculadas con la diversificación y adecuación de los recursos, orientadas a alargar la duración de la estancia y reducir la temporada baja; 5. Favorecer el nacimiento de pequeñas empresas de servicios turísticos que articulen los diversos recursos patrimoniales; 6. Diseñar iniciativas de promoción y comercialización orientadas a penetrar en nuevos mercados; 7. Reforzamiento, en relación con el Centro de Presentación/ Interpretación del Territorio-Paisaje, de los servicios de atención al visitante; 8. Trabajar con la iniciativa privada para impulsar un sector de comercio, si es posible de productos agropecuarios locales y artesanía de los metales, ya que perviven oficios, orientada a la demanda turística.

Riópar cuenta con recursos patrimoniales, conjunto industrial, parque natural, Riópar Viejo, montes, etc. como para conformar un *"producto turístico Riópar"*. Sobre esta base puede ser conveniente perfilar una estrategia de actuación que descansa sobre cuatro programas: reforzamiento de las actuaciones de promoción conjunta; política de comunicación en destino; cualificación de la visita; y diversificación del producto patrimonial.

4.4. Estrategias de gestión

La naturaleza transversal del patrimonio y del turismo lleva aparejada la necesidad de introducir cambios en los modelos de gestión. La experiencia acumulada en estos últimos años (planes de dinamización y excelencia turística, consorcios, ventanillas únicas, fundaciones, etc.) evidencian las ventajas de superar planteamientos sectoriales y de dotarse de instrumentos de coordinación orientados a conformar nuevas fórmulas de relaciones interadministrativas y sociales.

Para dotarse de herramientas adecuadas a las necesidades parece oportuno indagar alrededor de las siguientes posibilidades de actuación: evaluar la

viabilidad de poner en marcha, en base a un acuerdo inicial entre el Ayuntamiento, la Junta de Castilla-La Mancha, Diputación de Albacete y agentes locales, una empresa mixta o consorcio, encargada de la recuperación y gestión patrimonial y turística de riopeña como mínimo resulta imprescindible crear una unidad de gestión municipal encargada de la planificación y gestión del urbanismo, patrimonio y turismo. Con un mayor calado y complejidad esta la posibilidad de que el Centro de Presentación/ Interpretación del Territorio y el Paisaje de Riópar, siguiendo la experiencia de los “ecomuseos” de los parques regionales franceses, funcione como un instrumento de articulación y de gestión coordinada de recursos patrimoniales de naturaleza diversa.

5. CONCLUSIONES

Abordar la cuestión de las relaciones e interdependencias entre patrimonio y turismo en clave de “sistema patrimonial territorial” permite una visión integrada y unitaria de los recursos superando planteamientos de disociación del patrimonio natural por un lado y del cultural, material e inmaterial por otro. La metodología de análisis y diagnóstico de la funcionalidad turística de los recursos aplicada al conjunto de patrimonio industrial (unidades de paisaje, enclaves y elementos patrimoniales), con los pertinentes ajustes de escala y temáticas, permite un adecuado conocimiento de las posibilidades turísticas de los diversos recursos y propicia su integración y manejo en lógicas de complementariedad.

La compleja, difícil y crítica situación del conjunto patrimonial de las Reales Fábricas de Metales explica su limitado atractivo y bajo nivel de funcionalidad turística. Las potencialidades turísticas solo serán realidad si, desarrollando las medidas propuestas en el Plan Director, se recupera y vuelve a entrar en funcionamiento el ciclo del agua, con funciones productivas (minicentrales) pero también medioambientales y turísticas.

Un realidad patrimonial y turística compleja, difícil de encarrilar y donde es necesario implementar, con urgencia, una estrategia que trabaje en clave de sistema patrimonial (natural, paisajístico y cultural) y donde, sin duda, es imprescindible la alianza entre turismo y patrimonio, en el marco de una recuperación funcional del patrimonio industrial y de su plena integración en el modelo de desarrollo futuro de Riópar y la Sierra del Segura, para lo cual es imprescindible la concertación y cooperación interadministrativa.

La complejidad de la problemática relacionada con la conservación, recuperación del patrimonio y su utilización turística requiere construir un proyecto ambicioso y sugestivo capaz de, incluso en la difícil coyuntura que atravesamos, ilusionar a administraciones y ciudadanos, con estrategias diferenciadas coordinadas. Para conseguir que Riópar, aprovechando las inercias y el impulso del Plan Director del conjunto industrial, tenga un proyecto de futuro como destino patrimonial de interior, no hay otro camino que innovar en profundidad en el terreno de la gestión y para ello, desde el liderazgo municipal, es necesario contar con los agentes económicos locales, el apoyo institucional, tan amplio como sea posible, y la complicidad e implicación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ MORA, A. (2006): El mito del centro Histórico. Lupus Inquisitor. Universidad Iberoamericana de Puebla/Benemérita Universidad de Puebla/Universidad de Valladolid. México.

B.A.B. Arquitectos (2003): Estudio Previo del Conjunto Industrial de la Fábrica de Metales de Riópar (Albacete). Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales. Ministerio de Cultura. Madrid

B.A.B. Arquitectos (2012): Plan Director del Conjunto Industrial de las Reales Fábricas de Riópar (Albacete). Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales. Ministerio de Cultura. Madrid.

BAÑOS, C.J.; VERA, F. (2004): "Turismo, territorio y medioambiente. La necesaria sostenibilidad". Papeles de Economía Española 102, pp. 271-286.

CEBRIÁN ABELLÁN, F. (2011): Hoz del Río Alto, Calar del Mundo. En VVAA (2011): *Atlas de los paisajes de Castilla-La Mancha*. Servicio de Publicaciones de la UCLM: Ciudad Real.

FERIA TORIBIO J.M. (2013): "El patrimonio territorial: algunas aportaciones para su entendimiento y puesta en valor". e-rph 12, pp. 200-224

FLORIDO, G. (2013): "*El patrimonio territorial en el plan de ordenación del territorio de Andalucía. Indefiniciones y dificultades para un conocimiento preciso*". BOLETÍN AGE. Nº 63. MADRID. PP.173-202.

GONZÁLEZ VARAS, I. (2014): Las ruinas de la memoria. Ideas y conceptos para una (im) posible teoría del patrimonio cultural. Universidad Autónoma De Sinaloa/Siglo XXI México. México.

GREFFE, X. (2010): "*El Patrimonio Cultural ¿Lastre O Motor De La Economía En Un Contexto De Crisis?*" Rev. Patrimonio Cultural De España. Nº 3. Madrid. Pp. 31-76.

ORTEGA, J.(1998): "*el patrimonio territorial: el territorio como recurso cultural y económico*". Rev. Ciudades. Nº 4, pp. 33-48.

OSE-AAVV (2009). *Patrimonio natural, cultural y paisajístico. Claves para la sostenibilidad territorial*. Observatorio de la sostenibilidad en España- ministerio de medio ambiente rural y marino. Madrid.

TROITIÑO, M.A. et Al (2005): "Los espacios protegidos en España: Significación e incidencia socioterritorial". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 39, pp. 227- 266.

TROITIÑO, M.Á; TROITIÑO, L. (2010): “*Patrimonio y Turismo: Una complementariedad necesaria en un contexto de uso responsable del patrimonio y cualificación de la visita.*” Revista Patrimonio Cultural de España. Nº 3. Pp. 89-108.

TROITIÑO, M. Á. (2011): “*Territorio, patrimonio y paisaje: desafíos de una ordenación y gestión inteligente.*” Ciudad y Territorio. Nº 169-170. Pp 1. 561-569.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

La conservación activa del patrimonio cultural en medio rural como motor de desarrollo. El caso del conjunto histórico de Albarracín (Teruel).

*Claudia Yubero Bernabé**

*María García Hernández***

** (Doctoranda del Programa de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid. Grupo Turismo, Patrimonio y Desarrollo. Dirección postal: Paseo de la Habana, 170 28036 Madrid. Tlf: 659500549. Email: claudiayubero@ucm.es)*

*** (Profesora Titular de Universidad. Departamento de Geografía Humana. Grupo Turismo, Patrimonio y Desarrollo. Universidad Complutense de Madrid)*

RESUMEN

Albarracín (Teruel) cuenta con un rico patrimonio cultural. La Fundación Santa María gestiona desde 1996 parte de este patrimonio con un singular método de conservación activa en consonancia con las nuevas corrientes de la gestión cultural y que ha sido ampliamente reconocido. Pionero en medio rural, este método podría ver su sostenibilidad comprometida por los efectos de dinamización turística generados y el grado de interferencia con el resto de intereses y agentes implicados en el municipio.

ABSTRACT

Albarracín (Teruel) gathers a rich cultural heritage. The Santa Maria Foundation manages part of it since 1996 with a unique method of active conservation in line with the new ways of approaching cultural management. Pioneer in the development of rural areas, the method implemented by the Foundation has been widely recognized. The sustainability of the method is at stake due to the boosting tourism generated and the degree of interference with other interests and stakeholders in the municipality.

1. INTRODUCCIÓN

Albarracín es una pequeña localidad situada al sureste de la provincia de Teruel y es cabeza comarcal de la Sierra de Albarracín. Su reducida población, en torno a 1.100 habitantes, se encuentra concentrada en un pequeño núcleo dejando a su alrededor grandes extensiones prácticamente despobladas¹. Este pequeño núcleo alberga, sin embargo, un potente patrimonio cultural edificado construido en tres momentos históricos en los que Albarracín adquirió cierta relevancia político-económica a nivel regional. Desde los siglos X y XII, como pequeño reino taifa, se construyeron la medina musulmana y los principales edificios defensivos. Desde el siglo XII es señorío independiente cristiano y por la misma época adquiere el título de ciudad y se convierte en sede episcopal. Condición ésta última que mantiene en la actualidad. En los siglos XVI y XVIII tienen lugar los dos impulsos mayores de regeneración cultural y de construcción de los edificios con mayor valor histórico-artístico. Por otra parte, Albarracín tiene también importantes valores paisajísticos asociados al enclave natural donde se ubica el núcleo. Situado en el valle del río Guadalaviar, su trama urbana tiene una disposición elevada sobre el meandro de este río. La explotación forestal, la ganadería y, en menor medida, las huertas (antiguas actividades principales de la comarca) forman hoy también parte de la impronta paisajística de este territorio. Estos elementos conforman un paisaje singular que sufrió especialmente los destrozos causados durante la Guerra de la Independencia y la Guerra Civil, así como, más recientemente el abandono por la despoblación y la crisis de las actividades agrarias y ganaderas.

Sobre este contexto, comenzó a plantearse desde mediados del siglo XX el problema de la salvaguarda del patrimonio arquitectónico. En los años cuarenta arranca el proceso de intervención en el conjunto histórico con restauraciones monumentales e importantes actuaciones de recuperación urbana; y más de medio siglo después se fragua un modelo de gestión activa del patrimonio donde la difusión cultural adquiere un peso relevante. Este proceso de recuperación ha sido llevado a cabo por el gobierno municipal, personalidades locales relevantes y en último término, la Fundación Santa María, que se apropian de instrumentos propuestos por el gobierno nacional. En la actualidad cabe reflexionar, sobre los condicionantes futuros del modelo de desarrollo puesto en marcha en Albarracín. En cierta medida se trata de un modelo parcialmente comprometido por los efectos de dinamización turística generados y por el grado de interferencia de las acciones de conservación con el resto de intereses y agentes implicados en el municipio. El problema empieza a plantearse cuando este recurso frágil y finito entra a formar parte de un complejo sistema de relaciones de poder.

En perspectiva histórica, el proceso de intervención del conjunto histórico puede dividirse en tres etapas diferenciadas². La primera fase es de reconstrucción y conservación monumental, en línea con la concepción del patrimonio como

¹ La Comarca de la Sierra de Albarracín está compuesta por 25 municipios, donde Albarracín es el más importante con 1.093 habitantes según el Padrón de 2013 del Instituto Nacional de Estadística. La densidad media de la comarca es de 3,4 habitantes/km².

² **SÁEZ ABAD** Raúl. *El Patrimonio como recurso de desarrollo. El modelo de Albarracín (II)*. Rehalda, CECAL, nº 7, pp.75-85, 2008.

herencia nacional que debe ser protegida³. Durante esta primera fase se pusieron en marcha dos iniciativas políticas de naturaleza correctora y preventiva. La primera arrancó con la implementación del programa nacional de “Regiones Devastadas” propuesto por la *Dirección General (D.G.) de Regiones Devastadas y Reparaciones* y la *D.G. de Arquitectura y Bellas Artes* para la reconstrucción de las poblaciones dañadas por la Guerra Civil. Martín Almagro Basch (1904-1984), nacido en la comarca, y reconocido arqueólogo, prehistoriador y ferviente defensor de los estudios locales⁴, se encargó de dirigir la reconstrucción de Albarracín en el marco de este programa, seguido por sus hijos Antonio y Martín Almagro Gorbea. En el año 1961 la declaración de Albarracín como primer Conjunto Histórico Artístico de Aragón, impulsada por el propio Almagro Basch, supuso un hito para la tutela y la conservación del conjunto que impidió que prosiguieran las demoliciones de edificios. La segunda iniciativa se impulsa desde el ámbito de la planificación urbanística. Normas Subsidiarias y Plan de Protección del Conjunto Histórico delimitaron un perímetro de protección, acometieron actuaciones como el soterramiento del cableado e implementaron una zonificación que relegaba, por ejemplo, la incipiente actividad industrial maderera a las afueras del conjunto⁵.

En esta ponencia nos detendremos en las sucesivas fases de esta evolución por cuanto se va haciendo más complejo el modelo de intervención sobre el conjunto. A finales de los años ochenta el patrimonio cultural se sitúa en el corazón de un modelo de desarrollo social y económico local (segunda fase) que evoluciona, y hasta cierto sentido se transforma, culminando con la creación a mediados de los noventa de una nueva institución a nivel local, la Fundación Santa María de Albarracín (en adelante FSM). La fundación implementa un modelo de gestión activa de este patrimonio cultural recuperado (tercera fase). En el marco de la caracterización de esta trayectoria particular interesa, a nivel de investigación, comprender en un primer momento las condiciones de formación del modelo de desarrollo basado en el recurso cultural de Albarracín, incidiendo particularmente en el surgimiento y la acción de la Fundación Santa María. Después, con el objetivo de comprender las implicaciones de este modelo en la construcción de territorio, se sistematizan sus efectos en tres ámbitos especialmente visibles: la puesta en valor del patrimonio histórico-cultural y la configuración de una oferta de patrimonio público de calidad, la dinamización cultural de la ciudad de Albarracín y el brote creciente de la iniciativa turística privada.

La información que sustenta este texto se ha obtenido a través de técnicas de investigación cualitativa: entrevistas en profundidad con el gerente de la FSM y antiguo director de las *Escuelas Taller*, la lectura de la revista del Centro de Estudios de la Comunidad de Albarracín (CECAL), *Rehald*, en la que intermitentemente se le ha dedicado un apartado a la gestión cultural; y finalmente, el trabajo de campo de julio de 2014 en el que se emplearon técnicas

³ **LLUL PEÑALVA**, Josué. *Evolución del concepto y de la significación social del patrimonio cultural*. *Arte, Individuo y Sociedad*, nº 17, pp.175-204, 2005.

⁴ Como fundador y presidente del Instituto de Estudios Turolenses, acudía regularmente a las reuniones anuales del Centro de Estudios Locales del CSIC. Fue Catedrático de Prehistoria y de Historia Antigua de España, director del Museo Arqueológico Nacional y colaborador del CSIC. **SIMÓN DÍAZ** José, *Don Martín Almagro Basch*. *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, XXII, pp. 551-554, 1985.

⁵ **SÁEZ ABAD** Raúl, 2008. *Op. cit.*

de observación participante y levantamiento cartográfico de todos los establecimientos turísticos presentes en el núcleo urbano de Albarracín. Los datos relativos a la oferta y demanda turística se han extraído de las respectivas encuestas de ocupación hotelera y de alojamientos turísticos del Instituto Nacional de Estadística y del Instituto Aragonés de Estadística.

2. EL MODELO DE RECUPERACIÓN PATRIMONIAL EN ALBARRACÍN: DEL APRENDIZAJE Y LA EXPERIENCIA EN LAS ESCUELAS TALLER A LA CREACIÓN DE LA FUNDACIÓN SANTA MARÍA.

2.1 Las Escuelas Taller: un instrumento de formación y de recuperación del Patrimonio implementado en Albarracín.

Desde el momento en que surge, la FSM tiene por vocación dar continuidad al proyecto de recuperación patrimonial y desarrollo local emprendido casi una década antes por la ciudad con la puesta en marcha de un programa estatal de *Escuelas Taller*. Las *Escuelas Taller* forman parte de un programa de empleo-formación gestionado por el Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo que surgió en 1985 en el marco de la política del Gobierno dirigida a combatir las elevadas tasas de desempleo juvenil. Tenía como objetivo la formación en alternancia con el trabajo y la práctica profesional de desempleados, preferentemente jóvenes menores de veinticinco años, durante dos años, en actividades relacionadas con la restauración, rehabilitación, recuperación o mantenimiento del patrimonio artístico, histórico, cultural o del entorno urbano, así como en oficios o técnicas artesanales⁶. De esta forma, las *Escuelas Taller* se basaban en la complementariedad de un programa de formación basado en un área de ocupación específica – albañilería, carpintería, restauración etc- con una obra de utilidad social en una propiedad pública con vistas a la mejora de la ciudad⁷. Así, cumplirían un doble objetivo socioeconómico: a) el de formar y ofrecer una experiencia laboral a jóvenes con dificultades de inserción en oficios tradicionales con riesgo de perderse, y en nuevas profesiones ligadas a la conservación del medioambiente y de los entornos urbanos y b) el de conservar y proteger el patrimonio.

Las *Escuelas Taller* tenían una marcada ambición social, puesto que tenían vocación de servir de impulso de la iniciativa empresarial y de autoempleo, e institucional, previendo para las mismas un tratamiento jurídico que les permitiera adherirse como centros de la red del Instituto Nacional de Empleo (INEM). Este programa, aunque de iniciativa estatal, debía ser promocionado por entes públicos o privados sin ánimo de lucro, fueran estos estatales, regionales o locales, que debían presentar su candidatura ante el INEM para su puesta en marcha en una localidad. La subvención correría a cargo de este Instituto,

⁶ Art. 3 de la Orden de 29 de marzo de 1988 por la que se regulan los Programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social publicada en el BOE nº77 del 30 de marzo de 1988.

⁷ BRAVO AMOR Elías. Veinte años del programa de Escuelas taller, Casas de oficios y Talleres de empleo. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº71, pp. 123-147, 2008.

pudiendo contribuir también el Fondo Social Europeo. Se ponía en marcha todo un dispositivo estatal que sigue vigente hoy, aunque desde 2002 sus competencias han pasado a las CCAA, superando los cambios en los ciclos económicos de los últimos veinte años⁸. Aunque el balance nacional en los niveles de inserción laboral es relativamente positivo⁹ – son altos pero muy variables según los años, dispares según los sexos y no siempre se concluyen con puestos relacionados con la formación obtenida –, los poderes públicos han acogido positiva y progresivamente este programa duplicando la financiación entre 1995 y 2005.

Este instrumento se puso en marcha por primera vez en Albarracín en 1988 en un contexto de profunda crisis del medio rural. Tenía tres objetivos: en primer lugar, servir de freno al éxodo rural que sufría la comarca desde principios del siglo XX (desde los años sesenta hasta los ochenta la población se redujo a la mitad pasando de los 12.000 a los 6.000 habitantes), en segundo lugar configurar una alternativa a la economía de la industria maderera; y por último, servir de inversión en la recuperación patrimonial de este pequeño núcleo. Así, promovido desde “abajo” y basado en una puesta en valor de los recursos locales, tanto humanos como materiales, las *Escuelas Taller* puestas en marcha se planteaban como un vector del desarrollo local para el municipio y sus alrededores.

La primera *Escuela Taller* (1988-1991) fue promovida por el Ayuntamiento de Albarracín que apoyó a Antonio Jiménez, residente en el municipio y licenciado en Geografía, para que respondiera a la convocatoria nacional como posible director de la misma. Una vez aprobada la subvención, y dadas las buenas relaciones con la Iglesia, A. Jiménez consiguió el espacio de los bajos del Palacio Episcopal para su puesta en marcha y acogió a 50 alumnos en los oficios de carpintería, forja, albañilería y cantería. Concluyó positivamente con la rehabilitación de 8 edificios, el impulso de cuatro empresas (asociadas cada una a un oficio) y 39 puestos de trabajo¹⁰. La segunda *Escuela Taller* (1992-1995) prolonga la experiencia positiva de la primera aunque esta vez promovida por el Instituto Aragonés de Fomento (IAF). Por esos años la actividad de la *Escuela Taller* se reforzó con un Aula de Restauración, promovida por el INEM. En línea con una ciudad cada vez más rehabilitada, el oficio de cantería desaparece por el de pintura mural.

A pesar de que el balance de creación de empleo y retención de población joven activa es relativo¹¹, desde el punto de vista de la puesta en valor de la ciudad, ambas experiencias sirvieron para rehabilitar una masa crítica de recursos patrimoniales. La continuidad de esta iniciativa positiva no siguió en cambio los cauces propuestos por el Ministerio de Trabajo porque si bien la Orden que regulaba el programa de *Escuelas Taller* dejaba la puerta abierta para que se convirtieran en *Centros Colaboradores de Formación Ocupacional*, ésta no fue la

⁸ BRAVO AMOR E, 2008. *Op. cit*

⁹ RODRIGUEZ CARDO Iván, *Escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo como vías de acceso/reincorporación al mercado laboral. Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº15, pp., 2007.

¹⁰ JIMÉNEZ MARTÍNEZ Antonio. *La dinámica del patrimonio. El caso de la Fundación Santa María de Albarracín (Teruel)*, 2009.

¹¹ JIMÉNEZ MARTÍNEZ Antonio. *Entrevista del 19 de julio de 2014, Sede de la Fundación Santa María, Albarracín.*

trayectoria del programa iniciado en Albarracín que supuso la creación de la FSM, un año después de que terminara la última *Escuela Taller*.

2.2 La Fundación Santa María: la evolución de un modelo de desarrollo territorial basado en el patrimonio entre continuidad y transformación.

2.2.1. Factores de su emergencia y proyecto institucional

La FSM surge como nueva institución local motivada por el objetivo de retomar y proyectar los resultados obtenidos por las *Escuelas Taller*¹². No obstante, no resultó una mera prolongación de estos instrumentos, sino que se constituyó e institucionalizó un modelo propio de desarrollo impulsado por dos factores clave:

- El primero de ellos es el protagonismo de la familia Almagro: especialmente Martín y su hijo Antonio, se erigen en referentes de autoridad en la ciudad habiendo dedicado gran parte de su vida a la investigación histórica y artística del patrimonio de Albarracín así como habiendo impulsado desde el origen el proceso de rehabilitación patrimonial.
- El segundo emerge con la figura de Antonio Jiménez, quien había dirigido las *Escuelas Taller* y había adquirido un aprendizaje en la gestión de los programas. De esta forma, ha sido capaz de apropiarse el modelo y promover su institucionalización.

En el marco de su gestión se habían fraguado las relaciones, de naturaleza tanto vertical como horizontal, con los organismos públicos y privados que fundarían la nueva entidad sin ánimo de lucro: el Ayuntamiento de Albarracín, la Diputación de Teruel, el Obispado de Teruel y Albarracín y la entidad bancaria privada Ibercaja. Antonio Jiménez sería su gerente director y principal impulsor. La composición se completa con cinco miembros electos relevantes en el mundo de la cultura y el patrimonio y con especial vinculación con Albarracín, donde Antonio Almagro ocupa uno de los cargos.

La necesidad de otorgarle un uso al patrimonio cultural rehabilitado es una consecuencia “natural” que recogen muchos de los balances de las *Escuelas Taller* a nivel nacional¹³. Así, entre los objetivos estatutarios de la FSM, además de los mismos que las fundamentaron (el desarrollo socioeconómico de la zona y la restauración y conservación del patrimonio cultural), se incluyen tres nuevos objetivos que profundizan la acción de esta institución: la gestión del patrimonio rehabilitado, la dinamización del legado cultural e histórico a través de la promoción de actividades culturales diversas y el afianzamiento de vías de colaboración con diferentes entidades¹⁴.

¹² **JIMÉNEZ MARTÍNEZ** Antonio, 2009. *Op. cit.*

¹³ **BRAVO AMOR** Elías, 2008. *Op. cit.*

¹⁴ www.fundacionsantamariadealbarracin.com

2.2.2. El proyecto cultural a través del modelo de gestión cíclica

El nuevo proyecto que pone en marcha la FSM introduce una serie de transformaciones respecto al modelo precedente de las *Escuelas Taller*, muy limitado a las labores de intervención física y con un objetivo social determinado (fomento del empleo juvenil). La FSM es consciente desde el primer momento de que una vez acometidas las principales actuaciones de restauración del patrimonio cultural, la sostenibilidad en el tiempo queda sujeta al uso que se le otorgue. Por ello la FSM se funda con el objetivo de recuperar el patrimonio con enfoque cultural garantizando el uso moderado de este singular legado y afianzando sus valores intrínsecos, en consonancia con el nuevo paradigma de la conservación activa¹⁵. Y la cultura es elegida como vector que garantiza el uso adecuado del patrimonio, relegando el turismo a un segundo plano: la recuperación y proyección cultural debe “superar el mero interés turístico y de explotación económica del conjunto”¹⁶.

Sin embargo, el uso cultural está destinado a población que fácilmente proviene del exterior de la comarca: estudiantes de universidad, artistas, estudiosos de las artes y las letras etc. La atracción de visitantes que genera la activación cultural es pues intrínseca al objetivo que se plantea la FSM. Aunque sin ser considerada un fin en sí mismo, la atracción de visitantes sirve de camino para la sostenibilidad del uso cultural del patrimonio. Por ello, la FSM hace explícito también que la calidad de la estancia en torno a las actividades culturales debe prevalecer frente a la asistencia masiva de visitantes.

El modelo de gestión integral del patrimonio cultural que promueve la FSM (Fig. 1) consiste en el aumento ordenado de las infraestructuras culturales –se continúa con el proceso de restauración arquitectónica (pero el ritmo se reduce a una intervención por año) y el proceso de restauración de otros bienes culturales muebles– y su activación cultural mediante el equipamiento y el desarrollo de una serie de actividades artísticas y culturales.

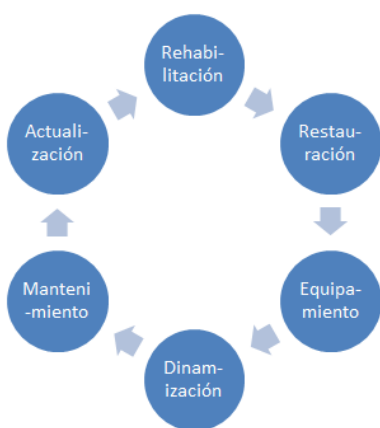


Figura 1: El ciclo de activación del patrimonio cultural. El modelo de gestión activa de la Fundación Santa María de Albarracín. Elaboración propia según **JIMENEZ MARTÍNEZ A.**, 2009. *Op- cit.*

¹⁵ Algunas de las primeras manifestaciones de un nuevo discurso internacional se reflejan en la Convención de Granada para la salvaguarda del patrimonio arquitectónico para Europa (1985) o la Declaración de Helsinki sobre la dimensión económica de la conservación del patrimonio cultural en Europa (1996). En ellas se subraya la potencialidad del patrimonio en los procesos de desarrollo socioeconómico donde la puesta en valor exige una regeneración de su funcionalidad.

¹⁶ **JIMENEZ MARTÍNEZ Antonio**, *Fundación Santa María: Un modelo de gestión cultural del patrimonio*, REHALDA, nº1, pp. 25-35, 2005. Pág. 26.

Las áreas de actuación de la FSM en el origen de la recuperación patrimonial conciernen tanto la restauración arquitectónica como la restauración de bienes culturales muebles. Estas actuaciones se llevan a cabo continuando con actividades de formación-empleo que ahora se apoyan en una serie de cursos superiores para restauradores en las áreas de encuadernación, pintura de caballete y mural, mueble histórico, pintura policromada, retablos, materiales arqueológicos, orfebrería, documentación gráfica y tejidos; un programa de prácticas de restauración; y la apertura de un centro permanente de restauración.

Este modelo es posible gracias, en primer lugar, a la cesión del patrimonio inmueble que, siendo de propiedad pública (normalmente de las instituciones integrantes del Patronato), se rehabilita para su posterior uso cultural. Así, la FSM se responsabiliza de la gestión cultural del Patrimonio adquiriendo funciones muy variadas y constantes en el tiempo: desde la limpieza, atención directa de todos estos edificios, de los posibles desperfectos originados por el uso, de las mejoras necesarias para hacer frente al desgaste temporal, de la actualización de sus dotaciones técnicas y expositivas, hasta de toda la complejidad administrativa que conllevan (seguros, amortizaciones, fichas de control, etc.)¹⁷. Aunque la FSM no adquiere la gestión de todo el patrimonio sobre el que interviene con actividades de rehabilitación (ejemplo de ello es la Casa de la Comunidad de Albarracín y otros edificios que han servido de sedes institucionales), es este mecanismo el que promueve el crecimiento de la actividad de la propia FSM y el que asegura el control del ciclo de activación completo. En segundo lugar, el modelo es posible gracias a la inversión económica de las instituciones que lo apoyan. Entre ellas encontramos representantes de la administración pública a todas las escalas (local, comarcal, regional y nacional) y de varios departamentos (fomento y cultura principalmente) y empresas privadas de muy diversa índole: desde entidades bancarias y grandes empresas como Telefónica S.A. o El Corte Inglés, hasta promotoras locales de construcción como Urbacin¹⁸. Además, gracias a que la FSM se involucra en la prestación de servicios turísticos (información, visitas guiadas, apoyo para la organización de reuniones o congresos, alojamiento y restauración) es capaz de generar recursos propios y de esta manera, mejorar su viabilidad económica¹⁹.

Este modelo puede considerarse exitoso por el importante reconocimiento externo proveniente de varios sectores. El primer hecho que lo avala es la inauguración del Palacio Episcopal un año antes de que se formalizara la Fundación, por la Reina Sofía. Cuentan también, ya sea la FSM o Antonio Jiménez, con veinte premios y galardones (1996-2014) otorgados tanto por las AAPP – de Aragón y de fuera (Junta de Castilla-y-León), como por representantes del mundo socioeconómico (asociación de empresarios, asociaciones culturales, peñas...). Aunque en su mayoría por la trayectoria restauradora y dinamizadora del patrimonio, destacan los premios de las asociaciones Europa Nostra (1996) e Hispania Nostra (2014), también se encuentran los premios y medallas de Mérito turístico otorgados por el Gobierno de Aragón que reconocieron la labor de dinamización de este sector en torno al patrimonio (1997, 2011 y 2013).

¹⁷ JIMÉNEZ MARTÍNEZ Antonio, 2005. *Op. cit.*

¹⁸ Fundación Santa María de Albarracín. *Programación cultural y memoria de actividades*, 2014.

¹⁹ JIMÉNEZ MARTÍNEZ Antonio, 2009. *Op. cit.*

Gracias a esta primera aproximación de lo que algunos autores han comenzado ya a denominar el “*Modelo Albarracín*”²⁰, podemos observar cómo la manera en que las *Escuelas Taller* y la FSM hacen del patrimonio una alternativa socioeconómica para la población local se manifiesta en dos modelos de desarrollo socioeconómico local diferentes: en el primer caso la población local es la principal destinataria de los cursos y talleres en oficios tradicionales directamente ligados con el progreso formativo y la búsqueda de empleo en la restauración o la construcción, mientras que en el segundo son jóvenes del exterior los que acuden a los cursos (estudiantes de facultades o centros de formación profesional de Aragón, de otras ciudades de España incluso de otros países²¹). Además la naturaleza de los cursos se amplía al ámbito de las “artes y las humanidades” incluyendo cursos relacionados tanto con una motivación profesional como con una motivación de ocio. Además, se trasladan los efectos sobre el desarrollo económico de la zona que persigue la FSM hacia el sector turístico: en el empleo directo (fijo o eventual) de población local, así como indirecto a través de la generación de ingresos en proveedores del municipio.

3. CULTURA Y TURISMO COMO EFECTOS TERRITORIALES ACTUALES DEL MODELO DE DESARROLLO BASADO EN EL RECURSO PATRIMONIAL: ¿UN MODELO QUE MUERE DE ÉXITO?

La actividad desarrollada, especialmente a lo largo de los últimos veinte años ha generado una serie de efectos de importante impronta territorial para el municipio de Albarracín. Estos efectos se despliegan en múltiples ámbitos aunque son especialmente visibles aquellos relacionados con la recuperación patrimonial, el fomento de la actividad cultural y la dinamización económica vinculada al crecimiento del turismo.

3.1 La creciente recuperación y restauración del conjunto patrimonial.

Como se ha señalado, el proceso de restauración del patrimonio histórico tiene una larga trayectoria. En los años cuarenta, a iniciativa del profesor Martín Almagro Basch y en el marco del programa de “Regiones Devastadas”, se acomete una primera restauración de la Catedral, la urbanización parcial de la zona de la catedral, pequeñas reparaciones de las murallas, una obra de restauración de la Plaza Mayor y el Ayuntamiento, se restaura la Iglesia de Santiago. En los años posteriores se llevaron a cabo restauraciones (Casa de la Cultura, Portal de Molina, Iglesia de Santa María, Muralla, etc), obras de urbanización, pavimentación y restauración de fachadas y recuperaciones de muchos edificios residenciales. Por ejemplo, entre los años 1947 y 1991 se

²⁰ **SÁEZ ABAD** Raúl, 2008. *Op. cit.*

²¹ En 2014 entre los asistentes extranjeros a los cursos encontramos orígenes tan diversos como Francia, Italia, Portugal o Singapur. Ver www.fundacionsantamariadealbarracin.com

realizaron 47 proyectos de restauración de envergadura financiadas por las administraciones públicas²².

Ya en los años noventa los programas de *Escuelas Taller* comenzaron con los trabajos de saneamiento y mejora general de la ciudad y después se centraron en la restauración del antiguo Palacio Episcopal y del claustro de la catedral. En conjunto desde el año 1988 en que arranca la primera *Escuela Taller* hasta 2013 se han llevado a cabo 30 intervenciones arquitectónicas (15 por parte de la FSM y 15 ejecutadas con los programas anteriores de *Escuelas Taller*), regenerándose así casi todo el patrimonio construido de Albarracín (ver Mapa 1). A esto es preciso añadir los trabajos de restauración de piezas de arte mueble llevados a cabo en diferentes cursos de formación entre 1998 y 2013 (INAEM e Instituto del Patrimonio Cultural de España), dentro del programa de “Empleo en prácticas” del INAEM (2004-2011) y también por parte de los técnicos del propio Centro de Restauración de la FSM (2006-2013). En total se han recuperado 1.242 piezas de bienes muebles procedentes de la ciudad y de su comarca, muchas de las cuales forman parte de las colecciones de museos y edificios rehabilitados²³.

La recuperación de edificios monumentales (Palacio Episcopal, Catedral, Torre Blanca, Castillo, antiguo matadero municipal, antigua Cárcel, Ermita de San Juan, recinto amurallado) y la adecuación del espacio público urbano (Portal del Agua, Portal de Molina,...) han creado sinergias positivas estos últimos años que han incentivado la intervención privada. Como consecuencia de ello el tejido residencial urbano también presenta hoy en día un estado de conservación y mantenimiento más que aceptable, con el consecuente aumento de los valores patrimoniales del conjunto.

3.2 La proyección cultural y el uso turístico del patrimonio cultural.

El proceso de recuperación acometido ha convertido el patrimonio histórico y cultural de Albarracín en un activo de primer orden y en torno a él gravitan la actividad cultural y la turística, especialmente desde 1996. Aunque la FSM no asume en un principio competencias específicas en turismo, su ámbito de actuación, la cultura, está estrechamente relacionado con la mejora de la ciudad como destino turístico y constituye por tanto una entidad de gestión que, movilizand o recursos a favor de acciones culturales y urbanísticas, tiene una importante repercusión turística. Todo ello se entiende en un contexto de emergencia de entidades locales de carácter mixto en el ámbito de la gestión cultural y turística de ciudades medias de dominante patrimonial²⁴.

Actualmente la FSM a través de las cesiones, es responsable de la gestión directa de doce infraestructuras culturales ubicadas en edificios recuperados bajo su iniciativa. El Palacio Episcopal, es sin duda, el espacio central de la actividad turístico-cultural de la fundación. Allí se ubican la Sede de la propia FSM

²² **ALMAGRO**, Antonio, **JIMÉNEZ**, Antonio y **PONCE DE LEÓN**, Pedro. Albarracín. *El proceso de restauración de su patrimonio histórico*. Zaragoza. Fundación Santa María de Albarracín, 2005.

²³ **Fundación Santa María**, Programa cultural, 2014a.

²⁴ **GARCÍA HERNÁNDEZ** María. *Entidades de planificación y gestión turística a escala local. El caso de las ciudades Patrimonio de la Humanidad en España*. Cuadernos del Turismo, nº20, 2007, pp.79-102, 2007.

(servicios administrativos), el Museo Diocesano, el Centro de Información y el Palacio de Congresos. La FSM gestiona también un Centro de Restauración ubicado en el antiguo matadero y el auditorio de la Iglesia de Santa María. Además cuenta con tres residencias (Pintores, Santa María y la Julianeta), y cinco espacios visitables (Museo Diocesano, Museo de Albarracín, Castillo de la ciudad, Torre Blanca y Ermita de San Juan).

Todos estos espacios presentan pues diferentes usos culturales: hay elementos musealizados visitables, sedes de congresos y reuniones, espacios acondicionados como auditorios y salas de exposiciones, un centro de restauración, un aula educativa o residencias de artistas, estudiantes y académicos. En ellos se organizan anualmente actividades culturales de diverso tipo: cursos, conciertos, seminarios, exposiciones y estancias creativas. Desde 1996, año en que inicia su actividad, hasta la fecha se han organizado más de 1.600 actividades (ver Fig.2) en las que han participado más de 90.000 personas²⁵ (una media de 100 actividades y 5.000 participantes anuales). Se trata de una actividad cultural de gran proyección muy difícil de encontrar en otros municipios rurales españoles de tamaño poblacional similar.

Actividades culturales organizadas por la Fundación Santa María de Albarracín		
<i>Tipo</i>	<i>Periodo</i>	<i>Número/ediciones o proyectos</i>
Cursos y Seminarios	1996-2013	124 acciones
Conciertos	1997-2013	239 conciertos repartidos en 17 ciclos
Exposiciones Torre Blanca y Museo de Albarracín	2001-2013	112 muestras
Estancias Creativas (artistas plásticos y fotógrafos)	2003-2010	10 artistas

Figura 2. Fuente: FSM. *Programación cultural y memoria de actividades* (2014b).

La recuperación patrimonial y su activación cultural han ido paralelas al crecimiento de los flujos de visita. Albarracín es uno de los municipios con mayor proyección turística de Teruel y de todo Aragón. Y el patrimonio, en sus diferentes dimensiones se configura como el principal recurso turístico y factor de atracción de visitantes. Los museos y edificios monumentales acondicionados para la visita constituyen la punta de lanza del uso turístico-cultural, pero los valores de conjunto (trama, paisaje, muralla, enclaves monumentales y entorno rural inmediato) se convierten también en un potente recurso que activa *per se* el consumo turístico de todo el espacio urbano.

La propia FSM constituye el único agente responsable de la gestión de la visita en los principales espacios patrimoniales de la ciudad abiertos al público. Cinco de ellos han sido estructurado en un producto denominado “Albarracín, espacios y museos” de entrada individual: el Museo Diocesano, la ermita de San Juan, el Museo de Albarracín, el Castillo de la ciudad y la Torre Blanca. La Catedral, por el contrario, se visita dentro del “programa de visitas guiadas” de la FSM y

²⁵ *Fundación Santa María, 2014a, Op. cit.*

coordinado desde el Centro de Información que abrió sus puertas en los bajos del Palacio Episcopal en el año 2008. Funciona este espacio como centro de información turística y cultural acerca de las actividades de la FSM y de su oferta museística y de visitas. Esta iniciativa pone de manifiesto cómo con el paso del tiempo la FSM se ha ido convirtiendo en un agente clave en la actividad económica de Albarracín que no sólo recupera el patrimonio (recurso base del atractivo turístico), sino que estructura oferta turística en torno a él: visitas patrimoniales (producto turístico receptivo) y oferta de alojamiento para parte de los participantes en actividades culturales dentro de sus propias residencias.

Los datos agregados de uso cultural del programa “Albarracín, espacios y tesoros” (en el que se contabilizan los participantes en las visitas guiadas y los visitantes de museos y monumentos de la fundación) dan cifras que rondan los 30.000 visitantes anuales (ver Fig.3). En conjunto, desde que en 2001 se iniciara el programa han visitado los espacios culturales musealizados un total de 370.976 personas. La curva evolutiva refleja los vaivenes vinculados al descenso del consumo turístico interno en España causado por la crisis económica, con una bajada de los flujos de visita perceptible a partir del año 2007 y 2008 y cierta recuperación en los últimos dos años.

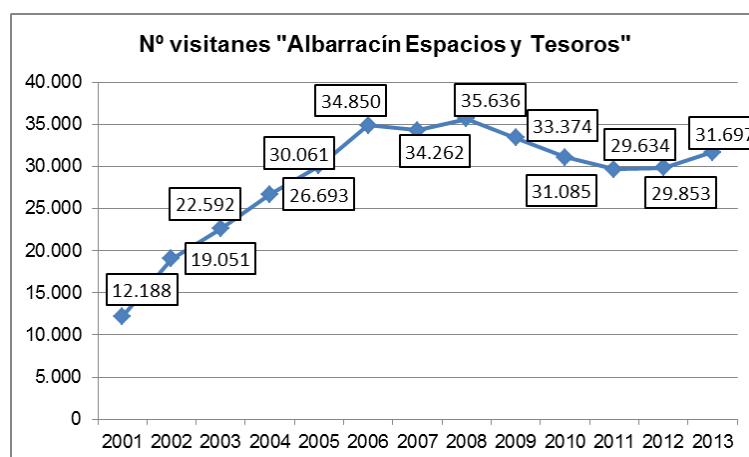


Figura 3. Fuente: FSM. *Programación cultural y memoria de actividades* (2014b).

Además de estos museos y monumentos visitables la iniciativa privada ha generado también una oferta expositiva de mucha menor entidad. En la parte alta del casco urbano hay un Museo de la Forja donde se exponen piezas elaboradas por un forjador local y se venden productos artesanos, y, en el arrabal, un “Museo de Juguetes” gestionado por la Fundación Eustaquio Castellano. Finalmente cabe señalar la existencia de otros dos recursos turístico-culturales visitables alejados del casco urbano. En “Mar Nummus” se exponen fósiles marinos de la zona. Este parque temático forma parte del parque a escala provincial de “Territorio Dinópolis” impulsado en 2001 por el IAF y gestionado por la Fundación Conjunto Paleontológico de Teruel. “Trebuchet Park” es un pequeño parque temático de máquinas de asedio impulsado por el historiador R. Sáez Abad nacido en Teruel.

3.3 La dinamización económica ligada a la expansión de la iniciativa turística privada.

El proceso de recuperación del patrimonio y la actividad de la propia FSM ha constituido un revulsivo para la actividad económica del municipio de Albarracín y también (aunque en mucha menor medida) para la comarca. Si con las *Escuelas Taller* se crearon 4 empresas y 39 puestos de trabajo, éstas no han logrado sobrevivir por no contar en la comarca con un volumen suficiente de negocio que genere una demanda continuada de trabajo. Por ello el balance respecto a la capacidad de creación de empleo juvenil asociada a las profesiones de la rehabilitación del patrimonio cultural, tiene sus claroscuros, pues ha resultado limitada en el tiempo. Ahora bien, la FSM constituye en sí misma una de las unidades de actividad más importantes del municipio con casi 20 empleados fijos en plantilla (que pueden llegar hasta 40 en las épocas en que se llevan a cabo mayor número de intervenciones de obra).

Aunque resulta complejo calcular de forma precisa la repercusión que la actividad de la FSM tiene en la totalidad de la economía local, es frecuente que se presente Albarracín como un caso paradigmático de la estrecha relación entre la conservación del patrimonio histórico y la valorización socioeconómica²⁶. Concretamente, es el desarrollo turístico del municipio, directamente relacionado con la puesta en valor del patrimonio, un importante motor económico de Albarracín. A modo de ejemplo, para el año 2004, sobre un gasto medio diario por persona de 54,5 euros y un número total de visitantes registrados de 148.067, el gasto agregado estimado fue de 8.073.894 euros. Esta cifra puede entenderse como expresión del consumo turístico en Albarracín en 2004 y viene a representar aproximadamente el 17% del Valor Añadido Bruto (VAB) de la comarca de la sierra de Albarracín en aquel año²⁷.

Es un hecho constatado el aumento espectacular de la actividad económica vinculada al sector turístico del municipio en los últimos veinte años (ver Mapa 2). Se ha asistido a una auténtica explosión de la oferta turística privada. Entre el año 2000 y 2005 las actividades de restauración y bares, por ejemplo, experimentaron un crecimiento del 38%²⁸. Por su parte la oferta de alojamiento turístico reglado privado ha crecido entre 1994 y 2014 en 26 establecimientos y 748 plazas, multiplicándose por dos el número de plazas en veinte años. Actualmente Albarracín cuenta con 37 establecimientos y 1.247 plazas de alojamiento, la mayoría de ellas (43%) en hoteles. El número de establecimientos de restauración es igualmente significativo. En agosto de 2014 se inventariaron hasta 29 establecimientos de restauración en el casco urbano (14 bares y cafeterías y 15 restaurantes).

²⁶ **ALONSO HIERRO**, Juan y **MARTÍN FERNÁNDEZ**, Juan. *Conservación del patrimonio histórico en España. Análisis económico*, col. *Estudios de Patrimonio*, nº 1, Madrid, Fundación Caja Madrid, pp. 59-78, 2008. Éste es el único estudio pormenorizado existente. En el marco de un análisis económico de la conservación del patrimonio histórico en España, se desarrolló una serie de encuestas en 2004 para el estudio de caso específico de Albarracín.

²⁷ **ALONSO HIERRO**, Juan y **MARTÍN FERNÁNDEZ**, Juan, 2008. *Op. cit.* Pág. 76.

²⁸ **ALONSO HIERRO**, Juan y **MARTÍN FERNÁNDEZ**, Juan, 2008. *Op. cit.* Pág. 62.

El crecimiento de la actividad turística se extiende también a las empresas de receptivo y el comercio turístico. En Albarracín, “El Andador”, empresa privada desde hace 15 años, compite con la FSM en el servicio de visitas guiadas por la localidad. Además, están abiertos hasta 15 comercios que viven en mayor o menor medida del turismo (recuerdos, artesanía, alimentación y productos de escalada deportiva). Esta profusión de actividad turística privada ha generado también hasta 4 empresas de turismo activo radicadas en la comarca y que ofrecen servicios como senderismo, paseos a caballo o la interpretación ambiental. En buena medida la actividad de estas empresas pivota sobre las pernoctaciones que se realizan en Albarracín.

La relación entre oferta turística y número de residentes en el municipio arroja unos índices de especialización turística altísimos. Con 1.093 habitantes y 1.247 plazas de alojamiento en 2013, Albarracín tiene un índice de 1,14 plazas por habitante. Es decir tiene capacidad para generar 455.155 pernoctaciones anuales. Y a nivel global el número de establecimientos vinculados con la actividad turística (hostelería, receptivo, comercio turístico) supone el 82% del total de establecimientos de actividad económica del casco urbano (ver Fig.4).

Albarracín. Casco urbano. Establecimientos de actividad económica turística. Año 2014	
Nº total establecimientos	101
Nº de establecimientos de actividad turística:	83
Alojamiento	37
Restauración	29
<i>Bares</i>	14
<i>Restaurantes</i>	15
Comercio turístico	15
Empresas turísticas (receptivo)	2

Figura 4. Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo sobre el terreno (agosto 2014).

El tamaño tan elevado del entramado empresarial turístico (en relación a la entidad demográfica del municipio y la comarca) se sustentan por la existencia de unos flujos más o menos continuados de visita. Aunque no resulta posible con la información disponible estimar el volumen total de visitantes anuales que recibe el municipio, existen diferentes datos aproximativos. Por ejemplo en el estudio realizado para la Fundación Caja Madrid²⁹ se hablaba de 148.067 visitantes registrados para el año 2004, lo que implicaría una media diaria de alrededor de 400 personas. Por su parte la *Encuesta de Ocupación Hotelera* del INE para el año 2013 estimaba en 37.392 el número total de viajeros alojados en los hoteles, cifra a la que habría que añadir el volumen de viajeros que utilizan otras fórmulas de alojamiento (residencias, albergues, camping, apartamentos...) y los excursionistas.

Pero más allá de su volumen total es preciso señalar el marcado carácter estacional de los ritmos de la afluencia turística, con picos de altísima llegada de

²⁹ ALONSO HIERRO, Juan y MARTÍN FERNÁNDEZ, Juan, 2008. *Op. cit.* Pág. 76.

visitantes en agosto, Semana Santa o puentes, fines de semana y otros periodos vacacionales cortos (ver Fig.5). Por ello, aunque las cifras globales de afluencia no parecen muy elevadas la concentración de llegadas en momentos puntuales sitúa el turismo como uno de los grandes retos de gestión urbana para el municipio. Esto es especialmente significativo respecto a la gestión del aparcamiento y la movilidad. Actualmente el casco urbano cuenta con 606 plazas de aparcamiento señalizado en superficie. La afluencia de visitantes en días punta desborda ya esta capacidad de aparcamiento, que no puede crecer mucho más porque el tamaño del viario imposibilitaría la movilidad rodada de acceso y rotación en esos espacios colapsando la circulación rodada ya de por sí complicada (acceso y tránsito).

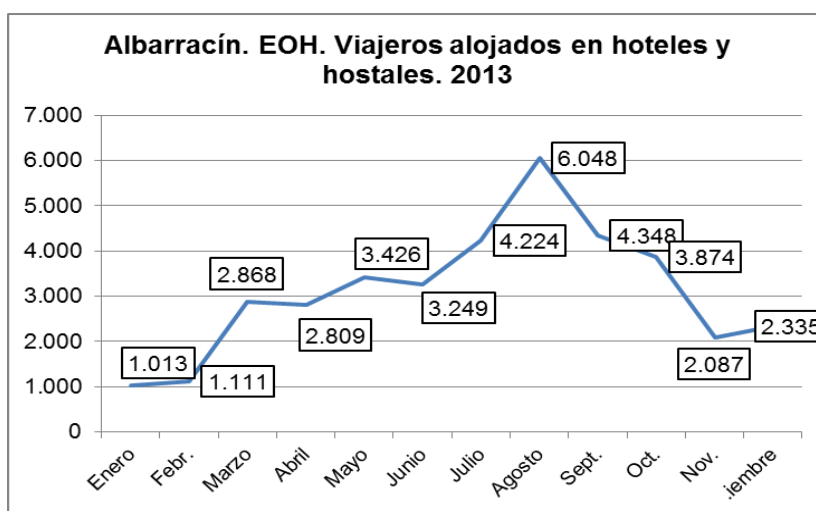


Figura 5. Fuente: INE. *Encuesta de Ocupación Hotelera*.

4. CONCLUSIONES

Las condiciones de formación del modelo de desarrollo basado en el recurso patrimonial de Albarracín están fuertemente ligadas a las características locales: el objetivo de frenar la despoblación y mejorar las posibilidades de empleo juvenil, la disponibilidad de un patrimonio que alberga valores histórico-artísticos de relevancia, la implicación de agentes locales tanto políticos como sociales o económicos, y el arraigo local de una entidad fundacional que se apoya en las relaciones institucionales mixtas, horizontales y verticales creadas con la experiencia. Tras más de veinte años de iniciativas de diverso tipo y calado, el modelo de Albarracín demuestra cómo el patrimonio cultural puede servir de recurso de desarrollo para áreas rurales en crisis y cómo el proyecto de regeneración funcional ha sido clave para su durabilidad³⁰ en el tiempo.

Si la visión inicial ha sido fundamentalmente sectorial (patrimonio-cultura), lo cierto es que se han generado sinergias positivas en otros sectores de empleo como el turismo. Es especialmente relevante el efecto que han tenido éstas en la

³⁰ CALLE VAQUERO Manuel y GARCÍA HERNÁNDEZ María, *Ciudades históricas: patrimonio cultural y recurso turístico*. *Ería*, nº47, pp. 249-266, 1998.

conformación de un modelo específico de desarrollo turístico en medio rural. De hecho, el modelo de desarrollo turístico de Albarracín se aleja de lo sucedido en gran parte de los municipios rurales españoles con relación al turismo. En Albarracín, observamos cómo la iniciativa privada responde a la lógica del mercado generado en torno a la activación patrimonial y no tanto a las políticas de desarrollo rural (europea y nacional) que en su aplicación pusieron en el turismo elevadas expectativas de desarrollo y se mostraron finalmente limitadas en la activación endógena de la dinámica turística³¹.

Sin embargo, la creciente iniciativa privada turística parece plantear un nuevo reto en la evolución del modelo de desarrollo de Albarracín. La explosión de la oferta turística privada y la estacionalidad de la demanda parecen marcar un ritmo que comprometería la sostenibilidad del modelo actual de conservación activa del patrimonio. El desbordamiento, aún concentrado en el tiempo, sería un indicio de que la dinámica turística se acerca a los umbrales de capacidad de carga del territorio. La superación de este umbral podría tener riesgos similares a los que se observan en pequeñas ciudades de dominante patrimonial: congestión de la circulación peatonal, monoespecialización económica, deterioro del patrimonio, banalización etc.³². Es desde el ámbito de acción de la gestión local que se podrá dar respuesta a este reto.

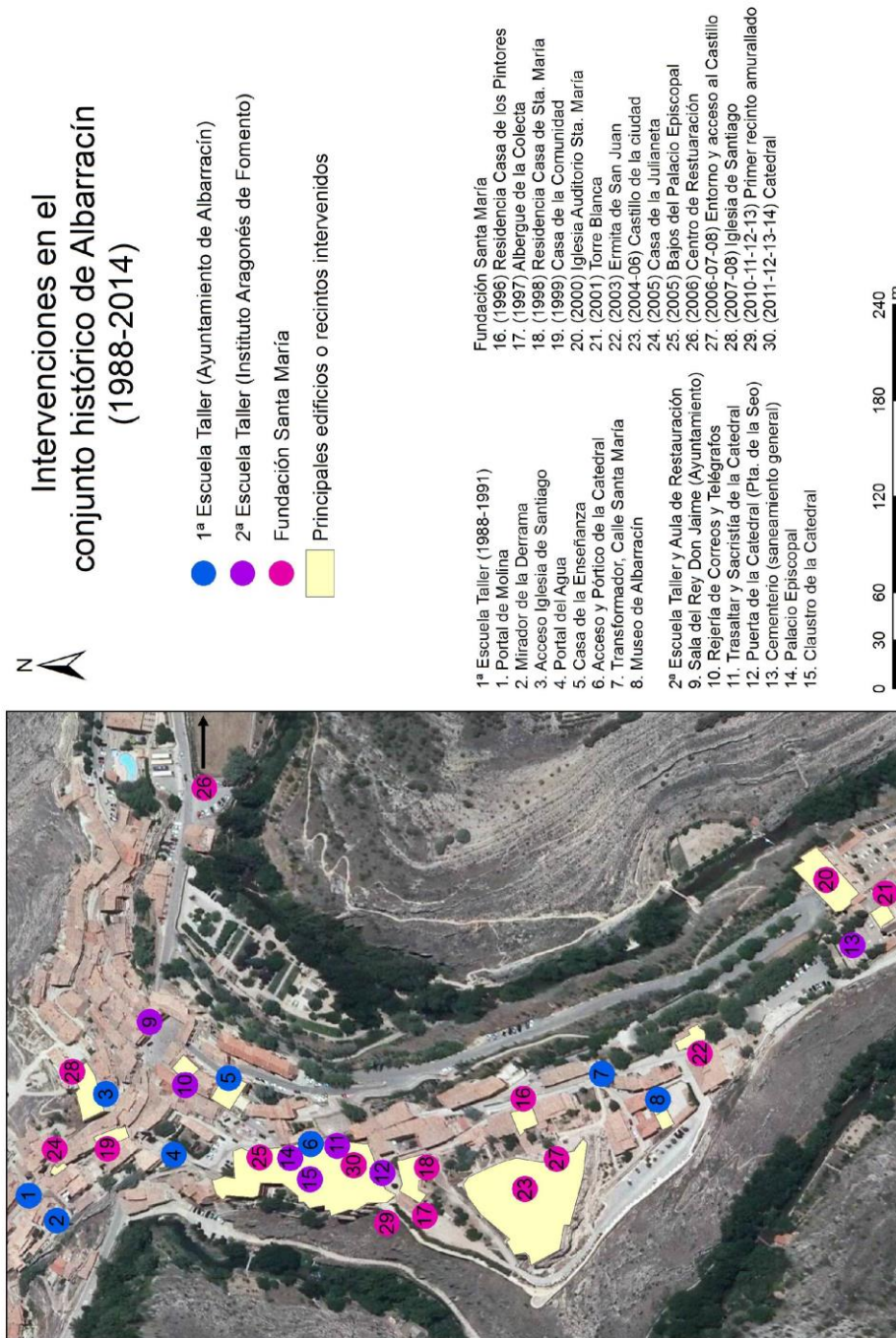
Finalmente, resulta interesante dirigir futuras reflexiones hacia otros factores, en primera instancia “menos visibles” que podrían influir o haber influido fuertemente en la evolución del modelo. Por su nivel de actividad y las relaciones institucionales que acapara, la FSM tiene un marcado peso en la escena del desarrollo socioeconómico local. Sin embargo, no es la única iniciativa de desarrollo implementada en el municipio pues éste ha sido ampliamente intervenido desde ópticas muy diferentes (política de desarrollo rural, europea y nacional y política turística española). Por tanto, su centralidad sectorial podría levantar el recelo tanto de antiguos como de nuevos agentes. Por ejemplo, en su ámbito de acción más inmediato, entra en competencia con agentes privados a la hora de ofrecer alojamiento, restauración e información turística. Además, existen otros agentes públicos/mixtos con los que podría entrar en conflicto: la Comunidad histórica o la Comarca, que surge en 2003 como escala intermedia del poder político entre lo local y el regional. ¿Cómo se recomponen estas relaciones? ¿Qué agentes adhieren al modelo de desarrollo derivado del método de gestión activa del patrimonio y cuáles no? Son éstas, preguntas que guiarán nuestras investigaciones futuras.

³¹ **CANNOVÈS** Gemma et al. *Políticas públicas, turismo rural y sostenibilidad: difícil equilibrio*. Boletín de la AGE, nº41, pp.199-217, 2006; **IVARS BIDAS** Josep Antonio. *Turismo y espacios rurales: conceptos, filosofías y realidades*. Investigaciones geográficas, nº23, pp. 59-88, 2000.

³² **TROITIÑO VINUESA**, Miguel Ángel; **GARCÍA MARCHANTE**, Joaquín Saúl; **GARCÍA HERNÁNDEZ**, María (Coords). *Destinos Turísticos: viejos problemas, ¿nuevas soluciones?* Universidad de Castilla- La Mancha. Cuenca, 2008; **GARCÍA HERNÁNDEZ** María. *Turismo y medio ambiente en ciudades históricas. De la capacidad de acogida turística a la gestión de los flujos de visitantes*. Anales de Geografía de la Universidad Complutense, nº20. Pp. 131-148, 2000.

ANEXOS CARTOGRÁFICOS

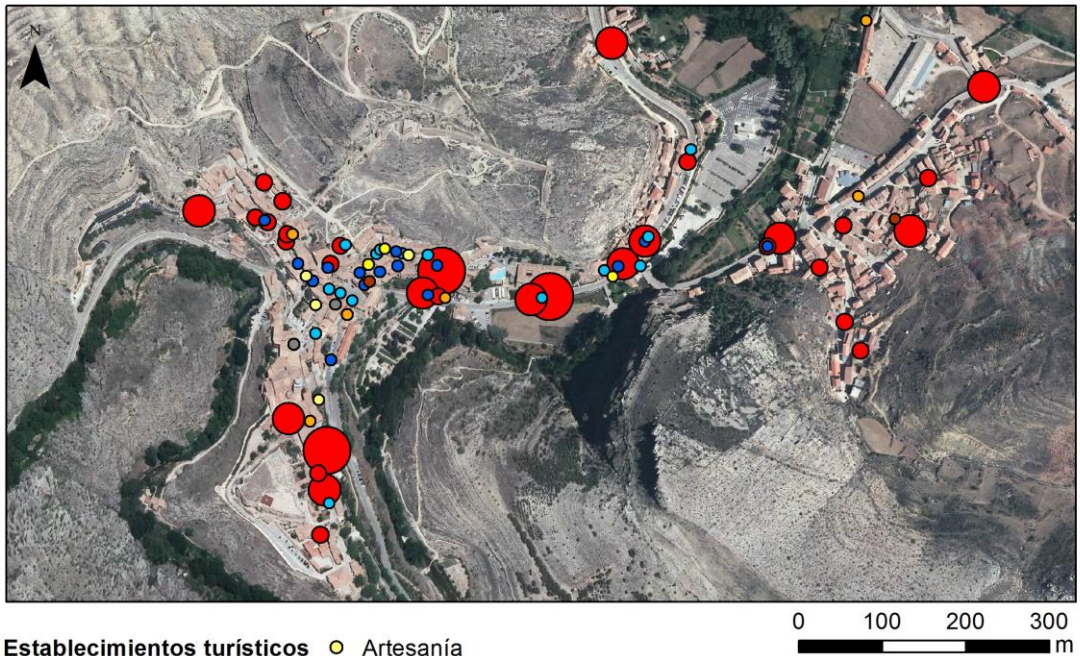
Mapa 1.



Fuente: Elaboración propia con datos actualizados de Fundación Santa María, 2014. Ortofoto cedida por © Instituto Geográfico Nacional www.ign.es.

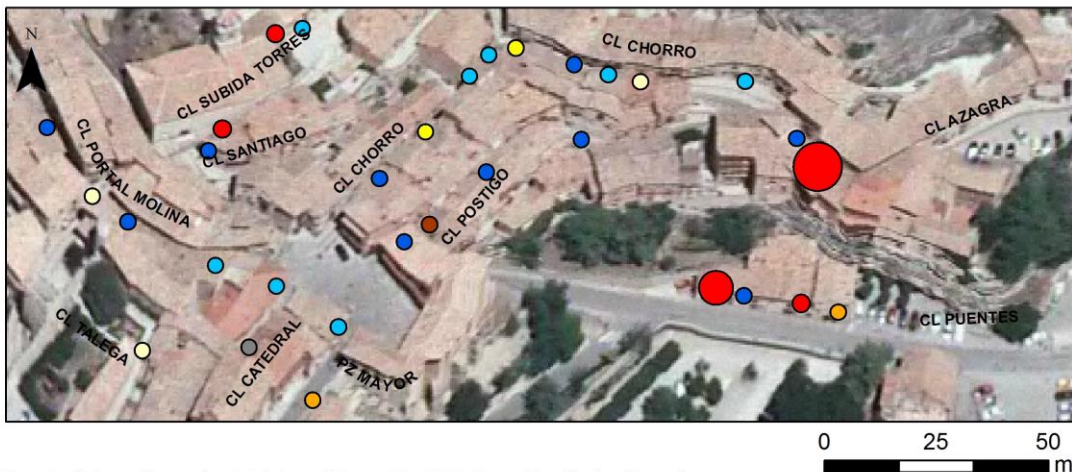
Mapa 2.

Alojamiento y establecimientos turísticos en el casco histórico de Albarracín (2014)



- Establecimientos turísticos**
- Artesanía
 - Bar / Cafetería
 - Restaurante
 - Recuerdos
 - Alimentación
 - Información turística y visitas guiadas
 - Museos de gestión privada
- Alojamientos turísticos (plazas)**
- 39 - 102
 - 19 - 38
 - 4 - 18

Detalle del casco histórico donde existe mayor concentración de establecimientos turísticos.



Fuente: Elaboración propia. Ortofoto cedida por © Instituto Geográfico Nacional www.ign.es.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

La piedra en seco, una visión del territorio para preservar

*Rita Monfort Salvador**

**(Arquitecta. Máster Oficial en Arquitectura Avanzada, Paisaje, Urbanismo y Diseño. Doctorando en la Universidad Politécnica de Valencia)*

RESUMEN

Las construcciones de piedra en seco han rediseñado el paisaje a su antojo, lo han cambiado hasta que se les ha dejado, han creado cultivos donde antes no los había, han aguantado tierras que antes no se aguantaban, y han puesto barreras en mitad del extenso monte. Nos han dejado una extensa herencia cultural que pasa desapercibida en muchas ocasiones, pero sin la cual parte de nuestro paisaje sería irreconocible. El objetivo ahora es tenerlas en cuenta y que su herencia forme parte de nuestro paisaje actual, antes de que sea eliminada.

SUMMARY

The constructions of dry stone have redesigned the landscape at will, have changed it until it has left them, have created cultivations where there were none before, have endured lands, and have put barriers in the middle of extensive mount. They have left a vast cultural heritage that goes unnoticed in many occasions, but without which part of our landscape would be unrecognizable. Now, the goal is to take these constructions into account and that their heritage be part of our current landscape, before it is removed.

Cuando se habla de preservar el paisaje, se debe tener en cuenta no sólo el paisaje natural y “virgen”, sino también el paisaje que durante siglos ha ido transformando el hombre poco a poco para dar solución a sus necesidades. Ejemplo de ello son todos los elementos que componen las construcciones de piedra en seco, un rico legado de arquitectura popular que se extiende por diferentes puntos de la geografía española como Cantabria, Castilla la Mancha, Aragón, la Comunidad Valenciana, Baleares y Cataluña. Para interpretar el paisaje y preservarlo hay que entender de donde viene y que lo ha llevado hasta el punto en el que se encuentra actualmente. Es necesario saberlo para conocer la importancia de sus elementos, de su transformación. Es posible que la mutación que ha sufrido el paisaje debido a estas construcciones sea una de las más intensas y extensas, a la par que sutiles y respetuosas con el entorno.



Fig. 1: diferentes elementos y detalles que forman parte del patrimonio de la piedra en seco de la zona del Maestrazgo (Castellón)

No hay que olvidar que este paisaje (ya conocido como “paisaje de la piedra en seco”, o “paisaje de la piedra seca”) viene de una época en la que la agricultura y ganadería era la principal vía de subsistencia. Las características que dieron como resultado este paisaje no fueron otras que la necesidad de ampliar los terrenos cultivables y de mejorar la calidad de la tierra. Para solucionarlo se extrajeron grandes cantidades de piedra que dificultaban el cultivo y se construyeron los conocidos bancales, escalonando las montañas de nuestro paisaje. En determinados puntos geográficos incluso sirvieron para aminorar las inclemencias meteorológicas como el viento. Al encontrarnos en una época en la que la agricultura era primordial, los muros de piedra de un municipio se encontraban con los de otro creando una red de muros y bancales en los espacios naturales para finalizar sólo cuando los accidentes geográficos no permitían su continuidad.

A los bancales y muros de piedra les siguen muchos más elementos relacionados con esta actividad agrícola: casetas, balsas, pozos, bancales, artigas, azagadores... Incluso dentro de la sencillez de los muros de piedra en seco, nos encontramos detalles y elementos repetidos y característicos de este modelo arquitectónico, las gateras y escaleras son un ejemplo, así como la “gorronera” una piedra de grandes dimensiones y con un agujero en el que se introduce el eje de las grandes puertas de madera. Además cada elemento tiene sus propias secciones y detalles constructivos, propios de cada región, lo que aún consigue que esta herencia sea más amplia culturalmente.

Según el *Observatori de Paisatge* de Cataluña “La piedra seca es el nombre que toma un tipo de arquitectura tradicional popular donde la piedra se utiliza en seco, es decir, sin ningún tipo de mortero, argamasa o material de unión entre las diferentes

piezas”. La importancia de esta definición reside en lo que el propio nombre indica: que es una unión seca, es decir, que el único material que se encuentra en las construcciones de piedra en seco, es la piedra. Además esta piedra es autóctona del lugar, ya que fue utilizada la misma que se extrajo de los campos de cultivo. No existe un método constructivo más sostenible que éste, realizado con el mismo material del terreno en el que se encuentra. Por ello estos elementos de piedra en seco se encuentran tan integrados en el paisaje como si hubiesen estado allí desde el principio, y sólo se nota la mano del hombre en la racionalización de la construcción y en las líneas que se dibujan a lo largo y ancho del espacio natural, incluso seccionando las montañas en forma de bancales.

El patrimonio de la “piedra en seco” ha ido disminuyendo y derrumbándose a lo largo de los últimos tiempos. Las inclemencias del tiempo a las que se ven sometidas estas construcciones, su difícil mantenimiento (más cuando están en desuso) y el hecho de que se haya ido abandonando la actividad agrícola en estas zonas, son los principales responsables de su deterioro. Sin embargo también en los últimos tiempos se pueden ver corrientes en pro de la defensa de este patrimonio y acciones culturales para la difusión de su conocimiento, como el Museo de la Piedra en Seco de Villafranca del Cid (Castellón) o el dossier sobre *Paisatges de la Pedra Seca* del *Observatori del Paisatge* de Cataluña. Esto, unido a la tendencia estética de incluir la piedra tanto en proyectos arquitectónicos como de paisaje (en espacios naturales y en urbanos), ha hecho que nazca un interés general por este patrimonio.

El problema nace cuando se intenta imitar o copiar estéticamente estas construcciones, con mayor o menor acierto. Pocas veces entonces, cuando se habla de una construcción de piedra en seco, realmente es “en seco”¹, negando el propio concepto. Más que un problema estético (que en ocasiones no existe) se trata de un problema cultural, de confundir la imitación con el original, de que se extienda popularmente que “todo” responde a lo que se llama “piedra en seco” y a que se termine por olvidar la importancia de un patrimonio que forma parte de nuestros paisajes. Las consecuencias de esto van desde la confusión de conceptos, el desprestigio de una forma de construcción hasta la desvirtuación del patrimonio cultural y una nueva transformación del paisaje

Ésta ha sido y es la forma más natural y sostenible de adaptar un paisaje a las necesidades humanas. Estas líneas y cintas, muros y casetas, ya forman parte de nuestro paisaje, herencia de un tiempo pasado. Intentar imitarlo en la actualidad carece de sentido.



¹ **MONFORT SALVADOR, R.** (2013): *Las falsificaciones modernas de la piedra en seco*. Publicación VI Encuentro de estudio para la preservación del patrimonio de la piedra en seco.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Fresnedas trasmochadas del piedemonte y Sierra de Guadarrama: un recurso forestal patrimonial¹

Nieves López Estébanez, Gillian Gómez Mediavilla**, Fernando Allende Álvarez**

**(Profesores del Área de Análisis Geográfico Regional, Universidad Autónoma de Madrid)*

*** (Ambientóloga, Profesora Ayudante del Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid)*

RESUMEN.

El trabajo tiene como objetivo la identificación y el análisis de las estructuras forestales derivadas de la práctica del trasmochado. Se justifica su interés como paisaje patrimonial considerando su singularidad dentro del piedemonte meridional del Sistema Central madrileño. En especial se consideran las fitoestructuras derivadas de este tipo de prácticas sobre *Fraxinus angustifolia*, justificando sus valores como patrimonio silvocultural y su calificación como paisaje identitario.

ABSTRACT.

The aim of this paper is the identification and analysis of forest structures derived from the practice of pollarding. Its interest is justified as a patrimonial landscape considering its uniqueness in the southern foothills of the Madrid Central System. Particularly we consider the structures derived from such practices on *Fraxinus angustifolia*, justifying their values as silvocultural patrimony and identity landscape.

1. MASAS FORESTALES TRASMOCHADAS. UN RECURSO TERRITORIAL

El desmochado o trasmochado consiste en la corta de las ramas de la copa de una frondosa dejando el tronco desprovisto de ramaje. Los objetivos con los que se realiza son variados: alargar considerablemente la edad del árbol gracias al desmoche periódico, crear ejemplares con densas copas útiles para el ganado

¹Trabajo financiado con el proyecto del Ministerio de Economía y Competitividad CSO2012-39564-C07-03 (I+D+i Paisajes patrimoniales de la España interior centro-meridional) dirigido por Rafael Mata Olmo.

como hoja y madera tierna, leña como combustible, etc. La creación y el mantenimiento de trasmochos se ha realizado tradicionalmente en numerosos países europeos y sobre numerosas especies. Obras como las de Rackam (2006)² y Kirby & Watkins (1998)³, recogen el interés sobre su práctica y gestión tradicional en Europa, así como el papel del trasmucho de forma directa o indirecta, abordándolo desde perspectivas de tipo funcional, ecológico, histórico, paisajístico, entre otras.

Identificar y tratar de entender estos sistemas de explotación actuales, así como poner en valor estas estructuras forestales como portadoras de un registro patrimonial, es el objetivo primordial de esta línea de investigación. Este enfoque, que ya tiene una larga trayectoria en otros países europeos, resulta en nuestra región más desconocido y novedoso. Así, la visión del ejemplar trasmuchado, junto con la estructura forestal, la actividad silvo-ganadera que lo modela y la biodiversidad de sus pastizales entre otros factores permite considerar el paisaje del trasmucho como un paisaje de interés patrimonial de un valor indudable. Desde la sociedad civil son numerosas las iniciativas que subrayan los valores patrimoniales del paisaje trasmuchado o de los trasmochos singulares. Entre ellas destacan: *Woodland trust* (<http://www.woodlandtrust.org.uk/>) y *Veteran Trees Initiative*⁴ (Reino Unido) o *Le centre Européen des trognés* en Francia (<http://www.maisonbotanique.com/centre-europeen-trognes.php>), etc. En España destaca la iniciativa *Chopo cabecero. La identidad de un paisaje*, puesta en marcha por el Centro de Estudios del Jiloca (<http://www.chopocabecero.es/>); así como el Proyecto LIFE Biodiversidad y Trasmochos (<http://www.lifetrasmochos.net/>) que tiene como promotor la Dirección General de Montes y Medio Natural de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

En trabajos anteriores (Allende et al., 2013⁵, López Estébanez et al., 2010⁶, Gómez Mendoza et al., 2009⁷) se ha avanzado, mediante la consulta de documentación histórica y la realización de trabajo de campo, en el análisis de los paisajes del trasmucho. La profusión de normativa en torno al trasmucho resalta el papel de estas podas durante la Edad Media lo que manifiesta la generalización, el valor secular y la multifuncionalidad adquirida por estos paisajes silvo-culturales. Como resultado se han identificado hasta diez especies que han sido desmochadas de forma tradicional en los sectores más orientales del Sistema Central (Sierras de Ayllón y Guadarrama) y que, en muchos casos, aún mantienen su funcionalidad productiva y su equilibrio ambiental.

²RACKAM, G. *Woodlands*. Collins. London, 2006.

³KIRBY, K.J. & WATKINS, C.H. *The Ecological History of European Forest*. Cab International. Cambridge, 1998.

⁴RUSH, M.J. *Veteran trees Initiative. Historical and cultural aspects*. English Nature Research Report , 318, 1999.

⁵ALLENDE, F. et al. 2013: "Podas y Trasmochos en las Ordenanzas forestales del Sistema Central español y su impronta en el paisaje forestal actual". *Cuadernos Sociedad Española de Ciencias Forestales*, 38: 35-42.

⁶LÓPEZ ESTÉBANEZ, N. et al. 2010: "Forest Dynamics in the Spanish Central Mountain Range". *Landscape Archaeology and Ecology Review*, XX, 98-110.

⁷GÓMEZ MENDOZA, J. et al. 2009: "Aprovechamientos y dinámicas en los talleres de rebollo de Somosierra-Ayllón (Madrid – Segovia)". *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, 30: 247-254

2. UN RECURSO FORESTAL DE INTERÉS PATRIMONIAL EN EL PIEDEMONTES MADRILEÑO DEL SISTEMA CENTRAL: LAS DEHESAS DE FRESCO

Algunos oquedales de trasmochos no son vestigios de una actividad agroganadera del pasado sino que continúan siendo funcionales. Es el caso de las fresnedas de *Fraxinus angustifolia*. Estas masas forestales se extienden por el piedemonte de la Sierra de Guadarrama sobre ámbitos topográficamente deprimidos y suelos hidromorfos (fosas y depresiones) y, tradicionalmente, han sido pastaderos de alta calidad para el ganado (Ver Figura 1).

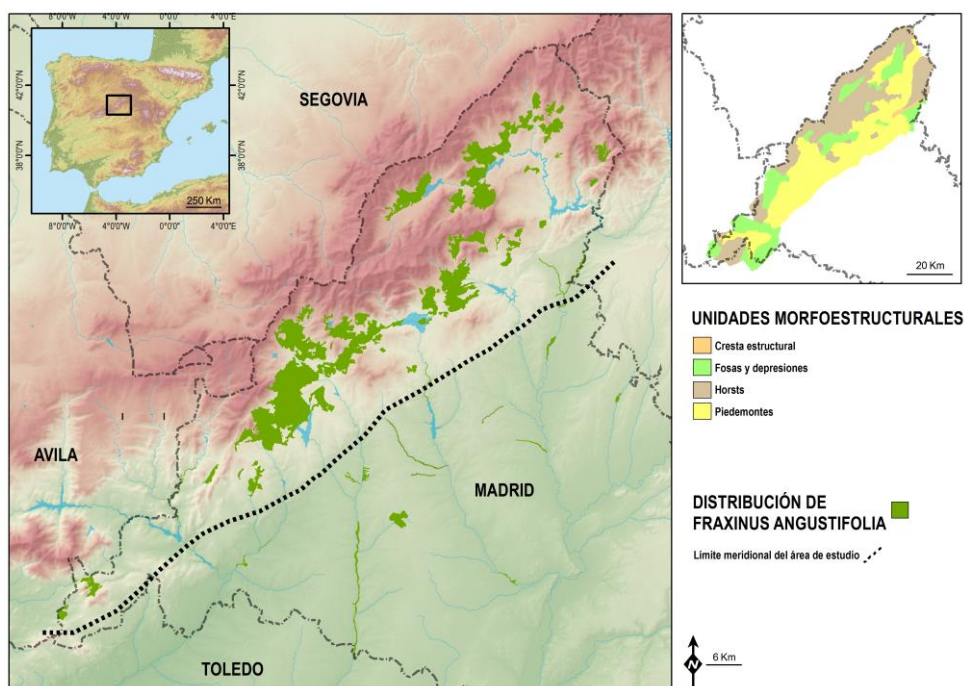


Figura 1. Distribución de fresnedas y unidades morfoestructurales en el área de estudio.

En la actualidad, ganaderos, gestores y propietarios de las fincas siguen realizando el desmochado del fresno con el objetivo de conseguir ramón para el ganado. Este *poda a mocha* suele hacerse al final de la época de calor, cuando el pasto está agostado y suele proporcionársele al ganado en verde, casi inmediatamente después de la poda. El resultado es un porte muy singular del árbol, con troncos de hasta dos metros de alto que ensanchan en la parte alta debido a las cicatrizaciones derivadas del corte. Este sistema de poda genera montes ahuecados salpicados de árboles viejos con morfologías de *cabeza de gato*. No obstante, la estructura no es homogénea ya que esos grandes pies alternan con rodales de latizal y zonas encharcadas. En estas últimas, cervunales majadales y vallicares nos indican los gradientes de humedad del sustrato: los *baenes* y *altos* de la microtoponimia local. Este mosaico conforma uno de los paisajes tradicionales más emblemáticos del piedemonte en determinados sectores de la Sierra de Guadarrama.

A lo largo del texto se ha citado la multitud de valores que estas formaciones adhesionadas poseen y que se resumen en la Figura 2. De esta manera se destaca

que los fresnos, bien como masas y estructuras forestales, o bien como elementos nodales apoyados en la singularidad de viejos fresnos trasmochados, conforman un recurso patrimonial territorial de elevado valor.



Figura 2. Principales valores de las dehesas de fresno trasmochado en el piedemonte madrileño

Merece destacar el interés del pie trasmochado como elemento singular ya que en el área de estudio es posible encontrar ejemplares pertenecientes a todas las etapas consideradas en la vida de un *árbol antiguo*: juventud, madurez y senectud (Ver Figura 3).

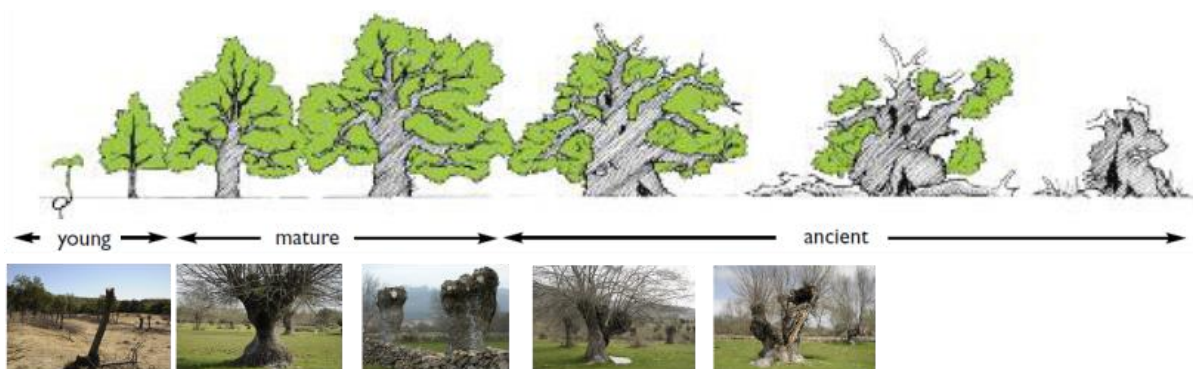


Figura 3. Etapas en la vida de un árbol viejo. Ejemplos de fresnos en el piedemonte madrileño. Croquis superior: Woodland Trust, 2002⁸.

⁸WOODLAND TRUST, 2002: "Ancient Trees Guide nº 4: What are ancient, veteran and other trees of special interest?"

3. AMENAZAS Y TENDENCIAS EN LAS FRESNEDAS MADRILEÑAS

La mayoría de las especies trasmochadas durante siglos han perdido su funcionalidad. En una gran parte del área estudiada han desaparecido manteniéndose rodales o ejemplares dentro de otra estructura forestal y como parte de silvoestructuras afuncionales. Sin embargo, aún existen estructuras forestales trasmochadas funcionales. En éstas el mantenimiento de la silvocultura del trasmochos resulta clave para la conservación de estos paisajes tradicionales.

Las dehesas de trasmochos de la Sierra de Guadarrama se encuentran bien representadas en los sectores de piedemonte más cercanos a la sierra. No obstante, poseen sus mejores representaciones en las fosas y depresiones más accesibles compartiendo el espacio con sectores densamente urbanizados y el entramado viario. Su situación en las áreas más antropizadas ha resultado determinante en la reducción de su extensión desde las últimas décadas del pasado siglo. Además, a lo anterior se añaden procesos especialmente significativos como el abandono de las propiedades y pastos más periféricos y menos productivos localizados sobre los peores suelos; o la intensificación en la gestión y manejo del ganado que provoca una alteración y agotamiento en la composición florística de los pastizales⁹ adaptados a una gestión en régimen extensivo y rotativo por cuarteles.

Por tanto, este tipo de formación debe considerarse como un conjunto de elementos y paisajes forestales patrimoniales singulares por su enorme carga histórica e identitaria, su valor y singularidad paisajística y por ser soporte de gran biodiversidad ligada al binomio pasto-árbol.

⁹ROIG, S. y SAN MIGUEL, A., 2013: "¿Cómo se mide el estado de conservación de la dehesa?", en OLEA, L. et al (Eds.) *Los Pastos: Nuevos Retos, Nuevas Oportunidades*. Sociedad Española para el Estudio de los Pastos, Badajoz, 3-24.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

El patrimonio cultural de carácter religioso en la región de Los Altos de Jalisco, México

María del Carmen Mínguez García

Dra. en Geografía y licenciada en Antropología. Profesora en el Dpto. de Geografía Humana, Universidad Complutense de Madrid.

Rogelio Martínez Cárdenas

Dr. en Ciencias Económicas. Profesor en el Dpto. de Estudios Organizacionales, CUALTOS, Universidad de Guadalajara (México)

RESUMEN

A pesar de la relevancia del patrimonio en México su puesta en valor sigue presentando grandes retos. Uno de los más importantes, que es recogido en el proyecto que se presenta, es que sea considerado de manera integral, no como un recurso aislado, sino como una pieza clave en el territorio y en los procesos que en él se dan. En el caso concreto de la Región de los Altos de Jalisco, además, se plantea la necesidad de que el patrimonio religioso (material e inmaterial) se contemple como un elemento básico para su desarrollo.

ABSTRACT

Despite the importance of heritage in Mexico, the quest to find its real value continues to present major challenges. One of the most important, which is collected in our project, is for it to be considered in a comprehensive manner, not as an isolated resource, but rather as a key piece in the region and in the processes that occur in it. In the case of the region of Los Altos de Jalisco, the need for the religious heritage (tangible and intangible) to be regarded as an essential element for development is also being considered.

1. PATRIMONIO RELIGIOSO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

México ha experimentado importantes transformaciones consecuencia del fenómeno de la globalización, al tiempo que mantiene fuertemente las tradiciones. Muchas de ellas son específicas de las minorías étnicas, pero otras muchas son reflejo de una identidad de nación construida como consecuencia del proceso histórico cultural vivido en su territorio. En él la religión ha jugado un papel especial, siendo clave en la conquista, en la independencia y, por consecuencia, en su configuración territorial actual. Además, ha dejado un importante patrimonio material e inmaterial, que en muchos municipios, por su carácter monumental, ha recibido un reconocimiento internacional (Lista del Patrimonio Mundial y Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO), pero también a nivel nacional con la protección y conservación por parte del INAH. Sin embargo, hay muchas localidades donde este patrimonio, por sus origen o características estéticas, carece de un reconocimiento institucional pese a tener un importante valor social. Esto sucede en la Región de los Altos, compuesta por dos regiones administrativas (Altos Norte y Altos Sur), ambas en el Estado de Jalisco y conocidas por albergar algunos de los centros religiosos más importantes del país, como San Juan de los Lagos o Santa Ana. Ambas regiones agrupan 20 municipios que concentran alrededor del 11% de la población total del Estado, presentando una alta dispersión poblacional y una elevada tasa de marginación (CONAPO, 2005), pese a que ocupa los primeros lugares en producción de leche, carne y tequila y a que dispone de una potente industria textil (Macías, 2014).

Debido a sus características socioterritoriales la Región de los Altos de Jalisco se enfrenta a una serie de retos, muchos de los cuales quedan recogidos en el Plan de Desarrollo del Estado 2013-2033 (PDE). Entre los más importantes están: los bajos niveles de productividad; insuficiente mecanización del campo; dificultad de financiamiento; baja disponibilidad de agua y bajos ingresos agrarios. Todo ello deriva en altas tasas de inmigración, que demuestran los problemas de desigualdad social, marginación y falta de oportunidades (Gobierno de Jalisco, 2013). Tanto el PDE como los planes sectoriales buscan el desarrollo de las comunidades, el cual no es medido con criterios económicos sino que implica la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Para ello se busca aumentar la participación social y el trabajo común, rechazando explícitamente los efectos del individualismo que no hacen más que acrecentar las desigualdades.

En este contexto el turismo juega un papel esencial, que también es reconocido por la Secretaría del Estado de Turismo y por los gobiernos locales. Todos ellos consideran que, aunque la Región de los Altos presenta grandes carencias en cuanto a las infraestructuras para desarrollar esta función, tiene un gran potencial turístico con diversos atractivos, siendo uno de los más importantes su patrimonio religioso. Este ha de reconocerse en sus diferentes manifestaciones (inmuebles, festividades, etc.) y su interés ha derivado incluso en el diseño de una ruta temática, denominada “Ruta Cristera”.

2. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DEL TURISMO RELIGIOSO

Hasta la fecha se han publicado algunos trabajos que abordan el turismo religioso, siendo una de las líneas de investigación desarrollada en CUALTOS, de la Universidad de Guadalajara (Martínez, 2011 y 2012; Medina, 2012 y Puebla, 2012, entre otros). De ellos y de los análisis realizados por la administración se desprenden las siguientes conclusiones (CONAPO, 2012): 1. el turismo religioso no está suficientemente aprovechado en relación a la demanda existente, 2. la principal dificultad que presenta es la baja estacionalidad, 3. falta planificación, 4. ausencia de equipamientos y 5. faltan proyectos intermunicipales. Esto se ha observado claramente en la falta de éxito y aceptación social de la Ruta Cristera (Martínez y Mínguez, 2014), por no considerar el patrimonio de la manera integral. Se puede afirmar que hasta el momento se ha realizado una gestión de los elementos patrimoniales de manera aislada, sin contemplar lo que el profesor Miguel Ángel Troitiño denomina *Sistema Patrimonial Territorial*, que incluye el patrimonio natural y cultural, compuesto, a su vez, por el patrimonio material y el inmaterial. Precisamente, este último tiene un valor excepcional en el área analizada, puesto que son muchas las manifestaciones culturales derivadas de la práctica religiosa; las cuales, tal y como se recoge en la “Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial” muestran gran interdependencia con el patrimonio material cultural y natural (UNESCO, 2003).

Estos aspectos han sido contemplados en propuesta del proyecto “Tipologías de destinos para el estudio del turismo religioso. El caso de México”, presentado al CONACYT. En él se reconoce la fuerte vinculación del patrimonio cultural (material e inmaterial) con el territorio, bien por el impacto que genera, como porque se expresa y adquiere sentido dentro de un contexto espacial determinado. Asimismo, se plantea con una escala de trabajo supramunicipal que considere el papel desempeñado por los diferentes agentes implicados, tanto de la administración pública, como del clero y la sociedad civil, siguiendo la metodología de trabajo que el grupo de investigación UCM “Turismo, Patrimonio y Desarrollo”, ha implementado en los municipios de Carmona y Lorca.

BIBLIOGRAFÍA

CONAPO (2010): *Índice de Marginación en Entidad Federativa y Municipio*.

COPLADE (2012): *Programa sectorial de Desarrollo y Fomento al Turismo*. Guadalajara.

GOBIERNO DE JALISCO (2013): *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033*. Guadalajara, México.

MACÍAS GONZÁLEZ, G.G (2014): "La Región Altos Sur del estado de Jalisco, México: un acercamiento a la radiografía económica de los últimos años". *Revisando paradigmas y creando alianzas. Actas del VIII Congreso de Geografía de América Latina*, pp. 1213-1237

MARTÍNEZ CÁRDENAS, R (2011): *Turismo espiritual una alternativa de desarrollo para las poblaciones*. Centro Universitario de los Altos, México.

MARTÍNEZ CÁRDENAS, R (2012): "Desarrollo Regional Cimentado en el Turismo Religioso. Lo glocal y el turismo". *Nuevos paradigmas de interpretación*. Academia Mexicana de Investigación Turística, UdeG, pp. 409-427.

MARTÍNEZ CÁRDENAS, R Y MÍNGUEZ GARCÍA, M.C (2014): "La Ruta Cristera: valoración de un producto turístico religioso". *Revisando paradigmas y creando alianzas. Actas del VIII Congreso de Geografía de América Latina*, pp. 1570-1585

MEDINA GALLO, C. E (2012): "Turismo Religioso en Santa Ana de Guadalupe, Jalisco". *Turismo Espiritual II una visión iberoamericana*. Universidad de Guadalajara, COECYTJAL, pp. 133-144.

PUEBLA RODRÍGUEZ, J.J (2012): "Consideraciones en torno a los santuarios católicos de México y el turismo religioso: el caso de San Juan de los Lagos". *Turismo Espiritual II una visión iberoamericana*. Universidad de Guadalajara, COECYTJAL, pp. 95-108.

UNESCO (2003): *Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*. Paris.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

La religión como herramienta de puesta en valor del patrimonio y de desarrollo turístico. Manresa y la huella de San Ignacio de Loyola

*Joan Carles Llurdés i Coit**

**Departamento de Geografía, Universitat Autònoma de Barcelona*

RESUMEN

La comunicación se centra en una iniciativa de turismo cultural-religioso que pretende llevar a cabo la ciudad de Manresa a través del Plan Manresa 2022 y la figura de San Ignacio de Loyola, como forma de poner en valor su patrimonio urbano, teniendo en cuenta que nunca ha logrado posicionarse en el mercado turístico catalán. Aquí se exponen sus principales características y alguna que otra dificultad.

ABSTRACT

This paper focuses on a tourism initiative that seeks cultural-religious carry out Manresa Manresa through the 2022 Plan and the figure of San Ignacio de Loyola, as a way to add value to its urban heritage, given that has never established itself in the Catalan tourist market. Here describes the main features and some difficulty.

1. PATRIMONIO Y RELIGIÓN. BINOMIO TURÍSTICO Y DESARROLLO ECONÓMICO

Más allá de los destinos turísticos reconocidos a nivel mundial por su riqueza patrimonial, la expansión del turismo cultural en las últimas décadas ha servido también para situar en el “mapa turístico” muchos otros destinos que no gozan de tanto reconocimiento o que incluso, tienen serias dificultades para hacerse un hueco. Ya sabemos que bajo la etiqueta de “cultural” puede incluirse una amplia tipología de recursos y actividades, algunos de los cuales siempre han tenido esta etiqueta de “cultural” y otros que han sido incorporados en tiempos más recientes (Fernández, 2006). Sea como sea, el religioso siempre ha sido un patrimonio del que no ha habido nunca dudas sobre tal consideración, y del que nadie puede cuestionar en ningún momento que forme parte del legado cultural de cualquier sociedad y territorio. Lo que quizás sea más novedoso es la dimensión económica

que ha ido adquiriendo a lo largo de los últimos años o si se prefiere, el proceso de transformación de un patrimonio determinado en objeto de consumo turístico, como una estrategia más dentro de un marco de desarrollo económico urbano (a una escala local) o territorial (si la escala es más amplia). En otros términos, y aplicándolo al caso concreto de la presente comunicación, ¿hasta qué punto la mercantilización del patrimonio religioso puede ser un buen motor de arranque para que una ciudad se dé a conocer en un nicho turístico, como el religioso, que está en expansión. Y dado que la fe mueve montañas, el religioso es un turismo que planificado y gestionado correctamente, es capaz de movilizar mucha gente.

2. SAN IGNACIO DE LOYOLA, ¿MOTOR TURÍSTICO PARA MANRESA?

Manresa es la capital de la comarca del Bages y con sus 76.170 hab. (2013) es la ciudad del interior de Cataluña más importante, dejando de lado las capitales provinciales de Lleida y Tarragona y algunos núcleos del área metropolitana. A pesar de estar muy bien comunicada en todas direcciones, y de tener también un cierto potencial turístico basado en el patrimonio arquitectónico, sobre todo de estilo modernista y medieval, no ha sabido aprovecharlo; es más, siempre ha habido la sensación de que la puesta en valor del patrimonio como un factor de desarrollo no ha sido una prioridad en la agenda política de sus agentes y que por ello se sitúa en un escalón por debajo de otras ciudades catalanas del interior que sí han logrado hacerse un hueco en el mercado turístico y convertir el sector en una actividad con un mayor protagonismo. Además de la aparente desconfianza en su propio potencial, seguramente habría que buscar también las causas de este “subdesarrollo” turístico a escala comarcal y regional, ya que ni la comarca ni la marca turística que la cobija –*Catalunya Central*- aparecen destacadas en el mapa de los destinos turísticos catalanes de cierta relevancia (Coma, 2012). Y es esta “invisibilidad” la que se pretende superar con el proyecto “Manresa 2022” a partir de la huella que dejó en su momento el personaje de San Ignacio de Loyola.

Poca gente sabe –incluso en Manresa- que quien fundó la Compañía de Jesús, estuvo casi un año en esta ciudad (en 1522) y que él mismo calificó su estancia de trascendental desde el punto de vista espiritual (que luego expondría en su célebre “Libro de ejercicios”, un referente para la comunidad jesuita mundial). Pues bien, aprovechando que en el 2022 se cumplirá el 5º centenario de este hecho, el ayuntamiento ha visto en ello una buena oportunidad para, de una vez por todas, hacer del turismo un sector sobre el que basar una política de patrimonio cultural como elemento de desarrollo urbano y económico. Aun así, los precedentes no juegan a favor puesto que éste no es el primer intento en esta misma línea: en 1995 se presentó la denominada “Ruta Transpirenaica de Peregrinaje”, que conectaba los santuarios de Lourdes y Montserrat a través de Manresa (aquí se incluía también un recorrido urbano –“Ruta Ignaciana”) (Llurdés, 1995). Sin embargo, la iniciativa no funcionó por dos motivos: falta de una rigurosa investigación y planificación de cómo ponerla en práctica, y falta de una estructura organizativa eficaz.

3. EL PLAN DIRECTOR MANRESA 2022

Aun así, afortunadamente casi veinte años después el contexto ha cambiado, tanto del sector turístico en general, como también particular (de cómo ahora la ciudad no lo ve como algo completamente ajeno). El Plan Director 2022 tiene como objetivo el de convertir Manresa en un centro internacional de peregrinaje y hacer de San Ignacio de Loyola un icono de la ciudad que sirva para posicionarla en el mercado turístico y dotarla también de una imagen externa más atractiva, a la vez que revitalizarla en el plano cultural, económico y social y aumentar la autoestima de la propia ciudadanía. El Plan se estructura en 3 ejes, 8 ámbitos, 56 programas y 170 acciones (figura 1) y a un nivel de más concreción hace énfasis en medidas tales como:

- a) Necesidad de adecuar la ciudad para acoger turistas (p. ej. dispone hoy día de pocas plazas de alojamiento).
- b) Dar relevancia al centro histórico: señalización, aparcamiento, accesibilidad, movilidad, embellecimiento de espacios públicos, mantenimiento de calles.
- c) Dignificar los principales nodos de interés relacionados directamente con la figura del santo, tanto los urbanos (ruta ignaciana) como los que se encuentran fuera del núcleo urbano.
- d) Diseño, difusión y comercialización de productos turísticos.
- e) Campañas de “descubrimiento” y de valoración del patrimonio de la ciudad por parte de la población local. Refuerzo de la identidad.

Figura 1. Estructura del Plan Director Manresa 2022



Fuente: traducido de <http://prezi.com/f1ubjreqlibt/pla-director-manresa-2022-caps-ss-marc-14/>

En definitiva, a medio plazo la ciudad de Manresa tiene una buena oportunidad para hacer realidad el objetivo, largo tiempo buscado, de posicionarse de forma clara en el mapa turístico catalán, a la vez que poner en valor su patrimonio cultural y que sirva de herramienta para que el turismo se convierta en un pilar de cierto peso dentro de la estructura económica local. El hecho de que este programa pivote sobre un acontecimiento especial –un activo intangible- pero que se pueda traducir en acciones perfectamente tangibles, puede servir para reforzar los atributos y valores de la ciudad en cuestión, y crear también una marca que acabe generando sinergias (Campillo, 2012). Sin embargo, y como ocurre a menudo, podemos avanzar tres previsibles dificultades: la escasez de fondos municipales y la dependencia de fuentes de financiación externa; la posible descoordinación entre los diferentes organismos y agentes que han de intervenir, públicos y privados; y no dirigirse al público (o públicos) más afines a este tipo de oferta (p. ej. véase Olsen, 2013).

BIBLIOGRAFIA

CAMPILLO, C. (2012): "El desarrollo de políticas estratégicas turísticas a través de la marca acontecimiento en el municipio de Elche (2000-2010)". *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 10(1), pp. 119-129.

COMA, J. (2012): "Nuevos lugares y productos turísticos en la Cataluña interior. Los productos que no aparecen en el mapa de destinos turísticos catalanes", en *XIII Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación. Turismo y Territorio. Innovación, renovación y desafíos*, Barcelona, Asociación de Geógrafos Españoles, 14-16 de junio.

LLURDÉS, J. C. (1995): "Turismo y religión como base de un proyecto turístico. El ejemplo de la ruta transpirenaica de peregrinaje Lourdes-Montserrat", en *Actas del XIV Congreso Nacional de Geografía. Cambios regionales a finales del siglo XX*, Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 298-301. Salamanca, 5-8 de diciembre.

FERNÁNDEZ, E. (2006): "De tesoro ilustrado a tesoro turístico: el cambiante significado del patrimonio cultural". *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 4(1), pp. 1-12.

OLSEN, D. H. (2013): "A scalar comparison of motivations and expectations of experience within the religious tourism market". *International Journal of Religious Tourism and Pilgrimage*, 1(1), pp. 41-61.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

El interés por el paisaje. Visiones naturalista, cultural y sintética.

Oscar Canalís Hernández
Arquitecto

RESUMEN

De modo simplificado cabría afirmar que el paisaje es esencialmente una construcción cultural que nace durante el siglo V en el sur de China, pero que no se manifiesta en Europa hasta el Renacimiento. No debe entenderse *paisaje* como sinónimo de *naturaleza* ya que ni siquiera lo que podemos encontrar en el medio rural está precisamente generado de modo espontáneo por la naturaleza sino que es algo transformado y construido a partir de una materia prima que es el territorio con sus fenómenos geológicos, su clima y sus posibilidades bióticas. El resultado que vemos es el producto de la acción de los agricultores, ganaderos, constructores y técnicos que van configurando el paisaje y que en algunos casos puede contemplarse con placer estético. El ser humano necesita límites, medidas, orden en definitiva. Posiblemente por este motivo su mente genera la *idea de paisaje* como construcción cultural.

Como aportación de la presente ponencia se pretende incidir en la idea de que la forma en la que se materializa el paisaje es el producto de una cultura cambiante que incluye entre otras, influencias de diversos ámbitos artísticos. Las artes visuales tienen un papel muy destacado en este proceso. A partir de que el paisaje es objeto de contemplación y admiración aparece el deseo de prolongar su recuerdo y este deseo se satisface mediante su descripción gráfica, literaria, fotográfica, etc. y también mediante su reproducción o recreación en los jardines. De este modo va evolucionando la *idea de paisaje* en un proceso de retroalimentación.

ABSTRACT

To express it in a simplified way we could say that landscape is mainly a cultural construction that came out during the 5th century in the south of China and did not appear in Europe until the Renaissance. *Landscape* must not be taken as a synonymous of *nature* since not even what we can find in the country is produced in a spontaneous process of nature itself. Actually it is something transformed and constructed from a raw material that is territory with geological phenomena,

climate and biotical possibilities. The results that we see are due to the action of farmers, ranchers, builders and other professionals that are constantly modifying the shape of landscape. In certain cases looking at those results can provide an aesthetic pleasure. Human beings need limits, measures and order. Probably due to that their minds created the *idea of landscape* as a cultural construction.

The aim of the present presentation is to reinforce the idea that the shape of landscape is the product of a changing culture that includes influence of several artistic areas. Visual arts play an important part in this process. When landscape becomes an object of contemplation and admiration, then appears the desire to maintain its memory. This desire is satisfied by means of landscape graphical, literary, photographic description, and also trough its reproduction or recreation in gardens. The *idea of landscape* is constantly evolving in a continuous process of feedback.

1. EL PAISAJE COMO OBJETO DE INTERÉS

1.1. Los antecedentes de China, Egipto y Mesopotamia

El arte oriental antiguo no empleó los paisajes sino para situar sus escenas de la vida humana, o las propias de las campañas militares. Es decir un telón de fondo, o un elemento entre otros en la representación artística, lo que a falta de testimonios escritos, deja traslucir el escaso grado de interés existente por el paisaje. Los primeros vestigios los encontramos en Mesopotamia y Egipto. El arte egipcio con su característico modo de representar totalmente ajeno a cualquier concepto de perspectiva, ya en unas pinturas murales de 1900 años a.C. ofrece escenas con árboles, animales y estanques. Los griegos, en el siglo I de nuestra era, en sus pinturas pastoriles incluyen fondos de montañas en la lejanía y poco después los romanos aportan sus interpretaciones de este arte en los frescos de Pompeya. Parece que el paisaje ya ha empezado a ser objeto de interés.¹

En el siglo IV, el sentimiento por el paisaje ya era experimentado en China como reflejan algunos escritos y referencias a pinturas desaparecidas pero citadas en los textos y que en muchos casos plasmaban idealizaciones estilísticas de paisajes. Montañas y aguas: *chan-chuei*. Este es el término que designa el paisaje en China. La pintura de paisaje era, más que la representación de un lugar concreto, una composición formada por distintos elementos que dejaba traslucir una determinada concepción del universo. Estos fueron los orígenes de la influencia de las artes visuales en la formación de la idea de paisaje. De este modo lo se refiere a ello Courtois: *El paisaje chino, arte intelectual aunque basado en lo real, traslucía de hecho una visión interior y era de por sí una interpretación del macrocosmos. El Universo representado bajo este aspecto no resulta estático,*

¹ GOMBRICH E.H., *La historia del arte*. Phaidon. Londres 2011:90

*está animado por un ritmo, esencia misma de la vida cósmica, ritmo que el hombre aprehende contemplando la naturaleza e identificándose con ella.*²

1.2. Las primeras descripciones literarias de paisaje en Occidente

Se considera como una prueba documental del nacimiento del interés por el paisaje en el mundo occidental la carta escrita en latín por Petrarca en la que relata su ascensión al Mont Ventoux, en los Alpes, en el año 1336. Aunque se ha llegado a dudar de que tal hecho llegara a tener lugar, resulta interesante la descripción del sentimiento producido por la contemplación de un paisaje, algo inédito hasta ese momento: *Primeramente permanecí en pie, asombrado y conmovido por el vasto panorama y la insólita brisa que soplabá. Volví la vista atrás: a nuestros pies estaban las nubes; al contemplar entonces en un monte de menos fama lo que había oído contar del Atos y el Olimpo, las historias sobre estos me parecieron más verosímiles.*

La frase de Petrarca presupone una visión estética del paisaje. La conmoción descrita expresa el sentimiento de una emoción ante lo que es un panorama, algo apreciable no por su utilidad sino por su propia belleza, cosa que en aquel momento y en la cultura occidental supone una novedad. Según Steenbergen, Petrarca nos proporciona aquí una descripción de la experiencia espacial que prefigura la puesta en escena con perspectiva del espacio natural que no habrá de llegar hasta el Renacimiento³. Al contemplar el paisaje desde la cima, el observador pierde las referencias convencionales a puntos de distancia y se le hace imposible medir cualquier espacio dada la extrema profundidad del lugar. De algún modo se sitúa fuera de la realidad.

1.3. Interés por el paisaje en el Renacimiento

En la Europa del Renacimiento, un paisaje era entendido como una ventana abierta a un punto particular del mundo. El arquitecto y teórico Leone Battista Alberti (1404-1472) vive el proceso del surgimiento de un nuevo tipo de edificación para el medio rural: la villa. Desaparecida al fin la necesidad de fortificar los asentamientos rurales, una nueva élite humanista impulsa este tipo de edificios, que tienen un gran desarrollo en la Toscana. Estos usuarios ya aprecian el disfrute del paisaje si bien siguen igualmente apegados a la vida ciudadana.

En este contexto, Alberti recomienda en sus tratados como localización ideal para una villa aquellos parajes donde, además de poder disfrutarse de vistas sobre la naturaleza y el campo, se gozara de *perspectiva* sobre la ciudad. La perspectiva es pues, además del método gráfico de representación, el método de orientar y

² **COURTOIS** M. *Pintura china*. Aguilar. Madrid 1969

³ **STEENBERGEN** C., **REH** W. y **SMIENK** G. *Arquitectura y paisaje: la proyectación de los grandes jardines europeos*. Gustavo Gili. Barcelona 2001

estructurar la mirada sobre el paisaje, y aquí el paisaje ya es naturaleza más ciudad ⁴.

1.4. El invento de la perspectiva y su influencia como instrumento para orientar la mirada al paisaje

La concepción del paisaje como una invención se relaciona con su surgimiento precisamente a partir del invento técnico de la perspectiva, que conformó una manera de percibir el paisaje con un orden, en un marco espacio-temporal mensurable. Esta manera de entender el paisaje se basa en atribuirle un carácter de representación cultural, de realidad mental que se apoya en modelos pictóricos. El paisaje es descrito como un punto de vista, como una especie de filtro parecido a una cuadrícula mental entre el ser humano y el mundo, referencias que nos vuelven a recordar la técnica de la perspectiva.

A la perspectiva, como invento técnico, se le atribuye una importancia comparable a la de la imprenta. Si esta última asegura la continuidad del pasado en el presente, la primera conforma nuestra percepción y sensaciones y provee un marco de espacio y tiempo que traba una estructura de referencia de la que ya difícilmente es posible escapar. Ya está tan interiorizada como sistema de contemplación que no pensamos que sea algo artificial. Se ha considerado como un a priori formal que por lo tanto pasa desapercibido y que constituye un mecanismo automático para estructurar la percepción, una especie de icono inteligente.

Algunas teorías sobre este punto en concreto sostienen que no hay un paisaje consensuado e identitario, sino una pluralidad de ellos que corresponden a otros tantos puntos de vista y cuadrículas mentales sin los que el paisaje no existiría. Nacido a partir de la invención de la perspectiva como técnica, el paisaje despliega a su vez infinitas perspectivas visuales⁵.

1.5. Interés de los artistas en Occidente por el paisaje a partir del siglo XVI

A mediados del siglo XVI el término *paisaje* era ya de uso corriente entre los artistas aunque no así en el lenguaje común. Miguel Ángel lo consideraba una invención flamenca, sin base alguna en la Antigüedad como género artístico y carente de simetría, proporción, sustancia ni nervio. El paisaje es identificado como una vista enmarcada por una ventana o por un cuadro, si queremos relacionar la invención del paisaje con la del cuadro en pintura. Según esta interpretación el paisaje sería casi un producto derivado de los modelos pictóricos del Renacimiento. Estos modelos se exportan a la manera de percibir el mundo.

⁴ **STEENBERGEN C., REH W. y SMIENK G.** *Arquitectura y paisaje: la proyectación de los grandes jardines europeos.* Gustavo Gili. Barcelona 2001: 43

⁵ **CHENET F. y WIEBER J.** *Le paysage et ses grilles: actes du Colloque de Cerisy-la-Salle, 1992 "Paysages? paysage?".* L'Harmattan. Paris, 1996

Algunos paisajes son descubiertos por el paseante después de haber sido pintados.

La pintura nos ha enseñado a contemplar el mundo, si bien esto hace que lo veamos a modo de un cuadro de paisaje. Finalmente la contemplación del paisaje sería similar in situ o ante una representación plástica del mismo. La naturaleza de la mirada sería esencialmente la misma, un modo subjetivo de percepción visual.

1.6. Interés popular por el paisaje a partir del siglo XVII. El inicio del turismo. La idea de lo pintoresco por referencia a la pintura.

Con independencia de los antecedentes mencionados, y si bien es cierto que durante los siglos XV y XVI ya algunas élites apreciaban estéticamente el ambiente natural, se considera que el interés popular por el paisaje se desarrolla en paralelo con los inicios del turismo en la Inglaterra del siglo XVII. Hasta ese momento el paisaje natural no tiene apenas interés estético para la mayoría, o por lo menos no lo tiene para ser visitado y vivido.

Curiosamente sus primeros frequentadores lo elogiaban comparándolo con un cuadro durante el período caracterizado por la aspiración al *Paisaje Ideal*, a mediados de siglo, cuyo máximo representante en pintura es Claudio de Lorena. Este pintor no retrataba la naturaleza con realismo, sino que seleccionaba los motivos más idílicos para sus obras, combinándolos para presentárnosla como podía haber sido de no haberse desviado *por accidente* de una forma ideal a la que tiende según la concepción aristotélica tal como expone en su análisis Hussey⁶.

Con el gusto ya educado por esta escuela de pintura, el público empezó a admirar aquellos paisajes naturales que recordaban a los cuadros, y los calificó precisamente de *pintorescos*, ampliándose así el significado de este adjetivo procedente del término italiano *pittoreesco*, de la época de Tiziano. El viajero aprecia el paisaje porque es distinto de su hábitat que ya es urbano. Ha nacido la idea de lo pintoresco por referencia a la pintura.

1.7. Impulso de la jardinería como acercamiento al paisaje ideal. La aparición del parque urbano.

Si bien el arte de la jardinería tiene un origen temprano, cargado de significado mágico y religioso, y se desarrolla con sus particularidades en todas las civilizaciones, lo que marca un hito en la relación de los conceptos jardín y paisaje es este período de sensibilidad hacia el *Paisaje Ideal*. El paisajismo entendido como jardinería que imita el paisaje ideal pretendió recrear esos escenarios naturales. Finalmente el paisaje se introduce en el ámbito urbano como parque.

⁶ HUSSEY C., MADERUELO J., VEUTHEY M. y LUCA P. M. *Lo pintoresco: estudios desde un punto de vista*. Biblioteca Nueva. Madrid 2013: 34

Hussey ⁷ refiere como a lo largo del siglo XVIII se hace popular en Inglaterra la costumbre de mirar la naturaleza como una serie interminable de temas pictóricos. Podemos llamar a esto *visión pintoresca*, modo de observar el paisaje que se adentra en el siglo XIX.

1.8. El deseo de perpetuar el paisaje propicia su descripción y su reproducción y recreación en todas las artes. El Romanticismo

A partir de que el paisaje es objeto de contemplación y admiración aparece el deseo de prolongar su recuerdo y este deseo se satisface mediante su descripción gráfica, literaria, fotográfica, etc. y mediante su reproducción o recreación en los jardines. Los dos tipos de recursos para retener el recuerdo del paisaje son realmente proyecciones hacia el futuro. Ya no son el recuerdo en sí mismo, sino repeticiones. Según Kierkegaard ⁸, repetición y recuerdo son un mismo movimiento que puede ir en sentidos opuestos. El recuerdo es un retroceso para recuperar algo y la repetición es una manera de recordar, o mejor de prolongar la existencia de aquello que queremos recordar, avanzando. Esto es lo que explica que la repetición, si se consigue, comporte felicidad, mientras el mero recuerdo nos hace sentir desgraciados, o cuando menos nostálgicos.

El sentimiento por el paisaje conoce su auge en el Romanticismo, momento de sensibilidad hacia el mismo, con cambios en el modo de percepción y representación. Varios son los rasgos principales que caracterizan el entendimiento romántico de la naturaleza. Uno de ellos es el deseo de regresar a un tiempo original, más natural, que no coarte la sensibilidad y la pasión. De ello se deriva la exaltación romántica de la Edad Media y de todo lo oriental. Otro rasgo es la visión totalizadora del universo como un sistema de correspondencias cerrado. La polaridad formada por la Europa del Norte y la que se encuentra al Sur de los Alpes es también un concepto del Romanticismo. Aquellos que proceden de las brumas del norte encuentran el sol y la luz meridionales. Lo moderno e industrial frente a lo primitivo y tradicional, lo gótico versus lo árabe.

Todo este colosal retraso en la valoración del paisaje por parte de la mentalidad occidental, puede encontrarse según Hussey ⁹ en las condiciones sociales y materiales de Europa durante siglos de influencia decisiva de las enseñanzas del cristianismo. Si en China se busca en las montañas la belleza divina de la naturaleza, puesto que no existe la idea de la divinidad personal, en Occidente se considera que los bosques, las montañas y los ríos son poseídos por las fuerzas del mal. Los dioses antiguos de los bosques y las fuentes evolucionan con el cristianismo en espíritus malignos. Pecado y naturaleza van de la mano e impiden

⁷ **HUSSEY C., MADERUELO J., VEUTHEY M. y LUCA P. M.** *Lo pintoresco: estudios desde un punto de vista.* Biblioteca Nueva. Madrid 2013: 26

⁸ **KIERKEGAARD S.**, *La repetición.* Alianza Editorial 2009: 27

⁹ **HUSSEY C., MADERUELO J., VEUTHEY M. y LUCÍA, P. M.** *Lo pintoresco: estudios desde un punto de vista.* Biblioteca Nueva. Madrid 2013: 31-33

que se reconozca belleza alguna en la misma. Además existe el temor al daño físico que pueden provocar los animales salvajes o los encuentros con humanos hostiles y por ello solo se ven con tranquilidad los paisajes risueños formados por praderas, viñedos, rincones resguardados o tranquilos cursos de agua.

El hombre anterior a la Modernidad percibía la naturaleza con miedo y con una connotación pecaminosa. Incluso a Petrarca el episodio de la ascensión al Mont-Ventoux le dejaría un sentimiento de culpabilidad por la posibilidad de haberse alejado de Dios en su atrevimiento. Al irnos alejando de la Edad Media, se va superando el temor a la naturaleza, pero no por ello se aprecia siempre estéticamente el paisaje, como demuestra el relato de la impresión que le produjeron los Alpes a un viajero ya en pleno siglo XVIII: *esas formas caóticas carentes de gracia y de belleza, ese compendio de horrores y fealdades que son los Alpes con sus repugnantes extensiones nevadas, malformaciones irregulares y glaciares*¹⁰.

En algunos ámbitos intelectuales la visión reticente hacia el sentimiento por el paisaje perdura hasta bien entrado el siglo XX, como se puede comprobar en un texto de Giménez Caballero¹¹: *El español no había sentido -ni siente, ni sentirá- el paisaje. Eso del paisaje fue una invención panteísta del humanismo que tuvo escasas repercusiones en nuestra genuina cultura. El "sentimiento de la naturaleza" en nuestra literatura y en nuestra pintura ha sido solo un tema de profesores liberales para torturar a alumnos y a clásicos.*

Simmel diferencia muy nítidamente entre *sentimiento* hacia la naturaleza y *gusto* por el paisaje. Si bien el primero data de épocas primitivas, el segundo es un fenómeno relativamente reciente puesto que ha exigido previamente un alejamiento de la noción unitaria ante la naturaleza, y en una concepción post-medieval supone el recorte de distintos paisajes en una misma naturaleza como individualidades claramente delimitadas. En sus palabras: *Entiendo que el camino para alcanzar alguna comprensión, aunque sea aproximada, de esta cuestión pasa por analizar el paisaje en el ámbito de la producción pictórica*¹².

2. VISIÓN NATURALISTA Y VISIÓN CULTURAL DEL PAISAJE

2.1. Distinción entre paisaje primigenio y paisaje superpuesto

Existe una visión que podemos llamar naturalista del paisaje que parte de la base de que antes de la intervención humana hay un sustrato primigenio. Algunos geógrafos distinguen, a partir de esta idea, entre un paisaje natural y un paisaje superpuesto, producto de la huella de la sociedad, caracterizada por los proyectos

¹⁰ **TRIAS E.** *Lo bello y lo siniestro.* Ariel. Barcelona 1999

¹¹ **GIMENEZ CABALLERO E.** *El arte y el estado,II. Acción Española,XIII.* Madrid 1935: 510-523

¹² **SIMMEL G.** *Filosofía del paisaje.* Casimiro. Madrid 2013: 9-12

humanos materializados sobre un suelo. Esta idea es desarrollada entre otros por G. Bertrand en su obra *Le paysage entre la Nature et la Societé*.

Otra tendencia, aunque no cree posible establecer una división tan clara entre dos tipos de paisaje, sí considera que hay unos componentes diferentes, analizables por separado, que conforman un sistema complejo entre lo natural y lo social. Según esta visión, la realidad del paisaje sería la suma de dos componentes de un sistema con una morfología dinámica. Un componente englobaría la topografía, la geología, las especies vegetales y el clima y el otro los edificios, sus agrupaciones, las infraestructuras viarias, agrícolas e industriales y su efecto sobre el suelo en que se asientan. Esta totalidad paisajística se encuentra en constante evolución.

2.2. El mundo antes del Renacimiento y al descubrirse nuevos territorios

El primero de estos dos enfoques es más fácil de entender si nos imaginamos como debía ser el mundo hasta el Renacimiento, cuando al descubrirse nuevos territorios era posible compararlos, en su estado *natural* y poco humanizado, con la Europa habitada y domesticada del momento. En la actualidad el paisaje final de casi todo el globo está en gran parte determinado por la acción de la civilización y lugares muy distantes y muy diferenciados climáticamente pueden ser muy semejantes si se dan coincidencias en la influencia cultural y económica.

Esta reflexión al respecto se debe a J. Maderuelo quien la incluye entre las observaciones de su introducción al libro *Paisaje y Pensamiento*¹³ del que es editor. Para este autor el paisaje campestre, que aún conserva algunos rasgos de naturaleza, ofrece un panorama antropizado, transformado trabajosamente por muchas generaciones de campesinos. Si disfrutamos de las vistas de ese paisaje, no es porque estemos frente a la naturaleza, sino por nuestra capacidad de valorar la variedad de la vegetación, la presencia del agua o los matices de luz según la hora del día o las diferentes estaciones. Todo ello es interpretación cultural. Las cualidades paisajísticas de un lugar determinado no son de índole objetiva, sino sujetas a las emociones que puedan despertar en el observador.

Lo que vemos en el campo, con mirada distraída, moderna y de urbanita que añora el paraíso perdido, según expresión de Walter Benjamin, es el resultado de la acción continuada sobre el territorio de la agricultura, la ganadería, la minería, la ingeniería, la construcción. Sobre ese territorio como grado cero del paisaje, junto a los fenómenos geológicos, el clima y las posibilidades bióticas, que en conjunto conforman una especie de materia prima con la que amasar o construir el paisaje. Ahí encontraremos grabada la historia por las formas de ocupación del territorio, la división parcelaria, los bancales, los cultivos, las acequias y los caminos.

¹³ **MADERUELO, J.** (dir.). *Paisaje y Pensamiento*. Abada. Madrid 2006

2.3. La naturaleza como algo a someter por la voluntad humana

A partir de la Ilustración, la tradición europea ha visto la naturaleza como algo secundario frente a la voluntad humana que es capaz de someterla, estableciendo una cierta oposición entre belleza natural y belleza artística, es decir entre naturaleza y cultura. Se llega a considerar como superior la belleza artística, este es el caso de Hegel en sus *Lecciones de Estética*. Este fenómeno es muy propio de la vieja Europa y nunca llegará a adquirir la misma intensidad en Norteamérica, donde quizá por su escala geográfica tiene más arraigo una visión naturalista por encima del entusiasmo estético por lo artificial. En todos los casos mencionados, se le dé mayor o menor importancia, existe una conciencia clara del paisaje natural como entidad diferenciada de lo artificial.

Ya Cicerón formulo en su tratado *De Natura Decorum* una clasificación de la naturaleza en dos categorías: la 1ª corresponde al mundo natural y la 2ª a los lugares habitados. Esta diferenciación perdura hasta el siglo XVIII, al desdibujarse este límite con la Ilustración.

2.4. Predominio de lo artificial y construcción cultural

Gillo Dorfles, en *Naturaleza y artificio* trata de la supuesta dicotomía entre ambiente natural y artificial. Considera cierto que la humanidad partió de un ambiente natural, transformándolo por etapas en un ambiente artificial, de modo que resulta actualmente difícil reconocer las características naturales originarias, si bien ello es posible en casos como el de la campiña toscana, que el autor considera digno de admiración. Se refiere a las doctrinas que, partiendo del *status naturae* integral del hombre construyeron el mito de la *naturalidad* de las sensaciones humanas, como en el caso de J. J. Rousseau, y plantea la pregunta acerca de si es realmente posible la formación en la mente humana de percepciones y representaciones no influidas por experiencias precedentes, desde una mirada inocente no contaminada.

En la misma línea Martínez de Pisón¹⁴ precisa: *El paisaje es un producto del tiempo, revela lo que somos, nuestro propio sentido, por lo que constituye un legado cultural, un patrimonio vivo y frágil*. Esta cita, a su vez nos recuerda la afirmación de Fernando Pessoa cuando escribió que *El paisaje es lo que somos*, o la de Azorín: *El paisaje somos nosotros*.

¿Por qué resoplamos ante la idea de que el paisaje es una invención...? y ¿Porqué es tan fuerte el sentimiento de que el paisaje es un elemento natural? se pregunta Anne Couquelin en Paisaje y ciberespacio: una visión perspectiva ¹⁵.

¹⁴ **MARTINEZ DE PISON**, E. *Miradas sobre el paisaje. Paisaje y teoría*. Marcial Pons. Madrid 2013

¹⁵ **COUQUELIN**, A. *Paisaje y ciberespacio: una visión perspectiva. Paisaje y Pensamiento*. Abada. Madrid 2006

3. LA VISIÓN SINTÉTICA O INTEGRADA DEL PAISAJE

3.1. El paisaje como resultado de la influencia entre el factor humano y el natural. El espacio sintético de la superposición

Puede haber tantas visiones fragmentarias del concepto de paisaje como distintas disciplinas y orientaciones académicas o profesionales, ya se trate de las aportadas por ecólogos, geógrafos, paisajistas, arquitectos, historiadores del arte o de la literatura, entre otros. También se producen solapamientos de todos estos enfoques.

Un planteamiento abierto que considere los distintos discursos puede guiarnos a considerar el paisaje como un espacio sintético en el que se superponen sobre un suelo o superficie una sucesión de huellas que deja el ser humano al habitar, producir y desplazarse. El paisaje ya no es solo un elemento natural del entorno, como pudo serlo al principio de los tiempos, sino que se trata de un sistema ya más artificial que evoluciona según conveniencias de una sociedad, antes que según unas leyes naturales. Esta perspectiva supone una visión sintética, que superando la dicotomía entre las visiones naturalista y cultural analizadas anteriormente, integra los distintos modos de percepción del paisaje.

La Filosofía también se ha ocupado del paisaje en cuanto que a la indagación del ser humano sobre sí mismo, le sucedió en su momento el interés por la relación de éste con su entorno. Una de las tesis filosóficas en este campo es precisamente que el mundo existe en cuanto que lo vivimos, lo habitamos, lo contemplamos, e incluso lo construimos. Ese encuentro del ser humano con el paisaje genera una experiencia que vivimos, aparte de su consideración como representación mental y construcción cultural. La experiencia fenomenológica del paisaje es pues también sensorial. Afecta a los cinco sentidos y al mismo tiempo es una experiencia emotiva que explica el poder de persistencia de los lugares en la imaginación humana y la penetración en el arte de todo este caudal en busca de su descripción estética.

Martínez de Pisón, concluye en su estudio sobre los componentes geográficos del paisaje, que éste es una plasmación formal integradora de los componentes naturales y humanos que constituyen el espacio geográfico. Según este enfoque la formalización espacial sería dinámica a través de su evolución natural y también de su historia. Se ha dicho que el paisaje es una unidad espacio-temporal en la que convergen sólida pero inestablemente los elementos de la naturaleza y de la cultura.

Otra formulación filosófica es la que considera que el paisaje en cuanto entorno del ser humano es también su circunstancia, no en un sentido moral o social sino más bien físico, puesto que lo *circunda* y es su *estancia* natural, aquella en la que habita. Esta sería la versión Orteguiana de las formulaciones de Heidegger sobre el ser y el tiempo y sobre habitar y construir, según las cuales lo segundo significa originariamente lo primero. Es decir que la forma de *estar* del ser humano es *modificar*. Así lo expresa Francisco de Gracia: *En tanto el hombre se relaciona*

*con el espacio natural y lo hace vitalmente suyo se convierte en espacio existencial.*¹⁶

3.2. El paisaje entendido como una evolución hacia la artificialización generalizada que conforma una especie de alternativa a la naturaleza

Uno de los enfoques teóricos que se utiliza para enfrentar la dualidad entre el paisaje natural y las intervenciones artificiales sobre el mismo consiste en la pretensión de eliminar esta diferenciación y asumir la imposibilidad de establecer límites entre los dos sistemas, confiando en una integración total gracias a la ciencia y a la capacidad de adaptación del ser humano. Vendría a suponer la aceptación de una artificialización generalizada como sistema global alternativo al de la Naturaleza.

Esta tendencia sería en parte deudora de las formulaciones que ensalzaban la belleza de las metrópolis, como hizo August Endell, 1908, que en sus ensayos *La ciudad como paisaje* y *La ciudad como naturaleza*, asimilaba la belleza urbana a la de la naturaleza. Posteriormente se la ha relacionado con las teorías de Francis Fukuyama, sobre el fin de la historia. Estaríamos al fin del camino emprendido con la Edad Moderna, que supuso, según exponía muy bien Octavio Paz en 1971, la separación entre el hombre y la naturaleza, que se transformó en oposición y combate. El objetivo del ser humano ya no era salvarse, sino dominar la naturaleza. El mundo se vio escindido entre naturaleza y cultura. Según la visión integrada, a diferencia de la visión apocalíptica, si seguimos la clasificación que hizo Umberto Eco en 1965, la naturaleza primigenia habría sido vencida pero para bien de la humanidad.

3.3. La percepción del paisaje como un sistema de estratos o capas

Según Steenbergen, el paisaje es un sistema complejo, que puede entenderse configurado por una sucesión de estratos o capas identificables. La forma del paisaje puede explicarse como si estuviera formada por tres capas imaginarias: la capa natural, la capa agrícola y la capa arquitectónica o construida¹⁷.

El paisaje agrícola puede entenderse por la superposición de distintos tipos de cultivos, que lo conforman como resultado de un proceso que deja su impacto sobre el paisaje natural. A su vez el paisaje urbano deriva de actuaciones de ingeniería y edificación sobre el paisaje natural y agrícola. Habría pues una estratificación a lo largo de la historia que culminaría en un paisaje urbano con una estructura generada a partir de la incidencia sobre la naturaleza de las técnicas agrícolas y los sistemas de ingeniería y edificación. No se trataría de paisajes distintos, sino de un sistema complejo, con distintos grados de desarrollo dependiendo de cada lugar. Es decir que estaríamos ante la presencia de tres

¹⁶ **DE GRACIA F.** *Entre el paisaje y la arquitectura*. Nerea. San Sebastián 2009: 14

¹⁷ **STEENBERGEN C., REH W. y SMIENK G.** *Arquitectura y paisaje: la proyectación de los grandes jardines europeos*. Gustavo Gili. Barcelona 2001

estratos: natural, agrícola y construido. Estos estratos no solo se superponen sino que también se entrecruzan e interactúan entre sí.

Si en principio entendemos que el estrato construido incluye todos los tipos de infraestructuras y edificaciones, podríamos convenir en que como parte del mismo cabe distinguir un sistema menor específicamente arquitectónico. Esta especie de capa *arquitectónica*, se correspondería con aquella en que la forma ha sido determinada de una manera consciente, lo cual es válido no solo para edificios sino también por ejemplo para jardines y otras intervenciones, mientras tengan un componente formal. La arquitectura tiene una incidencia sobre el territorio, que se pretende evaluable desde un punto de vista independiente a sus valores formales o espaciales, en cuanto a su incidencia paisajística. No porque impacte *sobre* el paisaje, sino porque forma parte de él.

3.4. La arquitectura como última capa del paisaje

Se puede decir que hay varias tendencias en el modo de enfrentar el problema de intervenir *arquitectónicamente* en un territorio, que en ese momento tiene ya un grado determinado de desarrollo paisajístico y que está a punto de resultar modificado. Una actitud es la que pretende buscar el menor impacto y el mayor equilibrio con el entorno. Otra tendencia, de inspiración formal y geométrica, busca significarse o abstraerse ante lo preexistente. Una tercera vía, más orgánica e incluso pintoresca, persigue una apariencia naturalista de la intervención y a diferencia de la primera posibilidad sí que introduce profundas modificaciones en el entorno aunque pretende un resultado final de un paisaje natural idealizado.

Las formas en las que se materializa lo que podríamos llamar la capa arquitectónica del paisaje son el producto de una cultura cambiante que incluye influencias de diversos ámbitos artísticos como la pintura, la literatura, el teatro y el cine que como estudia Simón Marchan¹⁸ en el caso de la primera de estas artes *contaminan* la arquitectura.

El interés por el paisaje evoluciona de la mano de la popularización del viaje de placer, del gusto por conocer nuevos lugares. En este sentido y fruto de una posterior evolución de este fenómeno, inicialmente minoritario, podría decirse que el turismo en sus orígenes provoca el descubrimiento generalizado del paisaje y que en su desarrollo lo coloniza de tal modo que acaba poniendo en peligro esas capas anteriores. Esta colonización, también residencial, es sobre todo arquitectónica por los edificios e infraestructuras que conlleva. En algunos de estos ámbitos de la arquitectura, como por ejemplo en los espacios o edificios para el turismo, las distintas contaminaciones o influencias se hacen más evidentes e incluso inmediatas puesto que en ellos se da un cierto componente escenográfico y a veces incluso efímero.

¹⁸ **MARCHAN FIZ** S. *Contaminaciones figurativas*. Alianza Editorial. Madrid 1986



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

La difusión de lo urbano: reflexiones sobre paisaje, patrimonio y ciudad.

*Iván Velasco Romera**

**Geógrafo, Grupo de Investigación "Turismo, Patrimonio y Desarrollo".
Dpto. Geografía Humana. Universidad Complutense de Madrid.*

RESUMEN

En las dos últimas décadas la aceleración del proceso de expansión urbana ha dado lugar a la paradoja de que el crecimiento urbano ha puesto en serio peligro a la propia ciudad, o al menos a la idea de ciudad que permanece en el imaginario colectivo.

La presión urbana, tradicionalmente centrífuga se ha convertido en un fenómeno multidireccional con polos que generan presión hacia la periferia y hacia el centro. Esta nueva situación obliga a replantear la escala y el método para gestionar el la ciudad, su patrimonio y el territorio. El paisaje se posiciona como una herramienta preferencial en este aspecto por su naturaleza holística, evolutiva e integradora.

ABSTRACT

In the last two decades the acceleration of urban sprawl has led to the paradox that urban growth has seriously endangered the city itself, or at least the concept of the city that remains in the collective imagination.

The traditionally centrifugal urban pressure has become in a multi directional phenomenon that generates pressure to the peri urban areas and towards the city center. This new situation requires rethinking the scale and method for managing the city, its heritage and territory. The landscape is positioned as a key tool for this objective for its holistic and evolutionary dimension.

Ciudad ha devenido una palabra clave de la tribu política, una palabra que le sirve para todo a la tribu mediática, la palabra coartada de los clanes de urbanistas, de “amenageurs”, de arquitectos, de administradores, de sociólogos que la escrudiñan, la auscultan y/o pretenden darle forma. ¿Pero “urbanización” es sinónimo de “producción de ciudad”?

Françoise Choay. “El Reino de lo urbano y la muerte de la ciudad” (1994)

1. APUNTES INICIALES. DEL PROCESO DE DIFUSIÓN DEL HECHO URBANO

La cita de Choay que abre esta comunicación revela la intencionalidad primera del propio texto, que no es otra que la reflexión sobre el significado actual del concepto *ciudad* en el marco de un proceso de difusión del propio concepto.

En las últimas décadas se ha producido la paradoja de que la propia expansión del hecho urbano ha conseguido diluir a la ciudad en un todo muy difícil de definir. ¿A qué podemos llamar ciudad entonces? Ante el significante *ciudad* existe un imaginario colectivo que nos lleva automáticamente a Madrid, Barcelona, Sevilla, Toledo... Espacios que, sin embargo, hoy día son más que una ciudad, se han transformado en entes urbanos difusos que preservan un espacio central más o menos definible y al que se ha yuxtapuesto y agregado un conjunto de espacios multiformes que asumen funciones urbanas. Se conservan la palabra y el topónimo pero ya no significan lo mismo. La realidad ha cambiado y las ciudades ahora son: áreas metropolitanas, conurbaciones, áreas urbanas, megalópolis, metápolis, ciudades globales...

La situación actual se ha cimentado en un proceso permanente de evolución de la ciudad. Un proceso que está implícito en la propia naturaleza del hecho urbano. Desde su origen se configura como una realidad cambiante y adaptable, un paisaje cultural que cambia en función de las necesidades o las concepciones territoriales de la sociedad que lo habita. Su crecimiento y expansión, tal y como señaló Reclus hace más de un siglo, es propio de “un desarrollo normal, un indicador de evolución sana y regular. Donde las ciudades crecen, la humanidad progresa; allí donde se deterioran, la propia civilización está en peligro”. (RECLUS, 2010. Reedición del texto publicado originalmente en 1895).

Sin embargo, existe un punto de inflexión que pone en entredicho la idea de que el crecimiento urbano es un “desarrollo normal” de la ciudad. Se podría situar en los años 60 del siglo XX, cuando el proceso de difusión urbano comienza a verse condicionado por factores que modifican la escala de las relaciones económicas y por extensión del propio hecho urbano. El espacio, tal y como señaló Choay (1994), “se ve sojuzgado por la velocidad”. La reducción de los tiempos de desplazamiento abolió las antiguas limitantes y servidumbres espaciales a las cuales estaban sometidos los asentamientos humanos produciendo la dicotomía que ha caracterizado territorialmente el proceso de expansión urbana desde los años 60 del siglo pasado: concentración y polarización de los flujos económicos y humanos en las grandes áreas urbanas frente a la difusión de lo urbano hacia áreas rurales y naturales.

La ciudad en consecuencia se diluye en el territorio perdiendo su identidad y naturaleza. Los propósitos que guían su construcción ya no tienen como prioridad el “aumento de la complejidad de la ciudad, es decir, aumentar la probabilidad de contactos, intercambios y comunicación, que es, en definitiva, la esencia de la ciudad y la que tendría que guiar su desarrollo” (RUEDA, 1996) sino que prevalece la obtención de una posición predominante en el sistema global de ciudades a través de la puesta en marcha estrategias adaptadas a tendencias globales generalmente ajenas a la realidad territorial.

A modo de síntesis, se podría decir que “el fenómeno hasta ahora creciente de expansión física de lo urbano en el espacio, en todas sus facetas y particularidades geográficas, tiene su correlato en la extensión de la propia concepción de lo urbano o de la urbanización –difusa, diluida si se quiere- del territorio” (VÁZQUEZ, 2008). La ciudad ha sido sometida por la economía global y el resultado a nivel territorial es una yuxtaposición infinita de paisajes inconexos que se asocian al concepto genérico de *ciudad*.

2. LOS PAISAJES DE LA GLOBALIZACIÓN

Para comprender buena parte de los actuales procesos económicos, territoriales y sociales es común, cuando no necesario, utilizar la globalización como punto de partida y base teórica. En el caso que nos ocupa (la ciudad y su expansión) sirve como marco teórico inicial con el que situar en un contexto amplio el papel de estos espacios a nivel regional.

A escala mundial, la globalización genera notables diferencias entre regiones. Destacan sobre el resto las áreas metropolitanas; son los centros regentes que dan vida y estructuran la economía global, por lo que podríamos denominarlos territorios ganadores. Junto a estas ciudades globales, aparecen las grandes regiones turísticas y las áreas industriales intermedias, que por sus características y potencialidades se adaptan perfectamente a los ritmos y pautas impuestos por la economía global y las demandas sociales. En contraposición encontramos multitud de espacios que se encuentran fuera de las redes de intercambio definidas por las ciudades globales. Simplificando podemos decir que el resultado de la globalización es un conjunto de territorios ganadores y de territorios perdedores, definidos esencialmente por su inserción o no inserción en las dinámicas económicas globales.

A escala regional, la globalización produce también desigualdades, quizá menos evidentes pero fácilmente perceptibles. Se podría hablar de una situación similar a la que ocurre a nivel global: espacios centrales de las áreas metropolitanas donde se sitúan los centros decisionales y los empleos cualificados y, periferias metropolitanas subordinadas funcionalmente a la ciudad central. Sin embargo, y como fruto de la difusión del hecho urbano que se viene produciendo desde el cambio de siglo, comienzan a originarse dinámicas territoriales que dan lugar a nuevas centralidades en espacios periféricos, derivados de una buena gestión y de la puesta en valor de recursos que atraen y facilitan la inversión cualificada. Todo este proceso tiene como resultado la modificación del “reparto de poder”,

derivando de ello un territorio social y económico que se vuelve a la vez más homogéneo a gran escala, y más fraccionado a pequeña escala (Veltz, 1999). A nivel global podríamos hablar de un efecto unificador, universalizador y tendente a la concentración, mientras que a nivel regional y local, el efecto es prácticamente el contrario: Existe una tendencia a la búsqueda de la individualidad y de la diferenciación con el objetivo de atraer inversión y visitantes.

A escala urbana, existe una propensión, tal y como se ha señalado, a la homogenización. Los nuevos crecimientos urbanos parten de unos objetivos y pautas comunes y el resultado final es la creación de grandes polígonos residenciales, industriales o comerciales unidos a través de vías de comunicación que faciliten la conectividad entre estos espacios, en inicio, monofuncionales. La universalización de este urbanismo, junto a la universalización de determinadas pautas culturales y de consumo, hace que las ciudades alteren sus estructuras físicas y sociales. La ciudad que tradicionalmente se ha caracterizado por ser un espacio integrador de la diversidad social, se está transformando en un espacio segregado, organizado en compartimentos especializados, estancos y automarginados. (Borja y Castells, 1998).

En España, la ciudad dibujada por la globalización y los procesos socioeconómicos asociados es un collage de elementos de distintas épocas, en el que la expansión de las periferias está generando la pérdida del protagonismo de los centros por la emergencia de nuevas centralidades en los nuevos crecimientos. Las periferias ofertan el contacto con la naturaleza anhelado por los urbanitas, la tranquilidad, el jardín en el patio de atrás... Sin embargo la generalización de este modelo acarrea para su mantenimiento un ingente consumo de territorio, una transformación del erial y la dehesa en un paisaje banal y repetitivo, plagado de verdes cuasi-sintéticos y pareados con piscina. Una proliferación de centros comerciales que compensen la carencia de comercios de proximidad. Un incremento de las infraestructuras demandado por una sociedad que debe moverse para vivir. En resumen, una paradójica pérdida de la calidad paisajística que demandaban aquellos que buscaban la naturaleza al periferizar sus vidas.

3. LA CIUDAD COMO PAISAJE. LA RECONSIDERACIÓN DE UN PAISAJE ORDINARIO

La asociación de paisaje y naturaleza ha estado arraigada en nuestra sociedad hasta hace poco tiempo, y en buena medida podríamos afirmar que así sigue siendo. No obstante en los últimos años una serie de documentos han favorecido la aparición de una nueva concepción (social y política) del término paisaje. La Convención Europea del Paisaje de Florencia del año 2000 es un ejemplo paradigmático. Supuso un punto de inflexión en el proceso de territorialización del paisaje al definirlo como “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea resultado de la acción e interacción de factores naturales y/o humanos”.

La unión de paisaje y territorio ha facilitado la asunción de la existencia de paisajes valiosos más allá de los singulares y exóticos asociados a la naturaleza o

el patrimonio. Se ha comenzado a dar importancia a los llamados “paisajes ordinarios” (Dewarrat y otros, 2003) o paisajes cotidianos.

Un ejemplo evidente de estos paisajes cotidianos es la ciudad, que constituye el escenario de vida habitual para millones de personas. No obstante es un paisaje de difícil concepción ya que estamos inmersos en él, su tamaño hace que sea casi imposible abarcarlo con los sentidos y el hecho de recorrerlo rutinariamente rebaja nuestro nivel de atención sobre él, llegando a pasarnos desapercibidos sus cambios y transformaciones. (Cruz y Español, 2009). El entendimiento y valorización del paisaje urbano como un todo sigue siendo complicado a todas las escalas y más teniendo en cuenta su progresivo y exponencial crecimiento y heterogeneización. Sigue siendo desconocido e infravalorado y sólo percibimos piezas concretas que destacan por su valor estético o por un valor cultural o sentimental asignado por el individuo o la colectividad.

La situación que se genera es paradójica: la sucesión de cambios en el paisaje urbano forma parte de su idiosincrasia, ya que esencialmente es la plasmación de la cultura territorial de una sociedad. Este continuo cambio, a su vez, hace que no seamos capaces de conocer en profundidad nuestro espacio cotidiano. Además las dinámicas de sustitución y cambio en la ciudad de las últimas décadas es de una magnitud mucho mayor al producido en épocas precedentes, en buena parte porque las intervenciones llevadas a cabo en el pasado tenían lugar en el marco de un modelo de organización que obedecía a factores sociales y no económicos. (Chaline, 1981).

Actualmente, los procesos de globalización antes explicados, han generado profundos cambios en el espacio urbano y en la sociedad, dando lugar a una situación incongruente: El deterioro de conjuntos paisajísticos valiosos y la pérdida de tramas construidas del pasado y su sustitución por configuraciones repetidas y banales sin integración en el espacio heredado; coinciden con una creciente demanda social de paisajes de calidad y con la reivindicación cada vez más extendida del derecho a vivir en entornos paisajísticamente dignos (Mata, 2006). La sociedad actual se encuentra por tanto ante un conflicto constante: La demanda de paisajes de calidad frente a la necesidad de asimilación de nuevos espacios para el desarrollo económico y social del área metropolitana. Se lucha por fosilizar ciertos paisajes que funcionan como reductos de naturalidad y pasado, mientras que el resto del territorio es homogeneizado y banalizado.

Esta fragmentación del espacio –paisajes de consumo y paisajes de disfrute-, genera un tercer paisaje: los espacios en desuso, espacios intersticiales y espacios de tránsito. Estos pasan inadvertidos o simplemente los eliminamos, los invisibilizamos por miedo o desconocimiento. Paisajes invisibles que son tan cotidianos como los otros y que en cambio son menospreciados convirtiéndose en ruinas contemporáneas (antiguos áreas industriales, viejas líneas ferroviarias, márgenes de carreteras, etc).

Esta nueva configuración paisajístico/territorial se puede definir como conjunto de “no lugares”, espacios sin identidad. Lugares que por su especialización son sólo usados en momentos concretos del día. Espacios asépticos y homogéneos que no son capaces de generar un sentimiento de ligazón o identidad, por razones de

temporalidad, miedo o desprecio. Se produce además una nueva situación: incluso los espacios en los que reside la población se tornan en “no lugares” al perder las funciones que los caracterizaban (comercio, lugares de ocio...-desplazadas a polígonos próximos pero no coexistentes en el espacio-). Es más, la necesidad consumista de plasmación de los logros personales con objetos de valor (coches, casas...) generan que hasta el espacio residencial se transforme en un lugar de paso cada vez más breve (unas horas al día -generalmente por la noche- y unos años hasta encontrar una vivienda mayor o mejor ubicada).

4. EL RESULTADO: NUEVAS PERIFERIAS Y REORGANIZACIÓN DEL ESPACIO INTERNO

Soja, a principios de siglo, habló de una situación que se estaba originando, en lo que llamo metrópolis postmodernas o postmetrópolis, un doble proceso de desterritorialización y reterritorialización, es decir una ampliación de la ciudad, de sus límites, que hacen que estos se diluyan y sean difíciles de definir y que a la vez dan lugar al debilitamiento de la idea de lugar, la pérdida de la identidad territorial. (Soja, 2001).

Las ciudades en España, están en pleno proceso de metropolitanización, la urbanización tardía ha dado paso del modelo clásico de concentración al modelo de ciudad dispersa exportado de Norteamérica, que lleva implícito una reorganización del espacio interno de la ciudad a nivel funcional, social y morfológico. (Troitiño, 2004). Se están configurando por tanto unas nuevas metrópolis en las que la transformación afecta especialmente a las estructuras territoriales de sus periferias, generando un espacio discontinuo, disperso y fragmentado (García Palomares y Gutiérrez Puebla, 2007).

Los crecimientos periféricos en las ciudades han estado, como ya se ha señalado en múltiples ocasiones a lo largo del texto, influidos por la desconcentración productiva derivada del posfordismo y por la mejora de los transportes y las comunicaciones que ha favorecido la deslocalización de actividades y usos de suelo, hecho que ha generado una profunda transformación del modelo territorial, puesto que tradicionalmente las ciudades europeas habían estado concentradas en un espacio reducido en el que los usos de suelo se entremezclaban en el espacio. Esta situación generaba un paisaje compacto y heterogéneo, rico en matices y en el que existía un profundo sentimiento de identidad derivado del desarrollo de las actividades diarias (trabajo, residencia, ocio...) en un mismo lugar.

Este proceso de conformación de lugar, la visión clásica del paisaje urbano basada en el disfrute de la escenografía de calles y plazas no abarca la nueva dimensión física y perceptual que han alcanzado las estructuras urbanas y la actitud de los ciudadanos. La complejidad de los sistemas metropolitanos, la nueva organización espacial y funcional de la metrópolis se basa en la periferización de la mayor parte de las actividades, abandonando las áreas urbanas consolidadas que han quedado obsoletas y envejecidas y que pueden marginalizarse, generando paisajes de rechazo (invisibles para la mayoría) o

pueden “gentrificarse” dando lugar a paisajes atractivos, exclusivos, dignos de ser disfrutados.

Los nuevos crecimientos están dominados por la dispersión y fragmentación de los usos de suelo. Predominan los usos residenciales, que son en esencia el corazón vital de las ciudades, pero que carecen de lo básico para conformarse como un espacio vital, otros usos (servicios sanitarios, educativos, comerciales, ocio...). Estos, generalmente, suelen estar concentrados: Los equipamientos sanitarios y educativos se sitúan próximos o dentro de la ciudad compacta, mientras que los equipamientos comerciales y de ocio lo hacen en polígonos localizados en puntos bien comunicados. Los nuevos barrios de adosados, las urbanizaciones de chalets unifamiliares y los barrios de bloques de manzana cerrada aparecen así como áreas residenciales sometidas a los ciclos vitales de la jornada urbana dependientes de centros comerciales distantes, lo que obliga a continuos desplazamientos en medios de transporte privado.

Frente a estos nuevos crecimientos, la ciudad compacta debe adaptarse a la nueva realidad, a la pérdida de funcionalidad. Generalmente el elevado precio del suelo en estos espacios centrales, expulsa a la población hacia la periferia generando un abandono de los centros que reaccionan adaptándose mediante procesos de gentrificación, guetificación, conversión en áreas comerciales o turistificación (en el caso de tener algún hito o elemento de notable valor patrimonial). Estas áreas de la ciudad son espacios muy frágiles, en los que las intervenciones generan siempre importantes cambios en el paisaje. Son entornos que se debaten entre la conservación y la renovación, procesos que pueden resultar perjudiciales para la ciudad si se llevan hasta los extremos. En los últimos años podemos observar que los espacios centrales de las ciudades europeas se han convertido en áreas en las que conviven usos relacionados con el turismo, el ocio y la administración, reduciendo notablemente los usos residenciales. En respuesta a la reducción del apego por la ciudad heredada los agentes encargados de la planificación y gestión urbana, buscan un ensalzamiento de los espacios centrales, que por la propia gestión y planificación, han perdido su calidad de espacios reseñables por falta de uso. La dificultad de generar ciudad se compensa por parte de las administraciones tratando de recuperar espacios o creando nuevas centralidades a través de grandes obras arquitectónicas firmadas por arquitectos de renombre, sin función definida o con una función poco adecuada a las necesidades reales de la ciudad, tal y como señala Llátzer Moix (2010) en su Arquitectura Milagrosa con ejemplos como la Ciudad de las Artes de Calatrava en Valencia, la Ciudad de la Cultura de Eisenman en Santiago o el Edificio Fórum de Herzog y de Meuron en Barcelona.

5. CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LOS PAISAJES DE LA CIUDAD DIFUSA, LAS “5 ES”.

La globalización ha generado una nueva forma de concebir el territorio, una sociedad que necesita adaptar su espacio a sus necesidades y esto ha dado lugar a unos paisajes que responden a lo que responden a una paradoja: el crecimiento del espacio construido y la demanda de nuevos paisajes da lugar a una

simplificación de los paisajes urbanos, tanto en las áreas periféricas como en los espacios centrales. “La globalización de la urbanización acaba produciendo un tipo de paisaje estandarizado. Ya sea en las áreas urbanas dedicadas al consumo, el entretenimiento o el turismo global, ya en las periferias residenciales suburbanas, el paisaje que observamos muestra el resultado de una urbanización banal, puesto que se puede repetir y replicar con absoluta ubicuidad y con independencia del lugar. Más que de urbanización podemos hablar entonces de urbanalización” (MUÑOZ, 2010).

Es importante subrayar que los procesos de simplificación y banalización de los paisajes no sólo afectan a los nuevos crecimientos sino que también son evidentes en los espacios consolidados del hecho urbano. Los centros históricos, por su fragilidad, son una de las áreas que sufren en mayor medida los procesos de cambio derivados de la difusión de la ciudad.

Todos estos nuevos paisajes presentan una serie de características comunes que pueden sintetizarse en “5Es” (basadas en las “4Es” descritas por Velasco (2010)):

1. **Especialización funcional.** Es probablemente el rasgo más importante y determinante de los paisajes resultantes de los procesos de creación de nuevos espacios urbanos.
Las nuevas periferias se han ido transformando mediante la incorporación de piezas monofuncionales superconectadas. Cada nueva pieza asume una función: residencial, industrial, ocio, servicios especializados... modificando a su vez las funciones del centro rector tradicional que tienden a dispersarse hacia la periferia reduciendo progresivamente el uso del espacio central. El resultado es que las áreas centrales de la ciudad, tradicionalmente multifuncionales, se convierten en una pieza más del conjunto especializada en este caso en el comercio, el turismo o en servicios especializados.
2. **Estandarización.** El proceso de creación de nuevos espacios urbanos se ha ido estandarizando progresivamente hasta generar piezas repetitivas que pueden ser implantadas en cualquier lugar. No es extraño encontrar promociones inmobiliarias similares en periferias de ciudades sin ningún tipo de relación, o edificios singulares en centros históricos que presentan una morfología y características similares con otros ubicados en lugares lejanos. Es interesante utilizar el concepto de Francesc Muñoz que ha denominado a estos nuevos espacios como *paisajes copy-paste*.
3. **Estética.** Esta característica, relacionada con la anterior, deriva de la naturaleza de las sociedades actuales, que tienen como una de sus prioridades la satisfacción estética. Los nuevos paisajes tratan de complacer esa demanda de calidad paisajística a través de la explotación y exaltación de la naturalidad o la patrimonialidad del espacio, desencadenando procesos de banalización, simplificación y fachadismo en espacios habitualmente muy sensibles a los impactos.
4. **Exclusividad.** Los nuevos paisajes, paradójicamente, buscan evitar la homogenización intrínseca a la globalización a través de valores exclusivos: arquitectónicos, culturales, económicos. Frente a la estandarización generalizada en los nuevos paisajes urbanos, se insertan elementos singulares o se desarrollan estrategias que tratan de diferenciar

unos espacios de otros. Es común encontrar edificios de autor, esculturas u otros elementos que buscan convertirse en hitos identificables dentro de un todo repetitivo.

5. **Exclusión.** Es una característica que no se cumple en todos los casos. Sin embargo, la propia especialización funcional de los nuevos espacios genera un uso parcial del mismo del que se ve excluida una parte de la población. Asimismo, la seguridad y la privatización o pseudoprivatización del espacio son una variable que determina el disfrute de ciertos entornos. Finalmente, la accesibilidad, reducida en muchos casos al vehículo privado hace que parte de la población no pueda disfrutarlos, quedando excluidos.

En resumen, se puede afirmar que el proceso de urbanización o *urbanización* ha provocado un enorme impacto en el paisaje a través de la fragmentación del espacio, la simplificación de formas y especialmente de la eliminación de funciones.

6. REFLEXIONES FINALES

El paisaje urbano es sin duda un fiel reflejo de la sociedad que lo configura. En la actualidad el paisaje urbano de las ciudades occidentales tiende a universalizarse a través de patrones de crecimiento generados por el uso predominante del vehículo privado y la fragmentación del espacio urbano en áreas funcionales.

El resultado es una amalgama de piezas periféricas redundantes imposibles de encajar sino es a través de una gran red de infraestructuras de transportes que sea capaz de dar respuesta a los flujos generados entre los diferentes fragmentos que configuran el paisaje urbano de las nuevas metrópolis. Estos fragmentos homogéneos son utilizados sólo temporalmente: cada uno tiene su función y su momento en el esquema temporal diario del área metropolitana. Su morfología plana, redundante y banal dificulta su asimilación como lugares, como espacios de identidad. La globalización está generando que la banalización del paisaje se generalice y no sea sólo patrimonio de los nuevos crecimientos. Los centros históricos y los espacios urbanos consolidados también están sujetos a esa banalización, a distinto nivel y escala, pero con un impacto en ocasiones mucho mayor.

En resumen podemos afirmar que existe un progresivo proceso de pérdida de identidad del espacio urbano, tanto en los nuevos crecimientos como en los espacios consolidados en los que se trata de preservar la ciudad heredada a través de gestiones parciales y actuaciones puntuales. Asimismo se observa un creciente número de espacios intersticiales abandonados o menospreciados; asociados fundamentalmente a entornos que han perdido su función o a las infraestructuras, que se invisibilizan por múltiples razones y que componen una red de paisajes olvidados, fuertemente degradados y en los que surgen problemas sociales, ambientales que se extienden a los entornos próximos que pueden llegar a tener un importante valor paisajístico.

El paisaje de la ciudad difusa se ha conformado como una estructura basada en la movilidad espacial (generando problemas sociales y económicos derivados de la exclusión que genera la distancia espacio-temporal) y en la que predomina la carencia de memoria emocional. Se está generalizando la memoria inmediata, propia de una sociedad nómada que satisface sus necesidades en puntos concretos del espacio, lugares repetitivos y carentes de singularidad, interconectados por canales de transporte que por la cotidianeidad de su uso prácticamente hemos invisibilizado. Vivimos en grandes sistemas metropolitanos interconectados formados por piezas que buscan la exclusividad dentro de un mundo universal estandarizado, la exclusión y la privacidad, la satisfacción estética y la especialización funcional.

Se hace por tanto necesario repensar la forma de hacer ciudad, atendiendo a las nuevas concepciones de paisaje y territorio recogidas en múltiples documentos, en los que paisaje y territorio van de la mano. El siguiente paso es tratar de entender las múltiples dimensiones del territorio y del paisaje, buscando mantener su identidad y función, con el fin de evitar su degradación –que muchas veces se produce por falta de memoria territorial-.

BIBLIOGRAFÍA

BORJA, J. & CASTELLS, M. (1998): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus.

CHALINE, C. L. (1981): *La dinámica urbana*. IEAL. Madrid.

CHOAY, F. (1994): "El Reino de lo urbano y la muerte de la ciudad". Contribución a *La Ville, art et architecture en Europe, 1870–1993*. París. Editions du Centre Pompidou.

CONSEJO DE EUROPA (2000): Convenio Europeo del Paisaje. Florencia, 20 de Octubre 2000.

CRUZ, L. & ESPAÑOL, I. (2009): *El paisaje. De la percepción a la gestión*. Liteam Ediciones. Madrid.

DEWARRAT, J. & OTROS (2003): *Paysages ordinaires. De la protection au Project*. Ed. Sprimont. Belgique.

GARCÍA, J.C. & GUTIÉRREZ, J. (2007): "La ciudad dispersa: cambios recientes en los espacios residenciales de la Comunidad de Madrid", en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* vol. 27 nº1. Pp. 45-67. Madrid.

MATA, R. & TARROJA, A. (coord.). (2006): *El paisaje y la gestión del territorio*. Barcelona. Diputació de Barcelona.

MOIX, L. (2010): *Arquitectura milagrosa. Hazañas de los arquitectos estrella en la España del Guggenheim*. Barcelona. Anagrama.

MUÑOZ, F. (2010): *Urbanización*. Barcelona. Gustavo Gili.

RUEDA, S. (1996): "La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa". *La construcción de la ciudad sostenible Primer catálogo español de buenas prácticas*. Madrid. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

RECLUS, E. (2010): "La evolución de las ciudades". *Boletín CF+S*, 45, pp. 121-130. *Reedición del texto del año 1895*.

SOJA, E. (2001): *Postmetropolis. Critical studies of cities and regions*. Oxford Blackwell. Oxford.

TROITIÑO, M.A. (1988): "Análisis y problemática de los espacios urbanos en España" en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid* nº8, pp. 209-216.

VÁZQUEZ JUSTEL, G. (2008): "Infraestructuras patrimoniales y Plan Urbano". *Ciudades*, 11, pp. 155-166.

VELASCO, I. (2010): "Los nuevos paisajes. La desterritorialización de la memoria". *Ciudad, territorio y paisaje: Reflexiones para un debate multidisciplinar*. Madrid. CSIC, pp. 469-479.

VELTZ, P. (1999): *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona, España: Ariel Geografía.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Ocupación y cambios de ocupación del suelo en superficies artificiales. La expansión de los suelos artificiales en España

Agustín Martín Espinosa.

Geógrafo y diplomado en Ordenación del Territorio. Consultor privado.

Pablo Fidalgo García.

Geógrafo y diplomado en Ordenación del Territorio. Consultor privado. Profesor asociado. Universidad Carlos III de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

El análisis que se realiza en esta ponencia se basa en la premisa de que el desarrollo de la actividad humana se refleja de manera directa en el territorio, y en concreto en la modificación de la ocupación del suelo. Se puede decir que existe una relación directamente proporcional entre desarrollo de la actividad antrópica (medida como crecimiento económico y/o demográfico) y la ocupación artificial del suelo. Por ello, al analizar uno de los periodos de desarrollo económico y cambios más notables de la reciente historia de España, es de esperar que las superficies artificiales se hayan transformado de forma notable. Como se ha visto en apartados anteriores, los 19 años del periodo 1987-2006 que abarcan las dos fases del proyecto "Corine Land Cover" ¹, coinciden con un rápido desarrollo económico y fuertes cambios institucionales y sociales en España. En este apartado se intenta cuantificar esa ocupación artificial, sus componentes, fases de expansión, e identificar cuáles han sido los factores concretos que le han dado forma.

La próxima publicación de los resultados del Corine Land Cover 2012 permitirá ahondar en el conocimiento de estas dinámicas en un nuevo marco de recesión económica.

2. EL PROYECTO "CORINE LAND COVER"

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

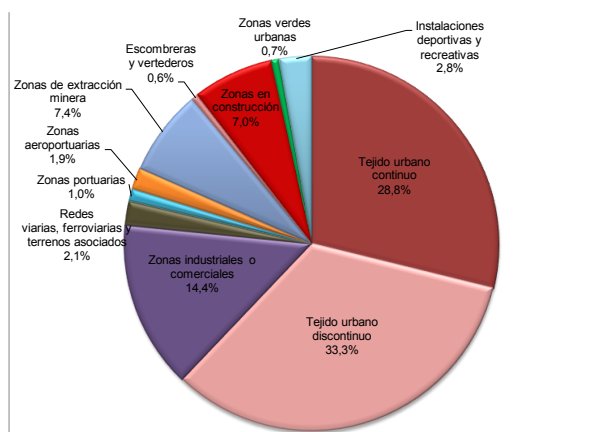
Autónomas y otros organismos del Estado. A partir de imágenes de satélite y mediante fotointerpretación se ha derivado una cartografía de ocupación a escala 1:100.000, que no permite excesivo detalle, pero sí valoraciones y comparaciones entre diferentes territorios. La taxonomía de tipos de ocupación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

3. LOS SUELOS ARTIFICIALES EN ESPAÑA Y SU EVOLUCIÓN

En 2006 España contaba con algo más de un millón de hectáreas de superficies artificiales, lo que venía a ser el 2% del total de su territorio, algo así como la superficie de Navarra. No es un porcentaje muy elevado si la comparamos con otros países europeos. Lo llamativo ha sido el ritmo de crecimiento de estas superficies: en 1987 eran “sólo” unas 670.000 Ha. (1,32% del total), y en el año 2000 ya alcanzaban las 840.000 Ha. (1,66%). En el periodo de 19 años que va de 1987 a 2006 la población española creció un 15,5%, mientras las superficies artificiales lo hicieron un 52%, unas 346.000 nuevas Ha. De ellas unas 170.000 Ha. corresponden al primer periodo de 13 años 1987-2000, y las 176.000 restantes a los vertiginosos seis años de 2000-2006. Esto quiere decir que en el intervalo 1987-2000 se expandieron a una media de 13.104 Has/año, mientras en el lapso 2000-2006 lo hicieron al increíble ritmo de 29.413 Ha. anuales.

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

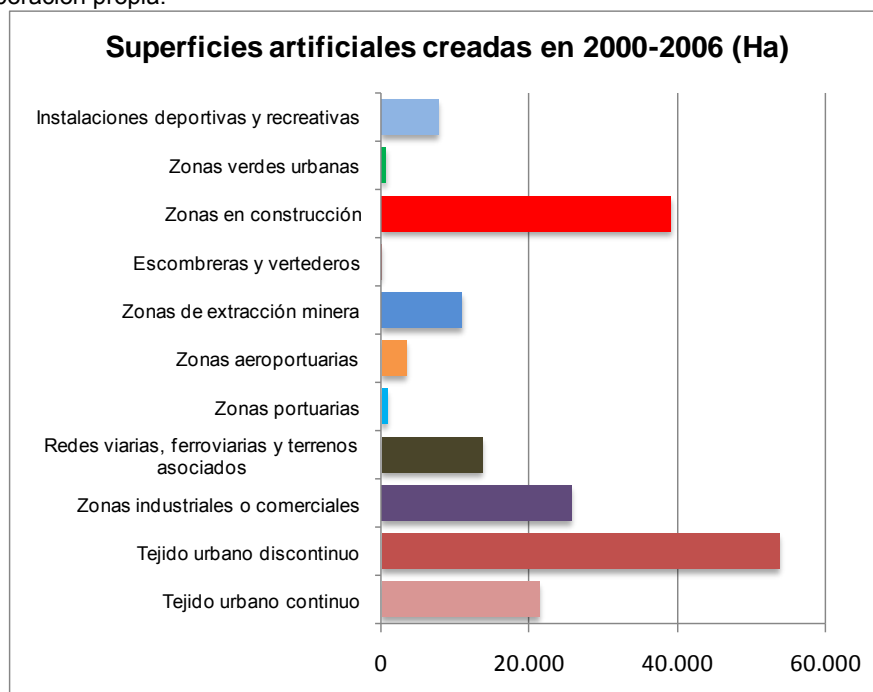
Figura 1: Composición de las superficies artificiales en el conjunto de España en el año 2006. Fuente: Proyecto CLC (© IGN-CCAA) y elaboración propia.



La composición de las superficies artificiales puede verse en la figura 1. La mayor parte corresponde a los denominados "tejidos urbanos", entre los que destaca el discontinuo, que refleja una trama urbana abierta y de densidad media o baja, frente al continuo, más denso. En el periodo estudiado, la mayor parte del crecimiento de nuestras ciudades y pueblos se ha dado en forma de tejido urbano discontinuo. Esta tendencia se acelera en la última etapa 2000-2006 y responde al modelo urbanístico que los municipios y comunidades españolas han adoptado mayoritariamente: se trata de un modelo extensivo, de bajas densidades de vivienda y en el que a menudo dominan las viviendas unifamiliares adosadas o aisladas. A este modelo se asocian además las nuevas formas de comercio organizadas en grandes superficies y muy consumidoras de espacio; y también una potente red de infraestructuras de transporte (carreteras y autovías sobre todo) para conectar todos los elementos del sistema.

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

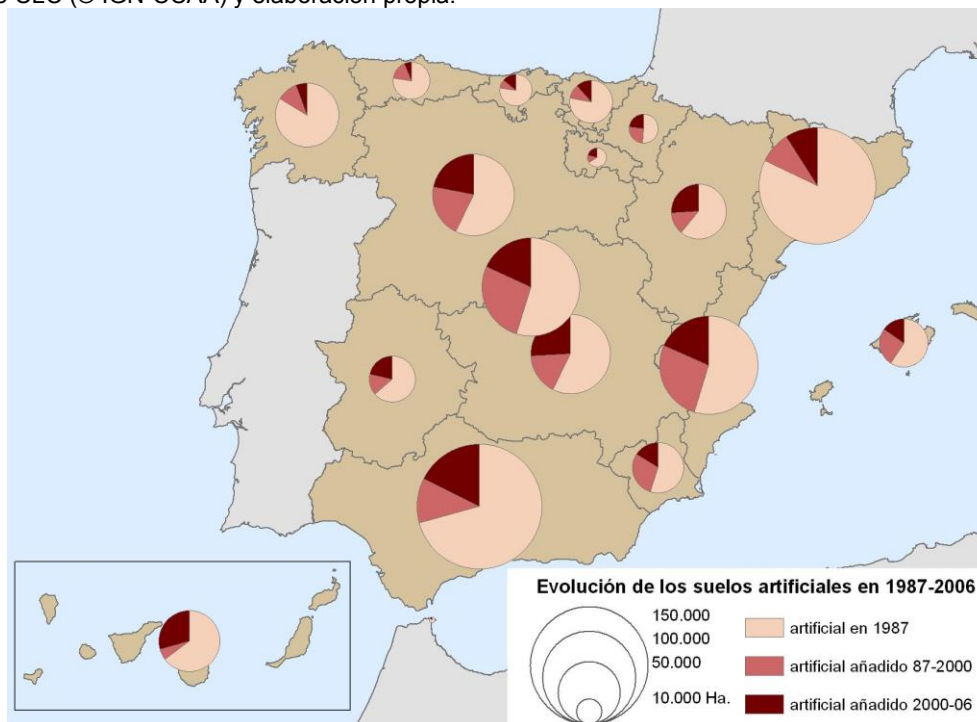
Figura 2: Tipos de superficies artificiales añadidas en el periodo 2000-2006. Fuente: Proyecto CLC (© IGN-CCAA) y elaboración propia.



4. LA PERSPECTIVA TERRITORIAL

El volumen de las superficies artificiales varía según regiones, y su expansión se ha producido de forma diferente a lo ancho del territorio español (véase figura 3).

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

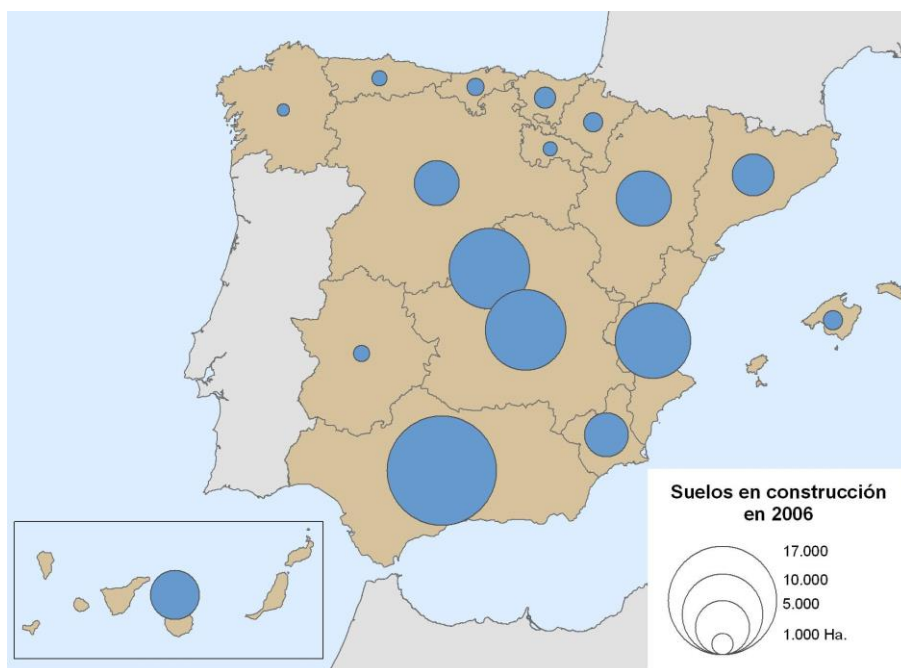


Tomando como referencia las Comunidades Autónomas podríamos delimitar una línea que separa dos zonas: por un lado la Cornisa Cantábrica, con Galicia, Asturias, Cantabria y el País Vasco, más Cataluña. Estas comunidades han sufrido un relativo estancamiento económico y poblacional. En ellas el desarrollo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

A la expansión de muchas áreas urbanas (Madrid, Murcia, Alicante-Elche, Málaga...) se une un fuerte proceso de urbanización del litoral ligado al turismo residencial, en muchos casos con modelos extensivos muy consumidores de espacio (Murcia y Comunidad Valenciana en especial). Además el impulso expansivo parece que se encontraba en 2006 en su momento álgido, como

indicaría la cantidad de superficie en construcción en algunas Comunidades (véase figura 4). Una buena parte de esas superficies pueden verse hoy en día junto a las carreteras y en las periferias de las ciudades, abandonadas o a medio terminar, a la espera, es de suponer, de tiempos mejores.

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



Reviste interés especial analizar la evolución de las superficies artificiales en las áreas urbanas³. Estas áreas urbanas acogían en 2010 a casi 32 millones de personas, el 68% del total. En 2006 las áreas urbanas sumaban el 54% de las superficies artificiales totales del país. Lo significativo es que el conjunto de las áreas urbanas aumentaron su superficie artificial un 47,2% entre 1987 y 2006, algo por debajo del conjunto del país, que lo hizo el 52%. Sin embargo en el primer periodo 1987-2000 la expansión de las áreas urbanas fue superior a la del conjunto del país (30,5% frente a 25,5%), para después decaer su ritmo global en 2000-2006. En cualquier caso, hay grandes diferencias entre las diferentes áreas. Las que más se expandieron en 1987-2006 en términos relativos de ocupación artificial fueron, en general, áreas pequeñas: Orihuela (253%), Guadalajara (220%), Gandía (183%), Ciudad Real (163%), etc. De entre las mayores destacan Valladolid (113%), Pamplona (109%) y Murcia (100%). Madrid, con un aumento del 82%, destaca por su crecimiento en valores absolutos: casi 400 km² en 19 años, tanto como las siete áreas urbanas siguientes en la jerarquía sumadas (Barcelona, Valencia, Sevilla, Bilbao, Málaga, Asturias y Zaragoza), a un ritmo medio de 2.080 Ha. anuales.

5. EL CASO DEL LITORAL

La evolución de la ocupación artificial del litoral es también un caso para la reflexión. El litoral español ha sido históricamente lugar preferente de

asentamiento de la población y sus actividades. En 2010 el 40% de la población española y una proporción similar del empleo se ubicaban en municipios litorales. La fuerte ocupación artificial del litoral se comprende si pensamos en las dimensiones y características del fenómeno turístico en nuestro país, sobre todo en ciertos tramos de costa. También debe tenerse en cuenta que gran parte de las áreas urbanas españolas se sitúan en el litoral (en concreto 39 de las 85 designadas, y 14 de las 20 superiores de la jerarquía)⁴. En 1987 la franja costera de 2 kilómetros de ancho se hallaba ocupada por suelos artificiales en un 14,1%, y la franja de 10 kilómetros (que incluye la de 2 km) en un 6,7% (los valores para el conjunto de España eran en esa fecha de 1,3%, como hemos visto).

Otro de los componentes más significativos en los incrementos de suelos artificiales en las últimas décadas ha sido el de las infraestructuras. Coincidiendo con nuestro ingreso en la UE las redes de infraestructuras de transportes (las que más suelo consumen) comenzaron una transformación acelerada que ha significado la construcción de una amplia red de carreteras de alta capacidad, la creación de una red de ferrocarril de alta velocidad y la ampliación sistemática de la red de puertos y aeropuertos comerciales existentes. A esta dinámica se ha unido la creación y desarrollo de una red de marinas y puertos deportivos construidos como un nuevo elemento ofertado al sector turístico. Este proceso ha coincidido también con el aumento de la descentralización competencial en este ámbito, siendo no solo la Administración General de Estado, sino también las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales (Diputaciones, Cabildos y consells insulares principalmente), las impulsoras de nuevas redes de alta capacidad autonómicas, de la ampliación de sus redes de puertos e incluso aeropuertos.

Todos estos procesos citados, y que han sido los protagonistas de las últimas décadas, se reflejan en la alta proporción de superficies artificiales en el año 2006 en las franjas costeras analizadas: el 9,3% en la franja de 10 km., y nada menos que el 18,4% en la franja de 2 km., frente a un 2% para el conjunto del país. Esto quiere decir que en el periodo de 19 años que va de 1987 a 2006, y pese a partir de un nivel de saturación ya elevado, el litoral se ha seguido ocupando a un ritmo que puede considerarse muy fuerte: nada menos que 431 km² fueron añadidos en la franja de 2 km., y 950 km² en la de 10 km. Además el ritmo se aceleró hacia el final del periodo: en el lapso 1987-2000 se artificializó la franja de 2 km. a razón de 15,5 km²/año, mientras en el periodo 2000-2006 se alcanzaron los 38 km²/año, más del doble.

Existen fuertes diferencias por tramos de costa (véase en detalle la figura 5). En general es la costa mediterránea⁵ la que ha alcanzado niveles de ocupación artificial más elevados: el 28,8% en la estrecha franja de 2 km. en el año 2006, con picos aún mayores en provincias como Barcelona (54%), Málaga (49%) y Alicante (45,2%). El tramo costero del Atlántico Sur⁶ presenta una ocupación artificial del 22,2% en la franja de 2 km. en 2006 y parece querer alcanzar las pautas marcadas por el litoral mediterráneo, si bien con unos años de retraso. Los litorales de los archipiélagos (en torno al 13%) y el gallego-cantábrico (12,7%) presentan ocupaciones menores. Han sido las zonas artificiales de los litorales de los archipiélagos los que más han crecido en el periodo estudiado en la franja de

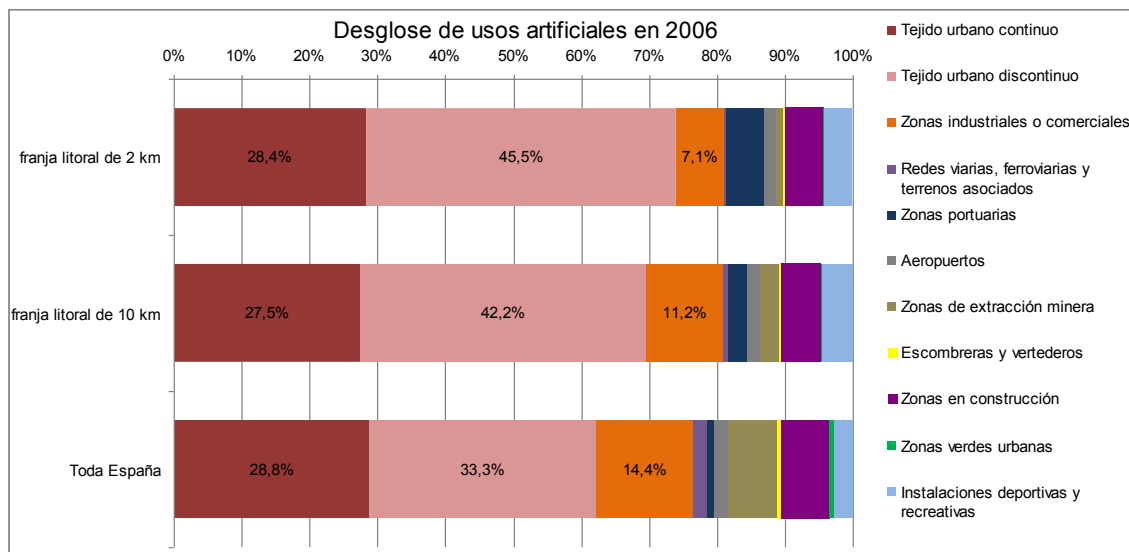
2 km.: en torno a un 50% en 19 años. Las del Atlántico sur aumentaron un 39%, y las de la franja mediterránea un 36%. En todos los casos han sido ritmos muy elevados, y acelerados hacia el periodo final 2000-2006. En el litoral gallego-cantábrico los ritmos han sido muy inferiores en comparación, con casos más elevados en Cantabria y otros puntos.

Figura 5: Superficies artificiales litorales y su evolución por tramos provinciales y franjas de 2 y 10 km en 1987-2000 y 2000-2006. Presión sobre la línea de costa.

Provincias costeras	km de línea de costa (IGN) en km.	% artificial en 2006		Evolución 1987-2000 en %		Evolución 2000-2006 en %		Presión en línea de costa franja 2 km (km ² /km)
		franja 2 km	franja 10 km	franja 2 km	franja 10 km	franja 2 km	franja 10 km	
Girona	260	25,0	10,9	0,9	3,8	3,9	3,9	0,29
Barcelona	161	54,0	31,5	11,3	10,1	12,6	7,3	0,80
Tarragona	278	28,2	13,1	10,7	17,5	6,7	8,5	0,37
Castellón/Castelló	139	19,3	8,6	37,0	43,0	35,3	34,3	0,31
Valencia/València	135	24,7	17,0	50,2	33,4	23,1	20,6	0,41
Alicante/Alacant	244	45,2	19,1	31,9	52,1	11,2	16,5	0,69
Murcia	274	15,9	8,7	20,0	25,5	15,0	16,8	0,24
Almería	249	13,1	5,2	5,7	6,8	48,9	43,9	0,21
Granada	81	10,6	2,6	18,7	15,9	30,5	26,5	0,17
Málaga	208	49,3	16,4	9,6	13,6	25,1	27,2	0,76
Total Mediterráneo	2.029	28,8	13,5	16,7	21,3	16,6	16,5	0,43
Cádiz	285	28,8	10,9	13,0	14,9	18,2	22,5	0,44
Huelva	122	10,0	6,2	48,7	29,0	18,7	27,3	0,19
Total Atlantico Sur	407	22,2	9,1	17,4	18,1	18,3	23,7	0,37
Pontevedra	398	20,9	8,9	1,5	5,2	0,9	2,3	0,25
Coruña (A)	956	9,5	4,3	3,9	7,0	-19,2	-16,3	0,11
Lugo	144	5,5	1,5	10,0	11,9	-7,1	-6,1	0,07
Asturias	401	9,0	4,1	7,9	10,9	8,3	12,2	0,11
Cantabria	284	17,7	8,7	14,4	14,0	7,2	12,9	0,22
Vizcaya	154	15,1	8,4	25,3	12,8	6,3	3,7	0,17
Guipúzcoa	92	15,4	8,6	3,0	11,7	1,9	8,3	0,21
Total Cantábrico	2.429	12,7	5,8	6,5	9,3	-3,9	0,6	0,15
Balears (Illes)	1.428	13,8	7,4	31,1	41,2	14,7	16,5	0,13
Palmas (Las)	815	14,8	7,9	7,3	6,3	36,8	40,7	0,20
Santa Cruz de Tenerife	768	11,1	6,5	11,6	12,9	37,6	41,8	0,14
Total Canarias	1.583	13,1	7,3	9,0	9,0	37,1	41,2	0,17
Total costa española	7.876	18,4	9,3	14,4	18,2	14,3	16,5	0,23

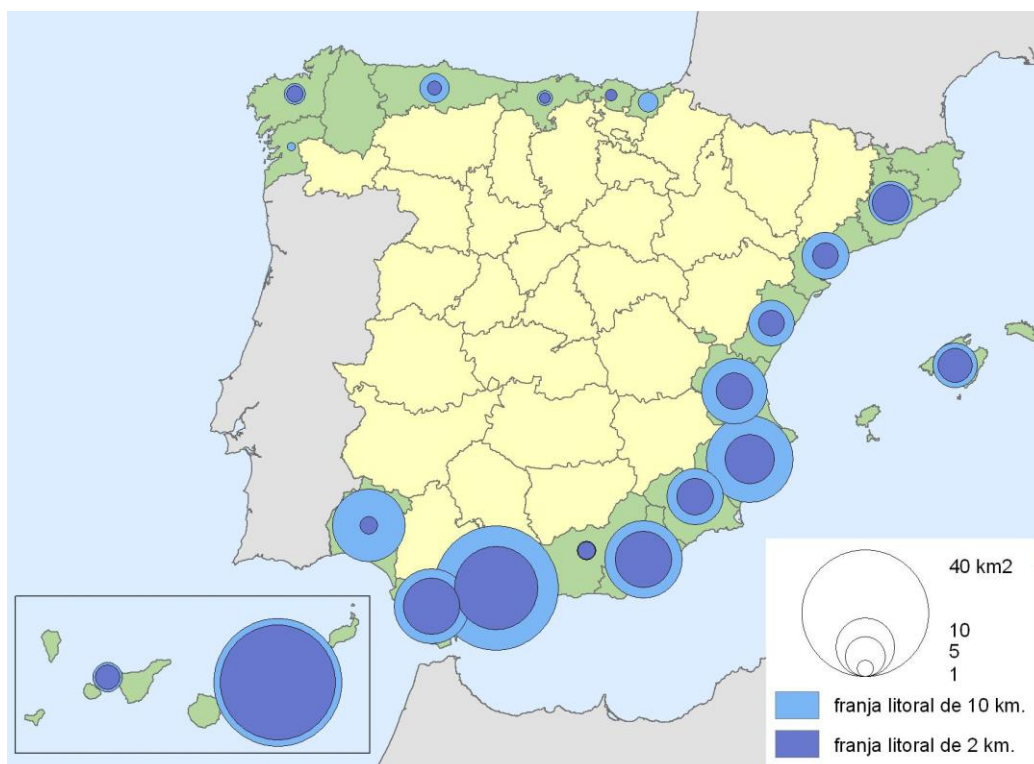
Un somero examen de los tipos de usos artificiales presentes en el litoral es muy revelador: en general destacan los tejidos urbanos en toda la costa española (véase la figura 6). Es llamativo que en las dos franjas litorales que se han analizado (2 y 10 km.) el tejido urbano discontinuo supere notablemente al tejido urbano continuo, más denso y compacto. Esto es aún más notable en la estrecha franja costera de 2 km.: el 35,5% del total, 12 puntos porcentuales por encima de la media de España. Esto indica que en amplias zonas del litoral se ha impuesto en los últimos años un modelo urbanístico laxo y de bajas densidades, más consumidor de suelo y otros recursos, frente al modelo compacto con que se desarrolló el sistema de ciudades litoral tradicional. Este modelo de ciudad difusa, además, se ha desarrollado a un ritmo mayor que el compacto en el periodo de análisis.

Figura 6: Composición comparada de los suelos artificiales en el año 2006 en las franjas litorales de 2 y 10 km. y el total de España. Fuente: Proyecto CLC (© IGN-CCAA) y elaboración propia.



La envergadura de la expansión de los suelos artificiales en el litoral en los últimos tiempos puede valorarse a la vista de las superficies que se encontraban en construcción en el año 2006 en las franjas litorales de 2 y 10 kilómetros (véase figura 7). La figura demuestra que, incluso en litorales ya muy saturados, como los de Málaga y Alicante, se ha encontrado hueco para seguir adelante con el modelo de ladrillo y cemento.

Figura 7: Superficies en construcción en el año 2006 en las franjas litorales de 2 y 10 km., por tramos costeros provinciales. Fuente: Proyecto CLC (© IGN-CCAA) y elaboración propia.



6. PRINCIPALES FACTORES DE LA EVOLUCIÓN DE LOS SUELOS ARTIFICIALES EN ESPAÑA

6.1 La transformación del modelo de desarrollo urbano: de la ciudad compacta a la difusa

En las últimas décadas el sistema urbano español ha evolucionado desde el modelo tradicional de ciudad compacta mediterránea, hacia un modelo en el que buena parte de los nuevos desarrollos urbanos se expanden de forma difusa y con bajas densidades relativas. De esta forma las ciudades se extienden cada vez más en el espacio. El modelo urbanístico-territorial español ya había empezado a cambiar antes de 1987 apoyado en el aumento del precio de la vivienda, la mejora de las redes de transporte urbano y periférico en las grandes ciudades, la generalización de la movilidad basada en el automóvil y los nuevos hábitos de ocio, comerciales y de consumo basados en los grandes centros comerciales periféricos.

Desde 1987, tanto el desarrollo económico del país, como la puesta en marcha de las políticas europeas en materia de infraestructuras, han propiciado la expansión urbana basada en este modelo de forma muy acelerada. La transformación del modelo comenzó en las grandes áreas urbanas (Madrid, Barcelona...) y paulatinamente ha alcanzado al resto del sistema de ciudades, independientemente del tamaño de las mismas. La adopción de este modelo de ciudad ha supuesto no sólo el crecimiento preferente de una trama urbana más laxa y de bajas densidades, sino también de los demás elementos necesarios para que el sistema funcione: los espacios segregados para las actividades económicas; una densa red de carreteras y vías de alta capacidad para conectar una ciudad muy extensa; y un tipo de comercio y ocio ligado a la creación de grandes superficies en las nuevas periferias.

6.2 La construcción, el urbanismo y la burbuja financiero inmobiliaria

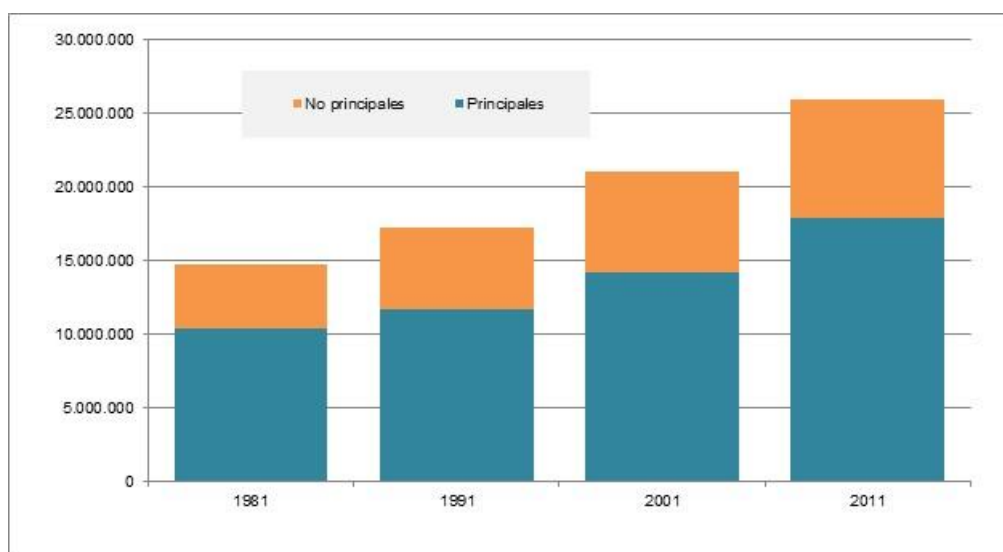
En España, además, se han dado ciertas particularidades: la burbuja financiero inmobiliaria que ha durado unos 10 años (de 1997 a 2007 aproximadamente y que ha terminado por estallar con devastadoras consecuencias económicas y sociales) fue impulsada por la combinación de un conjunto de factores:

- El cambio en la legislación del suelo en 1998, que permitió clasificar mucho más suelo urbanizable y posibilitó su entrada en el mercado en forma de grandes paquetes. A partir de entonces se crearon grandes bolsas de suelo potencialmente urbanizable incluso en municipios pequeños y alejados de las ciudades o áreas urbanas.
- La financiación de las administraciones locales a través del desarrollo urbano. Dadas las carencias en la financiación municipal en España, y la creciente demanda de servicios a los municipios, se utilizó esta vía de financiación a través de la expansión urbanística y la concesión de licencias. Grandes y pequeños municipios desarrollaron enormes superficies de suelo apto para edificar. Tras el pinchazo de la burbuja,

parte de este suelo (para viviendas o actividades económicas) puede verse ahora sin ocupar en forma de viales, solares y plantaciones de farolas, en la periferia de las ciudades y pueblos, o junto a las carreteras.

- La ausencia casi total o las carencias del planeamiento territorial en muchas Comunidades Autónomas. La falta de determinaciones urbanísticas y territoriales de carácter estratégico ha sido una constante en las Comunidades. Muchas de ellas se han limitado a formular meras orientaciones o recomendaciones sin determinaciones eficaces que ordenasen adecuadamente el ritmo de creación y la localización de los nuevos desarrollos urbanos.
- El acceso a financiación aparentemente ilimitada para la adquisición de vivienda. El ingreso de España en el Euro garantizó unas condiciones monetarias muy estables y un acceso a financiación abundante y barata para el mercado hipotecario.
- La construcción masiva de viviendas, que llevó a un fuerte aumento del parque de viviendas: la fase más acusada se produjo coincidiendo con el segundo periodo de CLC, de 2000 a 2006, en el que cada año se incorporaron al parque de vivienda más de medio millón de unidades, alcanzando en 2006 casi 650.000. En 2011, sin embargo, el parque de vivienda ya sólo aumentó en 181.000 unidades.

Figura 8. Evolución del parque de viviendas 1981- 2011
Fuente: INE y Ministerio de Fomento



- El alza constante de los precios de la vivienda, que durante un tiempo pasó a considerarse un activo financiero, un bien de inversión antes que un bien de uso. El periodo se inició con una fase ascendente de los precios entre 1987 y 1991. De 1991 a 1997, coincidiendo con una fase de crisis económica, se produjo un estancamiento (incluso descenso de los precios en términos reales). Después, y a pesar del aumento drástico del parque de vivienda los precios no dejaron de subir desde 1998 hasta 2007, en el que iniciaron una dinámica descendente que aún hoy continúa.
- No se pretende analizar aquí en profundidad las causas y consecuencias de este proceso. Bastará señalar que, como resultado del mismo se ha

producido en el periodo estudiado un “boom” en el mercado de la vivienda que estimuló la construcción y la expansión de los suelos artificiales. El parque de viviendas pasó de 14,7 millones en 1981 a 26 millones en 2011 (crecimiento del 77%). Esta evolución se explica sólo en una parte por el aumento de la población, pues relacionando ambas variables se pasó de 2,6 habitantes por vivienda en 1981 a 1,8 en 2011. Un factor muy importante es el papel que en España tienen las viviendas no principales, sobre todo las viviendas secundarias de uso turístico. El aumento de poder adquisitivo, junto con la financiación barata para adquirir nuevas viviendas, impulsó la compra de segunda y tercera vivienda en el litoral español y en algunas zonas rurales y de montaña. A esto hay que sumar la compra de viviendas por parte de extranjeros, del norte y del centro de Europa, en las zonas de mayor confort climático en los meses de invierno.

3.3 La expansión de las grandes infraestructuras de transporte

Ya se han mencionado en apartados anteriores las fuertes inversiones en infraestructuras de transporte a partir de la entrada de España en la Unión Europea. El énfasis se puso sobre todo en la red de carreteras de alta capacidad y en el ferrocarril de alta velocidad. Estas infraestructuras causan un fuerte impacto territorial y ocupan mucho suelo. Además, el carácter de su trazado a menudo implica la afección de zonas frágiles y de importancia para la sostenibilidad (zonas costeras, áreas montañosas, bosques, zonas húmedas...). Además de carreteras y ferrocarriles, los puertos y los aeropuertos también han experimentado una transformación radical en los últimos lustros, incrementando de forma muy significativa sus suelos, siendo en el caso de los puertos terrenos ganados al mar en muchos casos.

7. CONCLUSIONES

- El periodo 1987-2006 se ha caracterizado por un consumo de suelo muy elevado, culminando en el sexenio 2000-2006 con un consumo de suelo para usos artificiales hormigón sin parangón en la historia de España. Si bien parte de esta expansión artificial se debe al desarrollo de infraestructuras y equipamientos, de los que el país era deficitario en 1987, el ritmo marcado es escasamente sostenible a medio y largo plazo. De hecho se puede suponer que a partir de 2007 este desmesurado desarrollo ha alcanzado un límite y se ha desacelerado casi totalmente. La perspectiva para los próximos años (o incluso lustros) parece ser la de un estancamiento prolongado en la expansión de las ciudades, ocupadas más en intentar consolidar lo existente, y de las infraestructuras, como se ha visto ya en los años posteriores a la crisis iniciada en 2007.
- Las causas del proceso anterior son variadas y complejas: un modelo económico muy focalizado en la construcción; la burbuja financiero-inmobiliaria; un desarrollo urbano poco racional y que los municipios han utilizado como fuente de financiación local; la escasa e inadecuada utilización en muchos casos de la planificación territorial; el excesivo desarrollo de algunas infraestructuras de fuerte impacto territorial...

- La fuerte expansión de los suelos artificiales en el periodo 2000-2006 (23.000 Ha/anuales) no guarda una proporción con el correspondiente crecimiento económico y demográfico. Gran parte de ese suelo consumido no ha respondido a una demanda real y puede no llegar a tener el uso previsto en mucho tiempo.
- Pese a las múltiples declaraciones de intenciones surgidas en distintos ámbitos, ya sea académico o político, parece claro que, por la vía de los hechos, se ha impuesto progresivamente el modelo de ciudad difusa frente al de ciudad compacta. Aquel es más consumidor de suelo y recursos, y generador de más contaminación, y menos sostenible por tanto desde el punto de vista económico y ambiental. No parece pues el mejor modelo para un futuro ligado a los problemas derivados del calentamiento global y de la crisis ambiental.
- Puede decirse que el litoral español, y sobre todo el mediterráneo (con el atlántico-sur e insular no muy lejos), ha llegado a un punto muy elevado de saturación artificial. En algunos tramos de costa podría hablarse claramente de degradación. La tendencia tendrá que detenerse si no queremos llevar nuestro litoral hacia una mayor desvalorización que, a la larga, se volverá en contra de un recurso económico y ambiental cada día más escaso.

¹ **Proyecto CLC** (© IGN-CCAA).

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

³ Se ha tomado la delimitación propuesta por la **Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo**, del Ministerio de Fomento, en su Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas. La metodología detallada puede consultarse en la siguiente dirección [http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SU_ELO Y POLITICAS/ATLAS/](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SU_ELO_Y_POLITICAS/ATLAS/)

⁴ Véase la nota 4

⁵ Provincias costeras desde Girona a Málaga

⁶ Provincias de Cádiz y Huelva



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Huertos urbanos, huertos de ocio...
Sostenibilidad y evolución del paisaje

Rita Monfort Salvador*

**(Arquitecta. Máster Oficial en Arquitectura Avanzada, Paisaje, Urbanismo y Diseño. Doctorando en la Universidad Politécnica de Valencia)*

RESUMEN

Los huertos urbanos empezaron por necesidad, como acción necesaria para la supervivencia y apoyo a la economía familiar en la ciudad industrial y en época de guerras. Hoy los huertos de ocio son más que una distracción, contraponen y relacionan ciudad con naturaleza, desarrollo con herencia cultural y son el resultado de una preocupación por las características de lo que se produce y se come. Además tienen unas consecuencias indirectas: ayudan al fomento de la sostenibilidad, con todo lo que supone, y producen cambios estéticos en el paisaje tanto urbano como agrícola.

SUMMARY

Urban gardens started as of necessity, as an important activity for the survival and economic support to the families in the industrial cities and during war times. Nowadays, leisure gardens are more than just a hobby. They contrast and relate cities with nature and the development with the cultural inheritance. They are the result of concerns for what is produced and eaten. Furthermore, urban gardens have indirect consequences; they not only support the promotion of sustainability, but also generate aesthetic changes in the urban and agricultural landscapes.

Quizás los huertos de ocio más conocidos en España y de los que más se ha hablado sean los huertos urbanos de Barcelona y los huertos periurbanos del Anillo Verde de Vitoria. Sin embargo existen en ciudades de todo el país, donde han evolucionando y surgido de una manera u otra, fomentados desde la administración, desde diferentes asociaciones, o desde el sector privado. Cada vez tienen más seguidores, y no son sólo destacables los que están en cota 0, sino que se extienden por las fachadas de los edificios, creando relaciones entre unos y otros y una red hortícola en la que los beneficios no son solo sociales o medioambientales, sino que también existe una transmisión de la cultura y conocimientos agrícolas que, de no ser así, se perdería en su mayor parte.

Personas que no pueden optar a uno de los huertos existentes en el espacio urbano, bien porque están en lista de espera, bien porque tienen difícil acceso (por tiempo o distancia) crean en su propia vivienda un pequeño huerto a base de macetas y pequeños contenedores, incluso existen en azoteas de edificios. Personas que tienen suelo, bien en la parcela de su chalet, bien una huerta ahora sin cultivar o un antiguo campo de frutales, se crean su propio huerto de ocio en su terreno. El tener un huerto en un chalet ha pasado de ser algo de una minoría (solía ocupar todo el espacio el jardín) a ser algo habitual.

Llegado a este punto podemos distinguir diferentes tipos de huertos de ocio existentes:

- ventana o balcón
- terraza o azotea
- urbanos y periurbanos

1. SU APOORTE A LA SOSTENIBILIDAD

Los huertos de ocio en general y los urbanos especialmente y en particular, poseen una serie de beneficios y ventajas, tanto para los usuarios como para la sociedad, que fomentan la sostenibilidad en los espacios urbanos, al tiempo que realizan su función hortícola:

- Actúan como zonas verdes: mejoran la calidad atmosférica, mejoran la calidad espacial y realizan control de temperatura.
- Fomentan la cohesión social.
- Fomentan la educación medioambiental.
- Reducen el recorrido de transporte de alimentos al mínimo (KM 0)
- Para los usuarios de los huertos en concreto: ocio asequible, comida sana y sociabilidad.

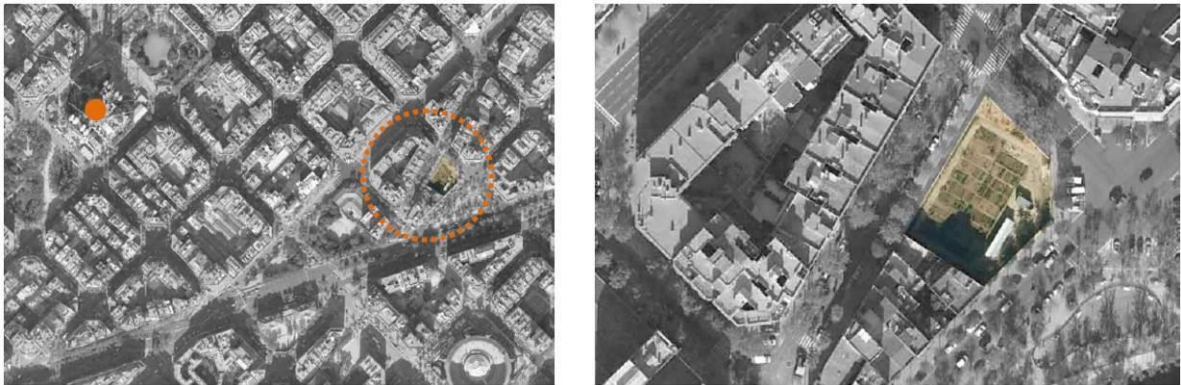


Fig 1.: Huertos urbanos de la Sagrada Familia (Barcelona) ocupando parte de una de las manzanas del Ensanche. El punto naranja marca la manzana donde se encuentra la Sagrada Familia.

Los huertos urbanos son una actuación que cumple con todas las ventajas de los espacios verdes en el interior de la ciudad. Aunque no es objeto de este escrito tratar las ventajas de las zonas verdes en la ciudad, es inevitable nombrar su importancia al hablar de huertos urbanos. Asimismo al ejercer esa doble función (zona verde y huerto), y ser productores de alimentos, facilitan el acceso a ellos sin necesidad de transportarlos desde otros lugares, con lo que se ahorra dinero y tiempo en el transporte y se evita la consecuente contaminación.

Se puede considerar un lujo el tener una de estas parcelas en mitad de la ciudad y poder coger sus frutos prácticamente en el mismo momento en que se van a consumir. Es una de las ventajas de vivir en el campo, trasladada a la ciudad. Para los usuarios es un ocio barato (suelen ser gratuitos) y del que obtienen un beneficio claro que es el producto recogido, alimentos que saben cómo han sido cultivados.



Fig. 2.: Huertos urbanos en Barcelona, donde se pueden ver las parcelas cultivadas y una persona trabajando en su huerto. Los usuarios suelen vivir en el mismo barrio donde están los huertos, por lo que los alimentos llegan recién cultivados a la cocina.

A medida que pasa el tiempo estos huertos se relacionan más con una agricultura ecológica, con un interés desde la sociedad por alimentos de calidad, por el cuidado de la salud y una cultura de buena alimentación, sumado al interés de dejar de lado el uso de productos herbicidas, plaguicidas y abonos químicos por la

salud y el cuidado del medio ambiente. En algunos de estos huertos (como en los periurbanos del Anillo Verde de Vitoria) uno de los requisitos es que el cultivo que se realice en esos huertos se realice con principios ecológicos, en otros se realizan cursos sobre este tipo de agricultura, y otras veces son los mismo usuarios los que fomentan estas iniciativas. En cierta medida estos huertos de ocio han sido la semilla para introducir en la sociedad la preocupación de ingerir productos saludables, del origen de estos productos y de su transporte.

A esto se añade que cada vez tienen características más sociales. No debemos olvidar que esta actuación urbana, al igual que muchas otras, surge y funciona gracias a movimientos sociales. En muchas ciudades directamente son estos movimientos los únicos responsables de la existencia de estos huertos, buscando parcelas sin usar y que pudiesen ser cultivables. Pero incluso en Barcelona, donde los huertos urbanos fueron promovidos y regulados por el Ayuntamiento, fue gracias a un movimiento vecinal que siguen subsistiendo los huertos urbanos del *Parc Güell* (ubicados en el interior del mismo parque): al fallecer el guarda (al que pertenecían los huertos) las órdenes fueron eliminarlos al igual que se eliminó la casa donde vivía (ubicada también en el interior del parque), sin embargo los vecinos los reivindicaron para ellos, prometiendo hacerse cargo y mantenerlos cultivados.

Dependiendo del tipo de huerto tiene un carácter más privado o más público. Es diferente un huerto plantado en la terraza de un piso, que el plantado a cota 0 en el espacio urbano; el primero será totalmente privado y el segundo será público, aunque lo cultiven personas privadas, al estar en un espacio urbano todos los ciudadanos que pasen por allí pueden disfrutar de él, como si de cualquier zona verde se tratase. Se está otorgando a estos huertos un carácter social muy importante, bien sea por la situación vivida en los últimos años, bien porque haya sido una evolución natural, pero las mismas personas que tienen un huerto (aunque sea privado) fomentan esa sociabilidad, se crean redes de gente que los cultivan y comparten esa afición, se enseñan mutuamente la cultura agrícola, se intercambian semillas...

En una actuación urbana la parte de sociabilización y relación con gente es algo muy importante especialmente cuando se habla de personas mayores. Respecto a los jóvenes, muchos no tienen una educación medioambiental y agrícola, ya que provienen de una generación en la que muchos han vivido en la ciudad siempre y nunca han tenido contacto con la huerta o la agricultura en general. Por sus características personales, jóvenes de la veintena y treintena y personas mayores son los dos perfiles de grupos que más interesados están en este tipo de ocio. A tener en cuenta que ésta es una actividad en la que, por regla general, tienen un mayor conocimiento las personas mayores que los jóvenes, ya que muchos de ellos, aunque actualmente vivan en la ciudad, han dedicado su vida al campo, por lo que se producen unas sinergias entre los ciudadanos que difícilmente se podrían producir de otra manera: la tercera edad enseñando a los jóvenes algo por lo que realmente están interesados. No solo es una forma de estar activos en esta etapa de su vida, también es la forma de transmitir la herencia de la cultura agrícola de generación en generación sin que se llegue a perder (como estaba predestinada a suceder).

Por otro lado se fomenta de manera indirecta la acción de compartir de forma desinteresada y natural entre los usuarios: en la mayoría de redes de huertos organizados por la administración o asociaciones está prohibida la venta de los productos cultivados, y las personas que tienen huertos privados de ocio no viven de él, esto sumado a que las verduras es un producto perecedero en un corto espacio de tiempo, induce a que cuando se recoge la cosecha se reparta ésta entre amigos y familiares, al menos el sobrante.

Asimismo, dentro de la parte social es destacable la parte de educación medio ambiental, no solo de los jóvenes que participan de forma activa, sino de los ciudadanos en general. Debido a la globalización, en nuestra sociedad ya no se come fruta y verdura de temporada, sino que en cualquier supermercado podemos encontrar gran variedad durante todo el año sin que sea la época de cultivo en nuestro país. Esto tiene dos consecuencias. La primera es que los alimentos pierdan sabor y calidad al tener que realizar largos recorridos de transporte. La segunda es que se pierde la cultura de “fruta y verdura de temporada”. Los huertos urbanos, al ser en definitiva un trozo de huerta en un espacio urbano, introduce los ciclos naturales de cultivo a lo largo del año en la ciudad, ejerciendo de imagen del paso de las estaciones, potenciando la educación medio ambiental y acercando la cultura agrícola a personas que son ajenas a ella (aunque no cultiven participan de manera indirecta).

2. INTERVENCIÓN EN EL PAISAJE

Por otro lado los huertos de ocio producen un cambio en el paisaje con esa geometría y ortogonalidad tan característica de la agricultura y, a la vez, con esa anarquía debida a que, al ser un entretenimiento, cada persona puede cultivar lo que más desee en un momento dado y como más le plazca, sin atender a razones de economía, de clima o de rapidez de recolección. Centrándonos en la parte estética, en este cambio de paisaje tenemos que diferenciar el paisaje urbano, en el interior de la ciudad, y el paisaje agrícola y natural, situado en la periferia de ella. Es en el interior de la ciudad donde este tipo de actuación se muestra en su forma más rígida, puede que debido al tamaño de sus parcelas y a las normas estéticas que tienen en muchos de los huertos urbanos regulados por la administración. Mientras que cuando se infiltra en terrenos ya agrícolas quedan como pequeñas motas de cultivo que salpican grandes extensiones.

Fig. 3.: Diferenciación de los tipos de huertos y afección en el paisaje dependiendo de su ubicación: en un espacio urbano, o en un espacio agrícola.



huertos urbanos

huertos periurbanos

2.1 Paisaje urbano



Fig. 4.: Huerta embebida en la ciudad de Valencia. Ha pasado de estar rodeada de huerta a estar rodeada de hormigón.

En el caso del paisaje urbano este cambio se realiza de varias formas y en diferentes lugares.

Podemos distinguir por una lado la transformación de solares o espacios urbanos (donde no había nada) en huertos urbanos, un espacio gris transformado en un espacio verde, de repente ordenado, bien por parcelas, bien por espacios funcionales diversificados, pero siempre perfectamente diferenciados. Es interesante nombrar también el caso de pequeñas huertas que han sido literalmente embebidas por el tejido urbano pasando a formar parte de él. Es el caso de la ciudad de Valencia, al encontrarse rodeada de huerta y crecer, terrenos que no fueron edificados y continuaron siendo cultivados se convierten en la prueba de que la huerta antes llegaba hasta ahí, aunque ahora esté rodeada de hormigón.

Por otro lado están aquellos huertos urbanos que ya eran jardines, zonas verdes, y han cambiado un diseño que suele intentar imitar a la naturaleza, por la ordenación que trae consigo la agricultura. En este caso lo anecdótico es que el diseño de jardines suele huir de la cuadrícula urbana, las líneas rectas y los ángulos de 90°, intentando ser lo opuesto a la imagen de la ciudad, un lugar con recorridos sinuosos, incluyendo en algunos casos una topografía artificial construyendo colinas y lagos, intentando introducir en mitad del paisaje artificial de la ciudad, un espacio que nos devuelva a la naturaleza, una especie de oasis. Con los huertos urbanos queda patente que ese espacio no es natural, que ha entrado el ser humano a trabajar en él cambiando su estética.

En cualquiera de los dos casos nos encontramos con el paisaje agrícola se ha introducido en el interior de la ciudad. Una imagen que parece unir pasado y presente de nuestra historia y evolución, ya que la gente llegó a las ciudades abandonando la agricultura.

2.2 Paisaje agrícola

En el caso de huertos periurbanos, esta transformación del paisaje aún es más evidente. Algunas zonas cultivadas en la periferia, debido al abandono que está sufriendo la agricultura, están cambiando su estructura para convertirse en huertos de ocio. No significa que todos los huertos periurbanos estén situados en paisaje agrícola, pero gran parte de ellos si lo están. De nuevo aquí también nos encontramos diferentes casos.

Por un lado esta transformación suele darse en parcelas destinadas a la agricultura inicialmente, bien haya sido una huerta o una campo de cultivo (por ejemplo, frutales o cereales), estos lugares ya cuentan con un acceso adecuado y con posibilidad de obtener agua para el riego.

Por otra parte están las diferentes características del nuevo cultivo:

- división en parcelas más pequeñas (cambio de escala): donde cada una de ellas pasa a ser cultivada por una persona distinta y se reproduce fielmente la estructura ortogonal a pequeña escala, pero en cada una de estas pequeñas parcelas podemos encontrar cultivos de lo más variado, algo que no ocurría anteriormente.
- cambio la estructura de cultivo (imagen anárquica): cambiar de forma radical el cultivo unitario y ordenado por una serie de cultivos repartidos como manchas por toda la superficie de la parcela sin ningún método, donde pueden convivir especies alimenticias con decorativas sin tapujos.
-

El primer caso suele ser porque una asociación, empresa o el mismo dueño de la parcela ha decidido dividirla adaptándola a la superficie asequible para huertos de ocio. Y el segundo caso se da cuando es una misma persona la que se encarga de toda la parcela y, además, normalmente esa parcela es de su propiedad.

Estos cambios producidos en la micro-escala de la parcela y en su rigurosa estructura, a mayor escala esto se convierte en que en el ordenado paisaje agrícola empiezan a aparecer parcelas diferentes a las demás que denotan un uso alternativo, aunque siga siendo agrícola.

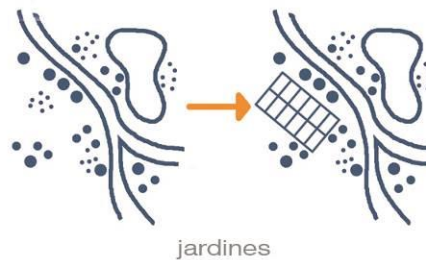
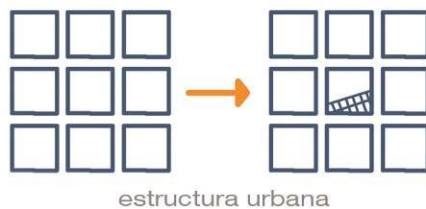


Fig. 5.: Huerto de ocio en Vila-Real (Castellón) surgido en un antiguo campo de naranjos, donde el orden de plantación es totalmente anárquico. Alrededor se pueden observar los campos de naranjos existentes con su perfecta cuadrícula y alineación.

Los huertos de ocio ya no existen sólo en las ciudades, se extienden por los alrededores, por los paisajes agrícolas, allí donde haya un espacio para cultivar sin utilizar, y, así como en las ciudades transmiten su estricta geometría, en el espacio agrícola consiguen pequeñas zonas de desorden y libertad en mitad de los estrictos paisajes de cultivos. Sin duda esto supone un gran cambio en la imagen de este preciso paisaje.

transformación del paisaje por los huertos de ocio

huertos urbanos
 inserción de la estructura agrícola en el paisaje urbano



huertos periurbanos
 cambios en la micro-estructura del paisaje agrícola: huerta y campos

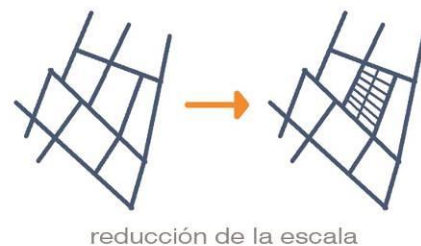


Fig.6 Esquemas de las diferentes posibilidades que se están dando en el cambio de paisaje tanto urbano como agrícola, con la introducción de los huertos de ocio

BIBLIOGRAFÍA

Libros

OLGYAY, V. (1963): *Arquitectura y clima: manual de diseño bioclimático para arquitectos y urbanistas*. Edición castellana. Barcelona. Editorial Gustavo Gili SL, 1998.

(2006): *Guía de integración paisajística para huertos urbanos y periurbanos*. Barcelona. Departament de Política Territorial i Obres Públiques. Direcció General d'Arquitectura i Paisatge. Generalitat de Catalunya.

(2007): *Calidad del aire en las ciudades, clave de sostenibilidad urbana*. Observatorio de la Sostenibilidad en España.

Artículos/Textos:

MONFORT SALVADOR, R. (2013): *Huertos de ocio, huertos urbanos: la historia continúa*. Madrid. Materia de debate 2003-2013. Tomo III: Espacio o mercancía ISBN: 978-84-616-8921-7

MONFORT SALVADOR, R. (2011): *El aporte a la sostenibilidad de los huertos urbanos*. Actes del III Congrés d'Estudis de L'Horta Nord (vol. II, ed. UPV, Universidad Politècnica de Valencia) ISBN: 978-84-8363-649-7

MONFORT SALVADOR, R. (2009): *La Transformación hacia la sostenibilidad de los barrios consolidados. El caso de las ciudades españolas*. Tesina de investigación. Máster Oficial en Arquitectura Avanzada, Paisaje, Urbanismo y Diseño (Especialidad: "Arquitectura del territorio y paisaje. Urbanismo") UPV, 2008-2009.

MORAN, N. (2008): *Huertos y jardines comunitarios*. Madrid. Biblioteca Ciudades para un Futuro más Sostenible, Boletín CF+S nº40, Edita: Instituto Juan de Herrera, 2008.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

La memoria de un paisaje grabado. Las canteras de *marès*, huella territorial del paisaje identitario de Mallorca.

*Catalina Salvà Matas**

**(Arquitecta, postgraduada en Arquitectura del Paisaje, máster en Urbanismo, doctoranda en Urbanismo e investigadora en formación, Universitat Politècnica de Catalunya)*

RESUMEN

El manifiesto de las canteras de *marès*¹, actualmente olvidadas, como uno de los paisajes que conforman la identidad, memoria y valor de Mallorca pasa por descubrirlas a través de la existencia de un vínculo de componente territorial entre estas canteras.

ABSTRACT

The revelation of the sandstone quarries, now forgotten, as landscapes of identity, memory and value of a huge part of Mallorca begins with the existence of a territorial component link between these quarries.

¹ *El marès es un tipo de piedra autóctona de las Islas Baleares, concretamente en Mallorca y Menorca. Se trata de una calcarenita utilizada como sistema constructivo único en estas dos islas. No existe una palabra equivalente en castellano.*

1. LA REVELACIÓN DE UN PAISAJE INVISIBLE

En el territorio de Mallorca, el nacimiento de las primeras construcciones civilizadas se encuentra directamente vinculado al nacimiento de las primeras canteras. Las primeras construcciones encontradas en la isla, los *talaiots*², se construían con piedras extraídas cerca de su ubicación, generando un punto de excavaciones vinculado con la construcción³ que se abandonaba una vez se había provisto el material. Esto sitúa el nacimiento de las primeras canteras de la isla entre los años 850-550 aC. Con la posterior conquista de la isla por parte del Imperio Romano, en el año 123 aC, la generación de Palma y Pollentia (la actual Alcúdia) como ciudades principales comportó la aparición de una demanda creciente del material para su construcción, la piedra, de la cual han quedado constancia canteras de aquella época en diferentes localizaciones de la isla⁴. No será, sin embargo, hasta la época de dominación de la corona Catalana cuando aparecerá una de las primeras referencias escritas a las canteras de *marès* de Mallorca. La encontramos en los libros de obra de la construcción de la Catedral de Palma⁵. En este periodo se empezaron a construir los edificios más singulares de la isla, todavía hoy conservados⁶, así como se conformaron nuevas villas, hoy localidades principales de Mallorca. Aparte de las canteras que sirvieron a los edificios más reconocidos, muchas veces citadas en los libros de obra éstos, existe una gran cantidad de otras canteras que permitieron construir las edificaciones anónimas que definen la mayoría de centros históricos de los pueblos de Mallorca, todos con la característica común de compartir su material básico de construcción: el *marès*.



Figura 1: Cantera Camp Roig. Vista general y detalle. Felanitx, Mallorca, España. Fotografía propia, 2011.

Lo que pretende este artículo es la puesta de manifiesto de una realidad nunca observada de Mallorca. Primeramente, la propuesta del redescubrimiento de las canteras de *marès* (Figura 1) como componentes primarios del territorio de la isla conformados a través del establecimiento de múltiples lazos históricos y culturales con esta. Será imprescindible, por tanto, el replanteo de una nueva mirada hacia ellas desvinculada de los prejuicios preconcebidos vinculados a las actividades

² Los *talaiots* fueron la tipología constructiva desarrollada por los primeros pobladores de la isla, organizados en tribus, durante el período Talaiótico (1300 aC).

³ GASULL, P., LLULL, V.; SANAHUJA, M. E. (1981): "Procesos de trabajo en la construcción del *talaiot* nº 1 de Son Fornés (Montuïri, Mallorca)". *Pyrenae*, 17-18, pp. 211-229.

⁴ MUNTANER DARDER, A. (1959): "Noticia sobre la existencia de una cantera de época romana en las inmediaciones de Cala-Pi (Mallorca)". *Bolletí de la Societat d'Història Natural de les Balears*, 5, pp. 60-61.

⁵ SASTRE MOLL, J. (1993): "Canteros, Picapedreros y Escultores en la Seo de Mallorca y el Proceso Constructivo (Siglo XIV)". *Bolletí de la Societat Arqueològica Lul·liana*, 49, pp. 77-100.

⁶ Por ejemplo, la Catedral, el Castillo de Bellver o el Palacio de la Almudaina, todos ordenados por Jaime II.

extractivas en que, a priori, quedan enmarcadas. La investigación propuesta se mira desde el punto de vista del paisaje, como mirada que permite un trabajo en una escala variable, unas veces fijada entre la territorial y la arquitectónica y otras deslizante entre éstas, permitiendo una lectura innovadora que se aproxime a la sociedad para la transmisión de este paisaje de valor en sí mismo.

Es evidente, por tanto, que la constancia del registro de la existencia de las canteras y su propio nacimiento no coinciden en fechas. Uno de los primeros registros lo cita Sánchez-Cuenca⁷, elaborado por Agustí Frau Pons en 1891, en el que se registran un total de 54 canteras definidas, entre otras cosas, por el material extraído y su localización. No obstante, la primera recopilación exhaustiva de todas las canteras de las Islas Baleares se realizó con motivo de la redacción del Plan Director Sectorial de Canteras de las Islas Baleares⁸, donde relacionan todas las que han pasado por el registro del Organismo que las regula, tanto activas como inactivas, por la obligatoriedad de inscripción en un registro común de canteras iniciado a partir de la aprobación de la Ley de Minas de 1944. Este registro permite identificar las canteras de manera exclusiva, proporcionando un número de concesión único para cada una, evitando las confusiones existentes provocadas por la repetición, bastante habitual, del nombre de la explotación. Esta medida se empieza a adoptar a partir del siglo XX, momento en que se inicia la sistematización y recopilación de todas las canteras. Por tanto, nos encontramos ante un vacío histórico de registros, ya que aunque las recopilaciones se hayan efectuado durante los, aproximadamente, últimos 70 años, la existencia de canteras en la isla es mucho más antigua. El cuadro mostrado a continuación (Cuadro 1) pretende ser la guía de referencia para el conocimiento de la situación cuantitativa de las canteras baleares, prestando especial atención a las canteras que se ubican en Mallorca, que son el objeto de esta investigación, a partir del contraste de los datos proporcionados por las cinco únicas fuentes⁹ que han realizado un cierto registro sistemático de canteras.

En Mallorca, actualmente, existen 125 canteras activas que conviven con las 1.030 inactivas (algunas de ellas aún evidentes a la vista y otras ya borradas), lo que supone que, en total, en la isla se han registrado 1.155 canteras. De las 125 canteras activas en Mallorca, 42 se dedican a extraer *marès* en sus diversas variedades¹⁰, lo que representa el material extraído por excelencia, logrando el 33,6% de la producción total actual. Aunque las canteras que extraen *marès* siguen dominando las extracciones (en número), la globalización de los sistemas

⁷ **SÁNCHEZ-CUENCA**, R. (2011): "El manuscrito inédito de Agustí Frau sobre las canteras mallorquinas conservado en el Archivo de la Societat Arqueològica Lul·liana". *Bolletí de la Societat Arqueològica Lul·liana*, 67, pp. 269-276.

⁸ Aprobado en 1999. De ahora en adelante PDSPIB.

⁹ Las cinco fuentes utilizadas son:

- PDSPIB (1999). Versión revisada publicada en: *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares*. N 73 del 06/05/1999. (Actualmente vigente).
- PDSPIB (1996). Versión preliminar facilitada por los titulares de la cantera San Isidro (num. 471)
- Archivo de la Dirección General de Industria y Energía de la Vicepresidencia Económica, de Promoción Empresarial y de Ocupación del Gobierno de las Islas Baleares (consulta 17/07/2011).
- Catastro Minero del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, (en línea) <http://geoportal.mityc.es/>.
- **SÁNCHEZ-CUENCA**, R. (2010). *El marès. El material, su origen, historia, propiedades, canteras y calidades disponibles actualmente*. Aquiles, Palma.

¹⁰ El marès se suele extraer en bloques, pero cuando su cohesión no lo permite se extrae como árido de grano pequeño, llamado picadís. Actualmente sólo 4 canteras extraen picadís, el resto (38) extraen bloques.

constructivos, tendiendo a la estandarización y universalidad, está suponiendo una merma importante de estas. Si estudiamos todas las canteras inactivas de la isla nos encontramos con que el 62% (637 canteras) eran de extracción de *marès*, hecho que todavía enfatiza mucho más la dominación histórica de este material.

CANTERAS ACTIVAS E INACTIVAS						
RESUMEN POR MUNICIPIOS						
	TOTAL CANTERAS DE MARÈS / MUNICIPIO	CANTERAS DE MARÈS ACTIVAS	CANTERAS DE MARÈS INACTIVAS	NO MARÈS	CANTERAS DE MARÈS EN MUNICIPIO	DENSIDAD (canteras marès/km²)
	0	0	0	24	no	
!!	10	0	10	4	si	
!!	25	0	25	5	si	0,28
!	4	0	4	10	si	
	0	0	0	0	no	
!	2	0	2	14	si	
!	1	0	1	3	si	
	0	0	0	27	no	
	0	0	0	0	no	
	0	0	0	4	no	
!	4	0	4	13	si	
!	2	0	2	2	si	
m !!	40	3	37	20	si	0,27
!!	13	0	13	9	si	0,24
	0	0	0	0	no	
	0	0	0	0	no	
	0	0	0	0	no	
	0	0	0	0	no	
!	1	0	1	4	si	
	0	0	0	1	no	
P !!	21	9	12	40	si	0,12
	0	0	0	0	no	
	0	0	0	4	no	
	0	0	0	0	no	
	0	0	0	10	no	
	0	0	0	0	no	
P !!	75	9	66	10	si	0,23
m !!	71	4	67	26	si	0,27
!	1	0	1	7	si	
	0	0	0	9	no	
	0	0	0	8	no	
	0	0	0	8	no	
m !!	70	1	69	9	si	1,19
P !!	242	5	237	59	si	1,16
P !!	32	6	26	19	si	0,46
!!	10	0	10	9	si	
!	2	0	2	12	si	
	0	0	0	6	no	
	0	0	0	6	no	
	0	0	0	2	no	
!	4	0	4	13	si	
!	1	0	1	0	si	
m !!	33	2	31	13	si	0,38
!	1	0	1	4	si	
m !	6	3	3	5	si	
	0	0	0	19	no	
!	2	0	2	0	si	
!	4	0	4	5	si	
!	1	0	1	6	si	
	0	0	0	9	no	
!	1	0	1	9	si	
	0	0	0	4	no	
	0	0	0	5	no	
679 TOTAL		42	637	476	25	
!	MUNICIPIO < 10 CANTERAS DE MARÈS TOTALES					
!!	MUNICIPIO ≥ 10 CANTERAS DE MARÈS TOTALES					
m	MUNICIPIO < 5 CANTERAS ACTIVAS DE MARÈS					
P	MUNICIPIO ≥ 5 CANTERAS ACTIVAS DE MARÈS					

Cuadro 1: Resumen de las canteras activas e inactivas de Mallorca. Elaboración propia, 2012.

Antiguamente, casi todos los municipios de la isla contaban con canteras, excepto los situados en la Sierra de Tramuntana, al norte, donde los yacimientos no abundan y la extracción resulta bastante complicada, aunque se encuentran algunas explotaciones. Vale la pena, sin embargo, centrar el análisis de ocupación de canteras en la isla según el *marès*, ya que es el material que ha generado más extracciones y el que ha tenido un desarrollo histórico más importante. La localización principal de este se encuentra en el plano de la isla. Esto ha hecho que, por una parte, haya habido municipios que han alcanzado mayor tradición extractiva que el resto liderando, constantemente, la producción de *marès* hasta nuestros días (por ejemplo, Palma, Lluçmajor y Manacor) y por otra, que municipios que habían sido grandes potencias productoras de esta piedra, hoy en día su actividad se ha reducido casi a la inexistencia, es el caso de Muro, Santa Margalida o Campos.



Figura 2: Estudio visual de varias canteras en zonas topográficamente opuestas. Elaboración propia, 2012.

Mallorca es una isla de canteras, la muestra cuantitativa deviene evidente, cuando consideramos que, en un reparto equitativo de superficie de la isla para cada cantera, sólo corresponderían alrededor de unos 3 km² por cada una. Pero, a pesar de sobrepasar el millar de canteras de *marès* ubicadas por toda la isla, estas son realmente una incógnita para la sociedad que la habita. Las diferentes canteras existentes en Mallorca responden a una condición espacial particular en función del material extraído (Figura 2), siendo notablemente diferentes respecto al resto de canteras por su desarrollo siempre desde la cota del suelo hacia abajo. Esta condición, que puede pasar desapercibida, es una de las más importantes y que ha conducido al desconocimiento de este tipo de canteras, ya que ellas mismas se esconden del público general.

El momento de aproximación a este fenómeno que presento aquí quiere ser la bisagra entre el desconocimiento y el descubrimiento de este paisaje invisible enunciado en el título de este apartado, entendiendo que la invisibilidad no es una

cualidad que recaiga en el seno del objeto o lugar en cuestión, sino que depende sólo del observador que lo ve (o mejor dicho, que no lo ve). Las canteras están presentes en el paisaje, como mínimo de forma cuantitativa, ocupando una capa de este que ahora mismo es considerada como invisible. Esta condición las convierte en paisajes desconocidos. Si tenemos en cuenta que este hecho ha sucedido durante 2.500 años, aproximadamente, el ofrecimiento del descubrimiento de las canteras que quiero transmitir enfatiza mucho más cuando se relaciona con su vínculo temporal. La historia de las canteras se ha originado desde los años en que se pueden considerar las primeras civilizaciones de la isla. La información aportada por el momento del descubrimiento es un factor importantísimo a la hora de formar el instante que determina la primera impresión de la visión y, por tanto, el primer juicio en torno al descubierto. Por tanto, la percepción del instante preciso del hecho de este descubrimiento queda totalmente potenciada a través del desconocimiento total que antes residía en el observador. En este momento, el desconocimiento existente pasa a convertirse en el factor que enfatiza el descubrimiento de las canteras.

2. RASTROS EN CONSTRUCCIÓN

Las canteras de *marès* forman parte de un proceso activo y constante de cambio en el territorio que las genera. El conjunto de canteras de *marès* se va construyendo sobre una matriz en movimiento incesante, dejando como vestigios de este proceso, rastros construidos en un proceso evolutivo. Uno de los componentes más interesantes de la comprensión de las canteras como rastros es la conservación de las capas de historia superpuestas en sí mismas, permitiendo la lectura temporal continua a través de estos espacios (Figura 3). Esto implica tener acceso a estas herencias sobre todo durante el proceso su construcción. Por tanto, las canteras de *marès* activas (ejerciendo de muestras actuales) serán esenciales para la determinación y comprensión de este proceso siguiendo de manera continua y pudiendo reconocer los diferentes estadios. Por otra parte, la tendencia a la desaparición forzada a la que se someten las canteras inactivas¹¹ impide poder considerarlas desde un principio como muestras analizadas ya que se encuentran en un proceso que culmina con el regreso a un estadio ficticio previo a su existencia (una vez su actividad finaliza), siguiendo una linealidad irreal que borra la parte histórica correspondiente a la vida de la cantera, rellenándola, buscando el retorno teórico a un estado previo del territorio.



Figura 3: Evolución de la cantera de Son Toni Amer, Campos, Mallorca, ahora convertida en un campo de placas fotovoltaicas. Elaboración propia a partir de imágenes de SITIBSA, 2012.

¹¹ Según la normativa dictada por el PDSPIB, el criterio de restauración utilizado en las canteras de poca superficie, caso de las canteras de *marès*, es el relleno hasta la cota originaria, por lo que estas acaban desapareciendo del territorio. Las de gran superficie, al contrario, acaban restaurándose mediante bancales, por la imposibilidad de "reconstruir" el territorio original.

Actualmente, estas 38 canteras activas de *marès* son los rastros más recientes (y en proceso de formación continua) que encontramos sobre las canteras. La comprensión del territorio vinculado ellas no es posible sin un aterrizaje de esta información en él. Por tanto, otro de los objetivos de la investigación es determinar la dimensión cartográfica del caso de estudio, es decir, generar una representación territorial de las canteras de *marès* de Mallorca. La localización exacta de cada cantera de *marès* se ha realizado de manera cuidadosa en cuanto a escala y posición (Figura 4). El proceso gráfico que ha generado esta investigación ha permitido deducir el concepto de rastro que define este punto. Partiendo del dibujo como herramienta principal, al ir representando cada cantera se descubren antiguos rastros de otras canteras, ahora ya inactivas, adyacentes a las canteras analizadas. Estos rastros son más o menos evidentes por su componente temporal, de modo que muchos de ellos rozan, habitualmente, el punto de pasar inadvertidos. Su interpretación pasa por la realización de una regresión¹² a un estadio anterior del territorio, donde su presencia era más fuerte.

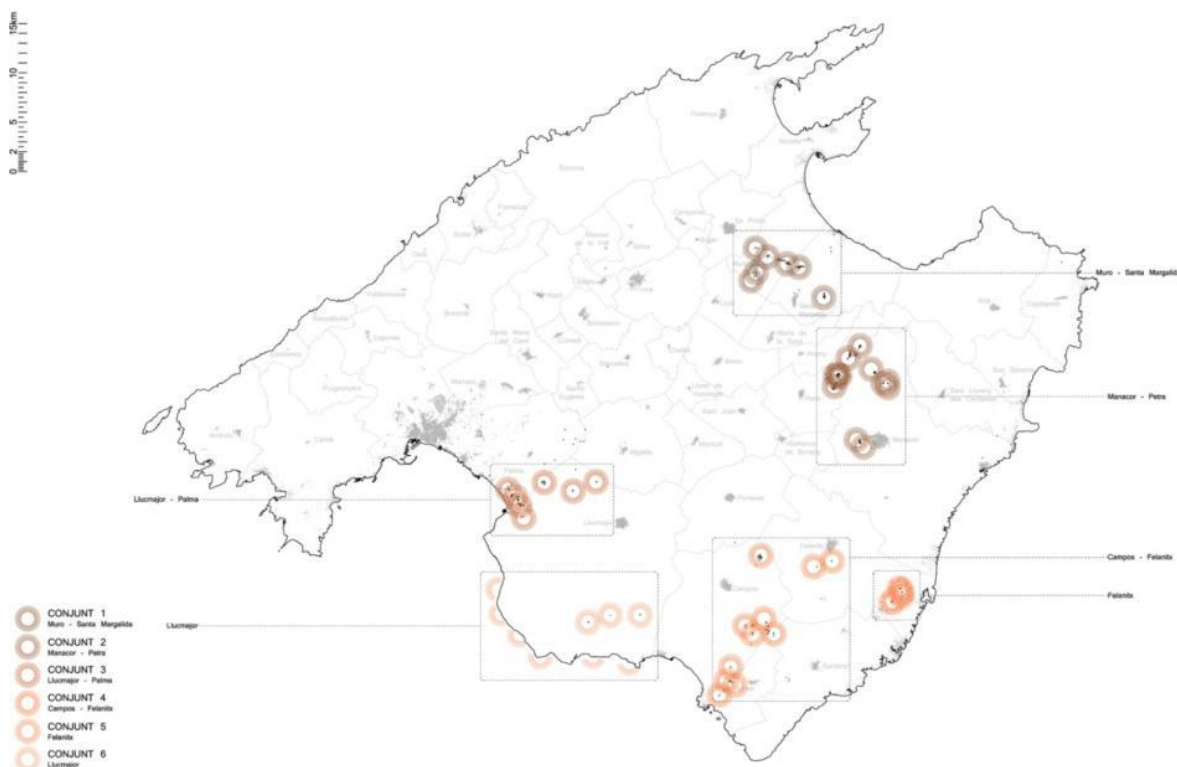


Figura 4: Detección de diversas agrupaciones de canteras de *marès*. Elaboración propia, 2012.

El análisis temporal de las continuidades en la ubicación de las canteras ha desvelado ciertos conjuntos antes imposibles de ver. El estudio exclusivo de las 38 canteras activas no podría llegar a definir estos grupos, ya que se encuentran en un estado de disgregación bastante importante, pero el hecho de poder construir los rastros reales de otros 62 canteras permite conformar una visión panorámica del conjunto entero en el territorio de la isla, permitiendo identificarlo como unidad, aunque cada cantera se encuentre en un estado temporal diferente

¹² La representación de cada cantera se realiza a través de cartografías y ortofotografías actuales. Las regresiones temporales citadas se refieren a la consulta de documentos que proporcionen la misma información sobre la que se trabaja pero en otros momentos temporales, es decir, se consultan ortofotoplanos del año 1989, 1978 y también de 1955.

del resto. Concretamente, se pueden detectar fácilmente seis agrupaciones de canteras de *marès* repartidas por la geografía isleña, resultando como parte del conjunto, las canteras que quedan más próximas entre sí. Los límites de los conjuntos, por tanto, quedan definidos por las proximidades físicas de las canteras y normalmente no tienen que ver con los límites políticos que dividen la zona donde se ubican.

Derivada, pues, de la localización pragmática de las canteras de *marès* y de la observación de una cierta organización entre ellas, aparece la intuición de la existencia de una componente territorial entre todo el conjunto de canteras, que unifica la dispersión heterogénea con que antes se consideraban. La vertiente temporal, así como la física, proporcionarán la base a partir de la cual nacen las canteras de *marès* y, por consecuencia, esta investigación. Hay que decir que en toda bibliografía recopilada sobre este tema, esta es la primera aproximación desde el punto de vista del territorio, dándole también el valor de la exclusividad y de la primicia en cuanto a información y conclusiones obtenidas. La comprobación de la existencia de esta componente territorial tratará de obtener las respuestas sobre su organización y localización y los posibles vínculos establecidos entre ellas, ofreciendo una visión renovada desde un nuevo punto de vista.

3. EL TERRITORIO DE CANTERAS

La producción escrita registrada sobre las canteras no es nada extensa, lo que denota el desconocimiento general colectivo en el que se ubican. Sin embargo, las interpretaciones y visiones que estas proporcionan sobre las canteras o bien se centran en sí mismas como espacios singulares, o bien se centran en el material extraído y en sus aspectos más vinculados a la construcción de edificios. En el primer caso¹³, las canteras se entienden como espacios de oportunidad, lugares donde su interés recae en sí mismos, fruto de una mirada individualizada de cada cantera. Se determina una visión con tendencia a la concentración de las miradas hacia el interior de la cantera, trabajando siempre desde sus límites hacia sus profundidades, extendiéndose, como máximo, hasta la parcela donde se ubica. Este hecho ha permitido destacar los valores propios generados por la excavación del territorio pero siempre desde la visión cercana al observador. En el segundo caso¹⁴, las canteras desaparecen para dar paso al material extraído. No es que exista ningún tratado sobre el *marès*, pero tanto la publicación de García Inyesta y Oliver Sunyer¹⁵ como la de Sánchez-Cuenca¹⁶, dos de las publicaciones más importantes sobre este tema, proporcionan múltiples y completos datos sobre

¹³ **BARBA CASANOVAS, R.** (ed.) (1999): *Paisatge de les pedreres de Menorca. Restauració i intervencions*, UPC, Barcelona.

BERGER, A. (2002): *Reclaiming the American West*, Princeton Architectural Press, New York.

BURTYNSKY, E. (2007): *Quarries*, Steidl, Göttingen.

CASILLAS GAMBOA, L. (ed.) (2011): *Escenaris a Lítica*, Editorial Munilla-Lería, . Madrid.

FLORIT NIN, F., SAULEAU, L.; BERTRAN, L. (1995): *Pedreres de marès, Sa Nostra*, Palma.

¹⁴ En los libros que sólo tratan el *marès* como material constructivo, las canteras se convierten en espacios secundarios.

¹⁵ **GARCIA INYESTA, N.; OLIVER SUNYER, G.** (1997): *Construir en Marès. Col·legi Oficial d'Arquitectes de Balears*, Palma.

¹⁶ **SÁNCHEZ-CUENCA, R.** (2010): *El Marès. El material, su origen, historia, propiedades, canteras y calidades disponibles actualmente*, Aquiles, Palma.

el material y su uso y manipulación, pero mirando las canteras sólo como espacios productores de *marès*.

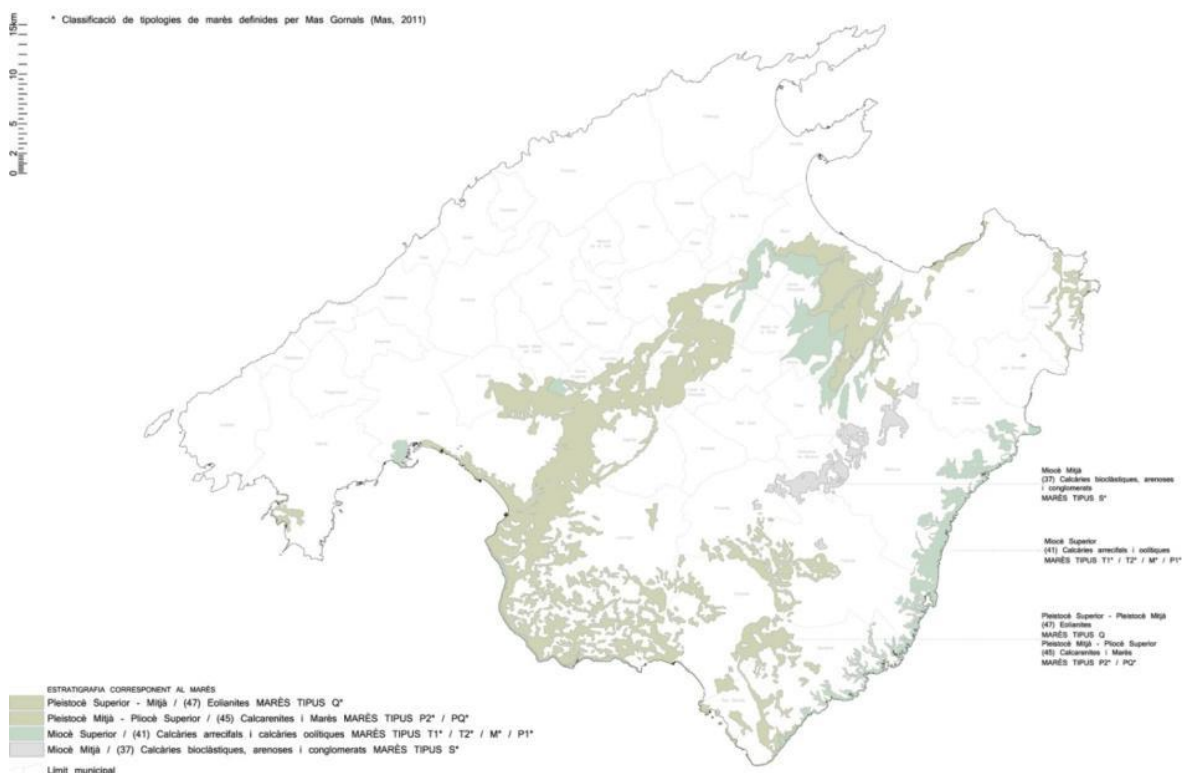


Figura 5: Estratigrafía geológica de los diferentes tipos de marès. Elaboración propia, 2012.

En este contexto determinado, las lecturas precedentes enfocadas en las canteras de *marès* han respondido siempre a sus características físicas vinculadas al espacio generado. La interpretación de estas aproximaciones permite determinar lo que ha sido, hasta ahora, objeto de análisis en las canteras, determinando el marco contextual en el que se incluyen estas, entendidas como entidades aisladas inmersas en una totalidad desconocida. Es aquí donde toma un total sentido el cambio de paradigma propuesto por esta investigación. El desarrollo de la noción de territorialidad vinculada a las canteras intenta ser una nueva mirada interpretativa de las mismas como elemento que sobrepasa la escala ligada al espacio inmediato que las determina, convirtiéndose de entidad territorial. La descomposición del territorio de la isla a partir del redescubrimiento de su esqueleto ha sido una de las primeras aproximaciones de esta investigación, permitiendo construir su comprensión absoluta. El esqueleto del territorio, en este caso, obvia su parte más epidérmica y se forma a partir de la conjunción acumulativa de diferentes procesos temporales. La materialización de los fenómenos temporales se traduce en la estratigrafía geológica de la isla de la que se ha podido realizar la diseminación de sus componentes asociados al *marès* (gracias a las investigaciones de Mas Gornals¹⁷). La posibilidad de realizar la extrapolación entre la totalidad del territorio y las agrupaciones de elementos que definen los estratos que lo forman determinará, por tanto, esta abstracción del

¹⁷ **MAS GORNALS, G.** (2011): "El mares de Campos: patrimoni cultural i natural". I Jornades d'Estudis Locals de Campos, Campos. (no publicada).

MAS GORNALS, G. (2011): "El marès de Mallorca: concepte, caracterització i tipologia". *Estudis Baleàrics*, 100-101, pp. 179-199.

área donde se ubica el *marès* en el territorio (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

Las canteras de *marès* nacen a partir de su vinculación al territorio, ya que la posibilidad de su establecimiento depende inevitablemente de la eflorescencia del *marès* en él. Por tanto, el conocimiento sobre la extensión geológica del marés en Mallorca permite determinar el área concreta en la que se centra esta investigación. La cartografía generada del estrato ocupado por el *marès* traduce la temporalidad intangible de la formación de éste en la materialidad del territorio, estableciendo el primer límite de localización de las canteras. El estrato geológico, inicialmente, determinará el primer lazo de unión entre todas ellas, definiendo un marco invisible que las englobará. La determinación de la componente territorial radicada en las canteras de *marès* permite considerarlas, por primera vez, como conjunto enclavado en un territorio determinado.

La definición de esta condición territorial nunca se ha observado, por ello no existe en el imaginario colectivo, pero para el desarrollo de mi aproximación es indispensable. Es por este motivo que me surge la necesidad de precisar un término que pueda definir esa mirada y que permita asociar a la materialidad que la caracteriza. Este término debe permitir la formación de una nueva construcción mental de las canteras de *marès* que deberá ir asociada, a partir de ahora, en la extensión territorial que definen, concretándose en ubicaciones precisas. Inicialmente se quiere remitir a la idea de lugar, principalmente, para el establecimiento de un conocimiento de las canteras vinculadas a un territorio concreto. La voluntad de generación de una nueva conciencia de una imagen de la isla vinculada a las canteras de *marès* pasa por la comprensión del fenómeno territorial residente en ellas mismas y en las acciones que las generan y que derivan. La traducción de este fenómeno en una realidad material comienza por su asociación a una nueva toponimia que define diferentes lugares territoriales relacionados con ellas, es el *Territorio de Canteras* (Figura 6).

El *Territorio de Canteras* parte de la premisa de que la situación de las canteras de *marès* en el territorio no es casual y que se organizan en base a unos patrones que determinan su configuración. Este engloba tanto las canteras de piedra de *marès* actualmente existentes, como las que han existido, como las que potencialmente pueden existir, entendiéndose como partes de una totalidad. El objetivo es poder llegar a asociar físicamente parte del territorio de la isla como *Territorio de Canteras* entendiéndose que todo lo que queda incluido o influido por él responde a las canteras de *marès* y poder establecer la delimitación física del "lugar donde se ubican las canteras" que permitirá la acotación de las mismas en la escala territorial. Este Territorio debe alcanzar la capacidad de ser identificable para ser integrado dentro del imaginario colectivo que permitirá establecer y condicionar su percepción hacia una construcción de valores hacia el mismo. También pretende, sobre todo, diferenciarse de otros territorios que han quedado afectados por las "otras" canteras¹⁸ estableciendo, una vez más, las diferencias sustanciales que caracterizan a estos dos tipos de intervenciones en el territorio. El *Territorio de Canteras*, irá mucho más allá de la simple localización de las

¹⁸ Las "otras" canteras se refieren al resto de canteras que no corresponde a canteras de piedra de *marès*.

canteras sino que captará todos los procesos relacionados con ellas, desde el primer momento de transformación de un terreno en cantera hasta el agotamiento del *marès* pasando por la deslocalización racionalizada¹⁹ del territorio en cuestión.

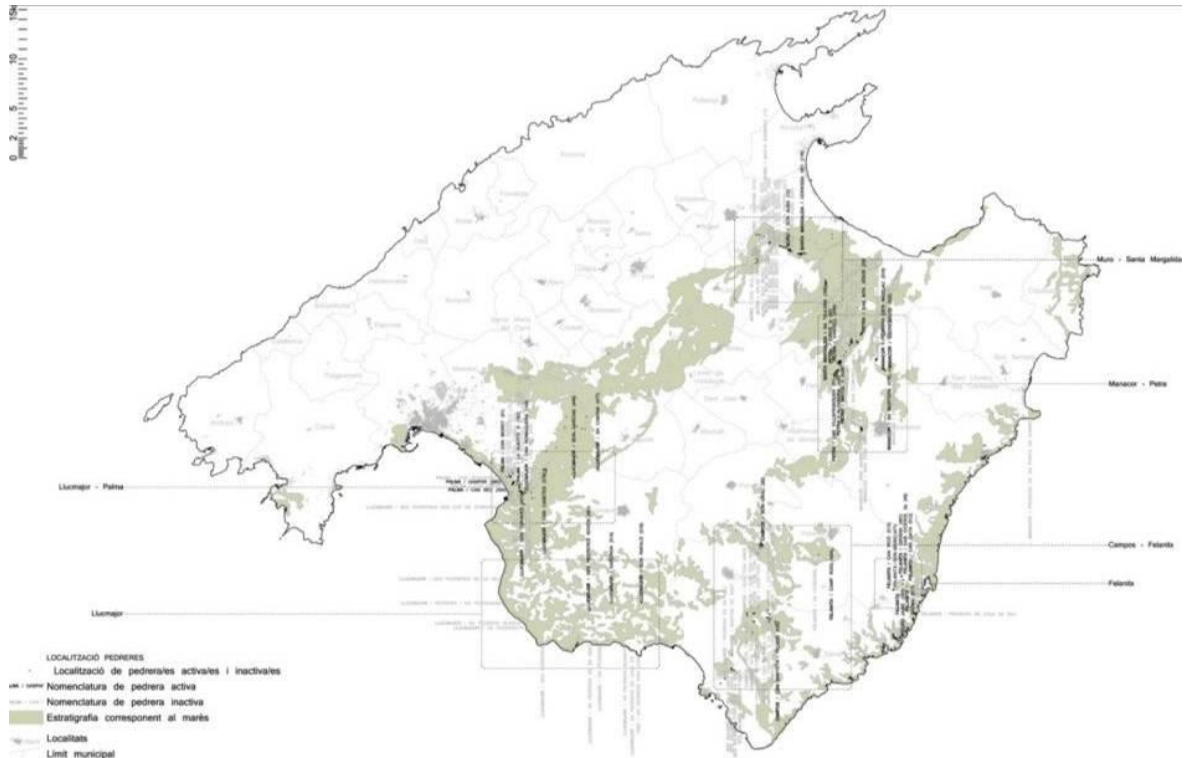


Figura 6: Primera extensión del Territorio de Canteras. Elaboración propia, 2012.

El *Territorio de Canteras*, por su propia morfología, no se puede reconocer en una simple visión panorámica del paisaje, ya que no responde a ninguna lógica aparente de colonización, ni lo podemos identificar con ningún elemento o punto de referencia visual concreto. El contorno que define la localización geológica del *marès* delimitará su primer límite condicionando en su interior la ubicación de las canteras de *marès*. Pero este contorno no encuentra su equivalente en la epidermis del territorio, ya que ésta no lo refleja de una manera clara. Los suelos que cubren el *marès* y que acaban determinando la imagen exterior del *Territorio de Canteras* normalmente no dependen del sustrato geológico del mismo, situado a una profundidad aproximada de entre 20 y 200 cm. Encontramos, por tanto, infinitos patrones que establecen el mosaico que cubre el *Territorio de Canteras*, que van desde ciudades hasta mosaicos agrícolas con diversos usos. Por tanto, a simple vista, el *Territorio de Canteras* no se puede asociar a rasgos específicos que determinen sus características, sino que permanece subyacente a la mirada panorámica del paisaje de la isla.

La territorialidad de las canteras no sólo viene dada por los límites definidos por la estratigrafía geológica correspondiente al *marès* o por su correspondencia con el sistema de mosaicos territoriales que generan la imagen de la isla sino que en su

¹⁹ La extracción del *marès* produce un proceso de descomposición racionalizada del territorio en forma de bloques que posteriormente se localizan en otro lugar, generando otros territorios a partir de un mismo origen.

origen nace de la interrelación de acciones dinámicas hacia el territorio. El proceso de vaciado del territorio, a la vez que va generando su imagen más inmediata, genera unas secuencias de otros procesos que también determinan la extensión que acaba de completar el *Territorio de Canteras*, se produce una deslocalización fragmentada del territorio original, en forma de bloques de *marès*.

La hipótesis de la existencia del *Territorio de Canteras* empieza por la detección de conjuntos de canteras que se desarrollan vinculados a la geografía del *marès*. Aparte de estas, sin embargo, existen otras continuidades nacidas de los flujos generados por las mismas canteras, determinados por las zonas consumidoras de su producción. Tradicionalmente, las localidades donde se situaban las canteras de *marès* eran sus principales consumidoras, en una acción de economía de recursos y de aprovechamiento de los bienes inmediatos, principalmente, la producción mayoritaria de las canteras de un municipio acababa ubicada en el mismo. A partir de este intercambio de materia se generaba uno de los flujos más importantes externos al que conocíamos hasta ahora como *Territorio de Canteras* ya que conlleva la inclusión de uno de los sistemas territoriales más importantes de la isla: los caminos y las carreteras. La mayoría de estos conjuntos de canteras implantados en el territorio se encuentran enlazados por una traza de comunicación. Esta detección de continuidades territoriales ligadas al reconocimiento de las canteras como identidad clave de un territorio concreto amplía la concepción, inicialmente limitada a la materialidad inmediata relacionada con el *marès*, del *Territorio de Canteras*. Se produce una extensión del *Territorio de Canteras* teórico mediante la implantación de los fenómenos activos que lo generan y han generado, por tanto, se encuentran en el mismo grado de importancia tanto la capacidad geológica del territorio para implantar canteras de *marès* como la acción que desencadena su generación, incorporando otros territorios inicialmente desvinculados a su imagen.

3.1. De las trazas incipientes al *Territorio de Canteras*

Uno de los elementos que condicionan la característica más definitoria del *Territorio de Canteras* es su condición dinámica y evolutiva. Este *Territorio* no existiría si no existiera el sustrato geológico que permitiera la extracción de *marès*, evidentemente, pero aparte de este condicionante inherente a las mismas canteras, otro factor determinante a la hora del inicio del fenómeno territorial vinculado a las canteras de *marès* es la materialización del flujo entre la cantera y el receptor.

Cuando antes se definían las primeras canteras, vinculadas y situadas cerca de la misma construcción, no se generaba ninguna interacción con el territorio que generara ningún flujo, por lo tanto, no existía todavía ninguna dinámica territorial y, por consecuencia, tampoco el *Territorio de Canteras*. En cambio, este se puede reconocer de manera incipiente en el momento en que aparecen canteras vinculadas a una producción sistemática para su comercialización. El momento más significativo se remonta hasta los alrededores del 1.300, época en que se estaban construyendo los edificios más emblemáticos de la isla. En este momento se dan a la hora diferentes variables que determinarán el inicio del actual

Territorio de Canteras. Condicionadas por el gran consumidor de los recursos generados por las canteras (Palma), por un lado, y por las circunstancias técnicas del momento que determinaban desplazamientos terrestres lentos y peligrosos, por otra parte, las primeras canteras aprovechaban las comunicaciones náuticas para el transporte del material de manera fácil y segura hacia su destino. Este hecho implicaba, sin embargo, disponer del material en la orilla del mar; casualidad o no, el estrato geológico del *marès* se encuentra presente en casi toda la costa sur de la isla, lo que generó allí un incipiente *Territorio de Canteras*. La vinculación entre los procesos de construcción de estos edificios singulares y las canteras de *marès* de donde se obtenía el material permite establecer una relación territorial entre ambos. Durante esta época encontramos numerosas canteras junto al mar, donde cada una de ellas tenía un embarcadero con un cargador de madera para el transporte de los bloques extraídos, cargados dentro de las barcas hasta su punto de destino⁵, evitando así posibles rupturas de las piedras en el recorrido por los precarios caminos hasta el lugar.



Figura 7: *Cantera marítima en Ses Covetes, Mallorca, España. Fotografía propia, 2014.*

El primer *Territorio de Canteras* sólo existía como traza invisible. Se extendía desde la costa de Palma hasta Manacor pasando por Lluçmajor, Campos, Santanyí y Felanitx (Figura 7). Cabe resaltar que los municipios que resultaron originarios del *Territorio de Canteras* han sobrevivido hasta hoy como representantes de esa actividad. Actualmente, las trazas que reconocemos de este antiguo *Territorio de Canteras* se encuentran completamente integradas en el paisaje, modelando una nueva costa de Mallorca con las canteras incipientes como una nueva delimitación del territorio. Esto se ha transformado en una herencia a nuestra cultura, primero, en cuanto a la toponimia que han generado, y segundo, en forma de marcas en el paisaje del primer *Territorio de Canteras*. Los sistemas de transporte se convertirán, por tanto, en los articuladores de la colonización del Territorio de Canteras.

La implantación de diferentes líneas de ferrocarriles que atravesaban toda la isla a partir de 1875 (la mayoría desaparecidas en la actualidad) determinaron nuevas vinculaciones de las localizaciones de las canteras en el territorio. Aunque la extracción de *marès* seguía siendo artesanal, vinculadas a las estaciones de tren de las zonas *maresencas* aparecieron numerosas canteras y estaciones vinculadas a esa actividad²⁰. Era el inicio del desplazamiento de las canteras de *marès* hacia el centro de la isla.

²⁰ Sobre todo, es importante citar la influencia de algunas explotaciones en el trazado de líneas y estaciones de tren. Por ejemplo, alrededor de las líneas del sur de la isla se abrieron numerosas canteras, o empresas de tratamiento del *marès* y también estaciones de carga. La de Palma-Felanitx contaba con una estación

Progresivamente, la introducción del transporte motorizado individualizado y la obsolescencia del sistema ferroviario de la isla, hicieron desaparecer casi toda la red de trenes²¹. Ese momento resulta coincidente con una época de la modernización general en la que también se desarrolla el proceso de la mecanización de las canteras, la ubicación relativa al transporte desaparece, ya que las canteras se localizan donde hay mejor material y se dispersan en el territorio. Este momento es determinante a la hora de reformular y entender el *Territorio de Canteras*. Se pasa de la dependencia estricta de los elementos que permiten establecer relaciones sistemáticas entre las canteras y el exterior a la elección de la ubicación en función del rendimiento de la cantera, es decir, en función de la materia. Se da lugar a la construcción (o adaptación) de una red de caminos adaptados al transporte del material, reflejos de los flujos existentes y determinantes del *Territorio de Canteras* que conocemos actualmente, y que generan una toponimia del territorio asociada a los mismos y creada por la cultura popular. Prueba de ello, en casi todos los pueblos que conforman el *Territorio de Canteras* existe algún *Camí de Ses Pedreres* (Camino de Las Canteras), que conduce allí donde su nombre indica²².

4. DE TERRITORIO A PAISAJE

La localización y definición de una nueva geografía vinculada a la materialidad y los procesos generados por las canteras de *marès* en Mallorca identificada como *Territorio de Canteras* aporta nuevos atributos y consolida una nueva unidad del territorio generada a través de las canteras de *marès*. La posibilidad de establecer una diferenciación de este nuevo territorio del resto de la isla mediante el reconocimiento de atributos latentes en su geografía permite la concepción de una identidad propia redescubierta.

La existencia y la definición de los rasgos que configuran el carácter propio de un lugar y que, por tanto, permiten su condición diferenciada de territorio aparte del resto, configuran el establecimiento de una toma de conciencia del *Territorio de Canteras*. La generación de esta conciencia no es implícita del territorio en cuestión, sino que se determina mediante el establecimiento de un proceso perceptivo hacia el territorio, por lo tanto, vinculado a un observador. En el desarrollo de una nueva mirada del *Territorio de Canteras* a través de la percepción se inicia el proceso de transformación de este *Territorio* hacia *Paisaje*.

Es sumamente importante la definición de los componentes materiales presentes en el *Territorio de Canteras*, ya que determinan el marco físico y geográfico que ha determinado la existencia de las canteras de *marès*. El *Territorio de Canteras* vendría a ser equivalente al hábitat en que las canteras de *marès* se pueden desarrollar y sobrevivir. Las canteras de *marès* no sólo resultan trazas de

específica de carga del marès: la estación de Ses Canteres (o Son Mayol), situada en medio de los campos de cultivo de la zona y alejada también de cualquier núcleo poblado, construida para servir a las importantes canteras subterráneas de Son Grau (activa desde el s. XVII y Son Rossinyol, explotadas desde el s. XV).

CAÑELLAS SERRANO, N. (2001): *El ferrocarril a Mallorca. La vía del progreso, Documenta Balear, Palma.*

²¹ Concretamente, la línea Palma-Santanyí se cerró en 1964 y en 1967 lo hizo la de Palma-Felanitx.

²² Es el caso de los municipios de Palma, Lluçmajor, Porreres o Algaida, entre otros

modificaciones sucesivas en el territorio sino que remiten a su vinculación con la generación de la cultura de quien las ha generado, determinando una condición de *Paisaje* inherente. Esta condición sólo está presente en la condición de la existencia del *Territorio de Canteras*, ya que, como se ha apuntado antes, el valor de estas recae en su percepción como conjunto y no como elementos individuales. La capacidad de comprensión de la vinculación entre la totalidad de las canteras de *marès* a través de la apreciación del *Territorio de Canteras* permite la generación de un nuevo imaginario colectivo que inicia su transformación a un nuevo *Paisaje de Canteras*.

Si nos fijamos en los dos tipos de territorios presentados, el establecimiento de múltiples paralelismos es evidente. En el caso del *Territorio de Canteras*, éste aporta una serie de componentes geográficos vinculados al sistema de canteras que determinan las condiciones identitarias para pensar en un territorio concreto, con un talante y características propias. Pero si, además, se explicitan las vinculaciones que se han generado como territorio productivo en la construcción de gran parte de la imagen construida de la isla y como esta producción ha organizado tanto una cultura y desarrollo de conocimiento vinculadas a la extracción del *marès*, se entiende como ese territorio ha ido conformado la imagen conocida de la isla, por lo tanto, es también parte de su identidad.

El *Paisaje de Canteras* se compondrá, pues, de una parte material y de una parte perceptiva. La parte material corresponde a todas las trazas, parcelas y áreas que quedan delimitadas por el *Territorio de Canteras*. Esta parte no equivale por sí misma al paisaje, ya que necesita la parte perceptiva, que capta la información territorial y la interpreta como paisaje a través del reconocimiento de elementos y lecturas que interactúan con la mente y que extraen la memoria y establecen enlaces con otros territorios que aquel lugar remite²³. La conjunción de estas dos perspectivas será la que finalmente conformará la esencia de la identidad del *Paisaje de Canteras*, una identidad que se convertirá en el rasgo reconocible de un territorio que había permanecido oculto en la imagen cotidiana de paisaje y que ahora permitirá la conformación de una identidad complementaria de la isla.

²³ **CORNER**, J. (1999): *Recovering landscape: essays in contemporary landscape architecture*, Princeton Architectural Press, New York.

CORNER, J.; **MACLEAN**, A. (1996): *Taking measures across the American Landscape*, Yale University, New Haven.

JACKSON, J. B. (2010): *Descubriendo el paisaje autóctono*, Biblioteca Nueva, Madrid.

MADERUELO, J. (ed.). (2008): *Paisaje y Territorio*, Abada Editores, Madrid.

WALDHEIM, C. (ed.). (2006): *The Landscape Urbanism Reader*, Princeton Architectural Press, New York.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Las salinas en el territorio: paisaje y patrimonio

*Emilia Román López**

**Arquitecta, profesora asociada del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, ETSAM, UPM*

RESUMEN

Los paisajes protagonistas de esta investigación han sido creados gracias a la actividad de las salinas, explotaciones “donde se beneficia la sal de las aguas del mar o de ciertos manantiales, cuando se ha evaporado el agua.” (RAE). Son lugares de características únicas, tanto por sus valores naturales y medioambientales, como por los valores culturales, patrimoniales, históricos, sociales e identitarios, “resultado de la acción e interacción de factores naturales y humanos en el territorio” (Convenio Europeo del Paisaje, 2000).

Existen salinas en muchos lugares del mundo, pero es en la Península Ibérica donde se encuentra la mayor concentración de estas explotaciones en toda Europa y, por consiguiente, de los singulares paisajes asociados y generados por ellas. Es también la única región europea donde existen salinas de interior que utilizan métodos de evaporación para la obtención de sal: las energías y circunstancias naturales aprovechadas en ellas, sol, viento, gravedad y humedad relativa, propician la evaporación del agua salada, una de las estrategias fundamentales para su funcionamiento. Esta circunstancia determina su posición geográfica en el territorio y su dependencia de los ciclos climáticos estacionales, del régimen hidrológico, la estructura geológica del subsuelo, la geomorfología y la acción humana para potenciar la eficiencia de los procesos productivos, creando para ello un extenso e interesante patrimonio natural y cultural en torno a ellas. Por tanto, son también paisajes culturales, resultado de un proceso artesanal de producción y comercialización de la sal, que se articula a través de la construcción de una serie de instalaciones preindustriales diseminadas y conectadas en puntos estratégicos del territorio costero e interior.

La presente investigación aborda la grave situación a la que se enfrentan en la actualidad los paisajes ibéricos de la sal, concretamente los ubicados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que están sufriendo un ávido proceso de abandono y desaparición desde mediados del s. XX, con la consiguiente pérdida para la sociedad de este valioso patrimonio cultural y natural, que se ha ido construyendo durante siglos, prácticamente desde el inicio de la humanidad. De las diversas tipologías de salinas que existen se han seleccionado las explotaciones, tanto marítimas como de interior, que utilizan o han utilizado en su origen técnicas de explotación artesanal basadas en la evaporación. El interés de esta acotación tipológica se ha basado en las relaciones de dependencia que estas explotaciones de sal establecen con el entorno físico y climático donde se ubican para poder existir y funcionar.

El objetivo principal de esta investigación ha perseguido el establecimiento y definición de un marco territorial, global e integrador, para los paisajes culturales salineros andaluces, a través de la observación directa realizada durante el trabajo de campo, el análisis de textos, imágenes, documentos, gráficos, palabras y entrevistas abiertas. Lo anterior ha permitido identificar, clasificar, analizar y valorar sus principales características y su evolución en el tiempo, identificando las causas del deterioro y desaparición del patrimonio salinero, evaluando la efectividad de las iniciativas, públicas y/o privadas, y de las figuras de protección, así como analizar las relaciones que establecen con su entorno próximo, con los núcleos de población y habitantes a los que sirven, la red de carreteras y caminos que las conectan y los ríos y mares que las proveen de materia prima.

Finalmente, se ha establecido una sistemática integral de análisis, con el fin de poder actuar, a partir del conocimiento, a favor de la gestión, salvaguarda y pervivencia de los excepcionales valores culturales y naturales, que definen el carácter e identidad de estos singulares paisajes. A continuación se ofrece una pequeña parte de la investigación.

ABSTRACT

The landscapes of this research have been created by the activity of saltworks, sites “where salt from sea water or certain springs is obtained, when water evaporates.” (RAE). They are places with unique characteristics, because of their natural and environmental values, as well as their cultural, historic and social values, their heritage and identity, “the result of the action and interaction of natural and human factors on the territory” (European Landscape Convention, 2000).

There are many saltworks in many places around the world, but it is in the Iberian Peninsula where we find the highest concentration of salt industries within Europe and, therefore, the particular landscapes associated and created by them. It is as well the only European region where we can find inland saltworks with evaporation methods to obtain salt: the energies and natural circumstances used in them are sun, wind, gravity and relative humidity, favouring salt water evaporation, one of the main strategies of their functioning. This circumstance determines their geographic position in the territory and its dependence on seasonal climatic

cycles, hydrological regimes, geological subsoil structure, geomorphology and human action to strengthen productive processes efficiency, creating an extensive and interesting natural and cultural heritage around them. Therefore, they are also cultural landscapes, result of a traditional salt production process and marketing, organized through the construction of certain preindustrial buildings scattered and connected in strategic inland and seaside spots.

This research deals with the plight today's salt landscapes are facing, particularly those within the Andalusian Region, since the middle of the 20th century undergoing an avid process of abandonment and disappearance, meaning a great loss for society of a cultural and natural heritage constructed along centuries, almost since the beginning of mankind. Among the diverse typologies of saltworks, the selection made consists on those inland and seaside ones, which use or have originally used traditional production techniques based on evaporation. The interest in this particular saltwork typology is based on the dependency relationships these industries establish with the environment and climate where they are located, in order to be able to exist and function.

The main goal of this research has pursued to establish and define a global and inclusive territorial framework for Andalusian cultural saltworks landscapes, through direct observation carried out during fieldwork, analysis of texts, images, documents, graphs, words and open interviews. All of it has allowed to identify, classify, analyze and evaluate their main characteristics and evolution over time, identifying the causes of deterioration and disappearance of the saltworks heritage, assessing the effectiveness of public and private initiatives, and protection projects, as well as analyzing the relationships with their surroundings, population centers and residents they serve, road networks connecting them and rivers and seas supplying the raw material.

Finally, a comprehensive analysis systematics has been established, in order to be able to take action, with knowledge as starting point, for the management, preservation and survival of the unique cultural and natural values that define the character and identity of these singular landscapes. Hereafter, you may see a brief part of this research.

1. LA CONSTRUCCIÓN DEL PAISAJE CULTURAL SALINERO

El paisaje salinero es una realidad compleja y dinámica, compuesta por elementos naturales y culturales, materiales e inmateriales, tangibles e intangibles, consecuencia de los procesos de producción y comercialización de la sal sobre el territorio a lo largo de los siglos. Las salinas son, por tanto, paisajes culturales cuya definición viene recogida, entre otros documentos, en el *Plan Nacional de Paisaje Cultural* como el "*resultado de la interacción en el tiempo de las personas y el medio natural, cuya expresión es un territorio percibido y valorado por sus cualidades culturales, producto de un proceso y soporte de la identidad de una comunidad*".

Para la comprensión de los paisajes salineros se deben considerar tres conceptos fundamentales, indispensables para la generación de estos lugares, y las relaciones entre ellos:

- a) Los **PROCESOS E INFRAESTRUCTURAS** realizadas por el ser humano para la obtención, distribución y comercialización de la sal, que mantienen una estrecha vinculación con el territorio como base-soporte de dicha actividad, denominada por algunos autores con el término de “agricultura mineral”
- b) El **TERRITORIO**, como soporte físico indisociable al paisaje salinero, a su gestión y a las características estructurantes del mismo. Hay que destacar la especificidad de las salinas para cada lugar y su adaptación al medio gracias a la intervención humana, que condiciona el tipo de asentamiento en el territorio, la extensión de la explotación y los sistemas constructivos y productivos. Estos factores pueden atenuar, e incluso invertir, las diferencias productivas relacionadas con las variables hidrogeológicas y climáticas.
- c) El **PATRIMONIO**. El paisaje se entiende como la realidad física que observamos y el patrimonio como su representación simbólica, histórica, cultural e identitaria. El patrimonio salinero es la herencia cultural propia de la historia de estas explotaciones, que engloba elementos materiales e inmateriales: arquitectura, historia, cultura e identidad social, y que representa la estrecha relación entre el hombre y los paisajes de la sal. Así, existen numerosos edificios e infraestructuras asociadas a la actividad salinera, además de diversas manifestaciones artísticas, como la pintura, la fotografía, la música y la literatura, que reflejan la evolución de estos paisajes y del contexto cultural, histórico y social que ha girado en torno a ellos a lo largo de los siglos.

Figura 1. La construcción del paisaje salinero



Fuente: Elaboración propia

Con la combinación e interrelación de todos estos elementos, a lo largo del tiempo, se construye el paisaje cultural de la sal. El proceso salinero se localiza en un territorio, con unas características específicas, y según se van desarrollando las diferentes fases de la actividad se va generando un valioso patrimonio, que en su primera etapa es tangible, en forma de edificios, pozos, eras, alfolíes, caminos, herramientas, etc. y posteriormente aparece el patrimonio intangible, a través de fiestas populares, tradiciones, gastronomía, el léxico, etc.

2. EL PATRIMONIO DE LA SAL

2.1 El patrimonio construido

Las salinas parecen estructuras sencillas, pero estos sistemas de producción artesanal encierran cierta complejidad. Están concebidos para hacer llegar el agua salada desde el mar, río, arroyo, pozo, etc., hasta las balsas de evaporación a través de canalizaciones y conductos, donde se incrementa lentamente la salinidad del agua (salmuera). Por último se obtiene el producto final mediante la evaporación solar. Una vez obtenida la sal, se almacenará hasta su posterior distribución a los puntos de venta.

Para realizar todo este proceso es fundamental la presencia de los siguientes elementos, contruidos con materiales locales como el barro, piedra, madera, arcilla, cal, etc., y que forman parte del patrimonio construido salinero:

EDIFICACIONES. Se pueden diferenciar varias tipologías según su uso:

- Las que forman parte del **sistema productivo**: almacenes o alfolíes, oficinas, molinos, etc. La construcción fundamental e imprescindible es el almacén, existente en casi todos los casos de salinas de interior visitados, en un buen estado de conservación, en ruinas o derruido. Sin embargo, edificios para oficinas no se han hallado en todas las salinas, quizás es debido a que en estos casos la producción debía ser de carácter familiar, o que éstas se ubicaban en los núcleos urbanos próximos.
- Las necesarias para **la vida cotidiana**. A pesar de que estas instalaciones salineras no distaban mucho de los núcleos urbanos, en muchas ocasiones, la dificultad de los desplazamientos diarios, debido a la complicada accesibilidad de los terrenos, dio lugar a la construcción de viviendas para los trabajadores junto a las salinas. Esto originó formas de asentamiento autónomo y disperso en el territorio, propio de la arquitectura rural, con construcciones diseminadas cerca de las eras de sal. Teniendo en cuenta sistemas de organización más complejos también existen casos de construcción de poblados salineros, como las viviendas para salineros construidas en el año 1907 en las Salinas de Cabo de Gata, en Almería. El patrón de diseño de estas viviendas era similar al de las viviendas sociales almerienses de la época, donde cada unidad habitacional seguía el esquema “ventana-puerta-ventana”.

- También se construyeron **edificios complementarios**, como ermitas e iglesias. Por ejemplo, las Salinas de Duernas en Córdoba, que están constituidas por una iglesia para los trabajadores de las salinas, dos almacenes, uno de origen romano, y edificios de oficinas y de viviendas distribuidos en torno a tres patios. Otro caso interesante es el de la Iglesia de las Salinas de Cabo de Gata, construida junto a las viviendas de sus trabajadores.
- Edificios de **uso mixto o productivo-vividero**, donde se mezclaban los espacios destinados a vivienda con las oficinas y almacenes para la sal. Habitualmente se estratificaban por pisos, donde en las plantas altas solían estar los espacios domésticos y en las bajas los relacionados con la producción. Un claro ejemplo de este tipo de construcción es el edificio de las Salinas de Chíllar, en Hinojares (Jaén), con la vivienda y oficinas en el piso superior y el almacén en la planta baja.

Figura 2. Edificio mixto para vivienda, oficinas y almacén de sal en salinas de Chíllar, Hinojares (Jaén)



Fotografía: Emilia Román López, 2012

Figura 3. Iglesia de las Salinas de Cabo de Gata, Níjar (Almería)



Fotografía: Digby Merry

Todas sus construcciones se caracterizan por ser arquitecturas sencillas y funcionales, adaptándose a las necesidades de las familias salineras que las utilizaron y habitaron. En muchas ocasiones podemos observar cierta voluntad estética, encontrando buenos ejemplos de arquitectura doméstica y religiosa.

Desgraciadamente la mayoría de estos edificios se encuentra en un avanzado estado de deterioro, fruto del olvido y del paso del tiempo, mientras que en otros casos han desaparecido en su totalidad por culpa de la especulación inmobiliaria,

como es el caso de gran número de salinas existentes en el litoral almeriense. Esta es la lamentable situación actual del patrimonio construido salinero.

SISTEMAS DE CANALIZACIÓN Y CONDUCCIÓN, a los que se asocian cantidad de construcciones de gran belleza arquitectónica y natural, como son pozos, norias, molinos, compuertas, esteros, vueltas de periquillo, retenidas, etc. Existen diferencias entre las salinas litorales y las de interior:

- En las **salinas de interior** el sistema de distribución del agua salada se realiza mediante canales o conductos, generalmente de madera o de piedra. El agua se mueve por gravedad desde los calentadores o concentradores hasta las eras, y de unas eras a otras mediante compuertas de madera. En unas ocasiones el agua brota a la superficie a través de manantiales o se recoge directamente del arroyo o río salado, mientras que en otros casos el agua subterránea se extrae mediante norias o molinos que utilizan la fuerza animal, mecánica o eólica (en la actualidad mediante bombas)
- En las **salinas del litoral atlántico** el agua se recoge en el estero, que se alimenta de agua salada a través del caño, para pasar posteriormente a unos largos canales de ancho entre 3 a 7 m, distribuidos en forma de serpentín, por los que discurre lentamente. Según avanza el agua salada, van disminuyendo cada vez más la profundidad de estos canales, para conseguir mayor concentración de sal (esteros, lucios, vueltas de periquillo, retenidas, etc.). El agua se distribuye de unos sitios a otros mediante compuertas de madera hasta acabar en los cristalizadores (o tajería), último paso para la obtención de la sal.
- Las **salinas del litoral mediterráneo**, debido a la falta de mareas, se ubican en las partes más bajas del litoral. La alimentación de agua, por tanto, se produce mediante el uso de molinos, la energía del propio oleaje o mediante estaciones de bombeo eléctricas. Es el caso de Salinas de Cabo de Gata, en Níjar (Almería), donde el 80 % del agua que recibe procede de bombeo y el resto por oleaje.

SUPERFICIES DE EVAPORACIÓN: constituidas por diversas tipologías como las eras, balsas, concentradores, calentadores, cristalizadores, tajería, etc. Respecto a estos elementos también existen grandes diferencias entre las salinas de interior y las litorales, por ejemplo en el número y tamaño de eras. En las salinas litorales la superficie de evaporación es mucho mayor porque las condiciones para la obtención de sal son peores, debido a la menor concentración en la disolución salina (3-4º Beaumé). Esto implica que la salina se distribuye en menor número de eras, pero con mayor superficie. Las Salinas de Aragonesas, en Huelva, tienen superficies de evaporación de hasta 450x140 m.

Sin embargo, en las salinas de interior la concentración habitual supera los 15-16º Beaumé, llegando a casos extremos como en Salinas de Añana, en Álava, donde la concentración del agua que se obtiene del manantial es de 25º Beaumé (270

gr/l). Esto supone que, al tener una concentración de sal superior, no necesita eras de dimensiones tan grandes para obtener igual o mayor producción. También permite que las salinas de interior se adapten muy bien a las condiciones topográficas del lugar, al poder dividirse en multitud de eras de tamaños reducidos (aprox. 5x5 m), pero de gran productividad.

Figura 4. Eras de evaporación en Salinas de La Milagrosa o El Reonal, en Peal de Becerro, Jaén



Fotografía: Emilia Román López, 2007

Otro factor que modifica el hombre mediante técnicas productivas y constructivas es la concentración de sal en el agua. En las salinas de interior el agua salada pasa a los recocedores y concentradores antes de ser esparcidos por las eras, para aumentar la concentración de sal.

Sin embargo, en las salinas de litoral el aumento de concentración se produce al pasar el agua a través de las diferentes canalizaciones hasta llegar a la tajería, donde se encuentran los cristalizadores. Además la profundidad de estas eras es menor en las zonas litorales donde, como se ha comentado anteriormente, la salinidad del agua es menor. Si fuesen muy profundas tardaría mucho tiempo en obtenerse la sal mediante la evaporación y por tanto serían menos rentables.

LAS REDES DE COMUNICACIÓN, esenciales para la distribución de la sal a través de carreteras, caminos, cañadas, cordeles, veredas, etc., sin olvidar el transporte marítimo, que llevaba la sal desde las costas hacia zonas interiores que no tenían puntos de abastecimiento próximos (la zona noroeste y oeste de la península) y que antiguamente eran de difícil acceso terrestre debido al mal estado de las vías interiores y a la inseguridad (mediados del s.XIX). La sal se conducía desde las salinas y alfolíes hasta los toldos, ubicados en los núcleos de población, donde se realizaba la venta al por mayor hasta los puntos de consumo domésticos.

El comercio de la sal propició la comunicación con el extranjero e incluso la construcción de famosas vías de comunicación, como la Vía Salaria que, en época romana, partía de la capital y cruzaba transversalmente la península italiana hacia el Mar Adriático (242 km de longitud).

También fue importante la distribución de sal para el ganado, que necesita consumir grandes cantidades de sal al año, y que estableció una estrecha relación entre vías salineras y vías pecuarias, coincidiendo éstas en muchos casos, y entre salinas y zonas de pastos o de invernada del ganado. De hecho, en Andalucía el acceso a muchas salinas se produce a través de cañadas reales, cordeles, veredas, etc., como el acceso a las Salinas de Valcargado, en Utrera (Sevilla), que se produce por la *Cañada Real de Prado Gallego*, el acceso a las Salinas de Tejas Coloradas, en Baena (Córdoba) a través del *Cordel de Castro del Río a Porcuna*, el acceso a las Salinas del Cortijo de Santa Ana, en Villamartín (Cádiz), que se realiza a través de la *Cañada real de Ronda*, etc.

2.2 Las salinas a través de la cartografía y los documentos históricos

A lo largo de la historia el territorio andaluz se ha representado gráficamente en múltiples ocasiones, en las que se puede apreciar su evolución histórica a través de mapas y planos: “*los mapas son los ojos de la historia*” (Gerardus Mercator, 1512-1594), el desarrollo de las técnicas cartográficas, el lenguaje gráfico empleado y sus diversas tendencias culturales (grabados en plancha de cobre y de acero, aguatinas, litografías, etc.), así como la transición de los estilos de representación puramente cartográficos a los de orientación más topográfica y paisajística: “*Todo mapa que reproduce la forma de la superficie de la tierra constituye un tipo de representación morfológica. No sólo en lo relativo a la morfología física, sino además en cuanto a la expresión cultural del paisaje*” (Sauer, 1925, p. 4)

Durante los siglos XVI y XVII la región se representó en numerosas ocasiones, pero de forma incompleta en relación a la actual configuración territorial de la comunidad autónoma. Los autores de la cartografía andaluza eran flamencos de Amberes, holandeses de Ámsterdam, alemanes y franceses e ingleses en épocas posteriores (a partir del s. XVIII).

El primer plano que muestra la actual configuración territorial de Andalucía, con las ocho provincias, fue el mapa editado por el francés Auguste-Henri Dufour en 1837. A lo largo de esta investigación se han encontrado numerosos mapas, planos y cartas náuticas, de Andalucía y de otras ubicaciones peninsulares, donde aparecen salinas. En muchas ocasiones las salinas eran un elemento más de la descripción general del territorio, pero en otras son protagonistas del mapa o plano, realizado con el fin específico de describirlas.

Por ejemplo, se puede observar en el mapa realizado por el holandés Karel Allard, en 1713, cómo están minuciosamente representados la ciudad de Cádiz, los campos de cultivo, las salinas mediante trama en cuadrícula, las vías de comunicación, el relieve, las costas y los elementos hidrográficos con su denominación. Nótese aquí el papel protagonista de las salinas en el territorio, destacadas en la representación gráfica incluso más que algunas poblaciones cercanas.

Figura 5. Mapa de la Bahía de Cádiz, s. XVIII. Autor: Karel Allard



Fuente: Fondos Cartográficos del Instituto Geográfico Nacional

También se han encontrado planos específicos sobre las instalaciones salineras, elaborados en distintas épocas históricas. Estos planos presentan en su mayoría, y de manera detallada, todas las partes del proceso de elaboración de la sal, desde las infraestructuras necesarias, los edificios utilizados hasta, en algunos casos, la definición de los sistemas constructivos.

El siguiente plano es de una salina de litoral, concretamente la Salina de San Isidoro, ubicada en Almonte (Huelva). En ella se puede apreciar, en orden de derecha a izquierda, las distintas fases del proceso de una salina de estas características: el agua salada entra por el estero, es distribuida a unos canales en forma de serpentín que se llaman vueltas de retenida o de periquillo, donde se aumenta la concentración de sal debido a su poca profundidad combinada con la evaporación solar, y posteriormente pasan a las balsas cristalizadoras (distribución en cuadrícula), donde culmina el proceso de evaporación y se obtiene la sal. Ésta se almacena en el salero y en el embarcadero, que son las explanadas que se encuentran a la izquierda del plano, junto al río Guadalquivir, para facilitar su transporte posterior a los alfolíes.

Figura 6. Plano de Salinas de San Isidoro a principios del s. XX, Almonte (Huelva)



Fuente: Pérez Hurtado de Mendoza, 2004

Además de la extensa producción cartográfica y planimétrica también se puede encontrar gran cantidad de información sobre las salinas de Andalucía, y en general de toda España, a través de documentos históricos escritos como, por ejemplo, en el *Catastro del Marqués de la Ensenada*. Otros documentos muy interesantes, que también ofrecen numerosa información sobre las salinas, son los relativos a la *Real Hacienda*, sistema tributario establecido por la Corona que traspasaba los límites peninsulares y se extendían también por las Américas y por todas las colonias españolas.

También aparecen descritas salinas en el *Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de ultramar*, de Pascual Madoz, publicado entre 1845 y 1850, donde se analizan todas las poblaciones de España.

Lo expuesto en este apartado es una mínima porción del extenso patrimonio documental, gráfico y escrito, que existe relacionado con la temática salinera. La importancia cultural, histórica y económica de las salinas ha quedado plasmada en multitud de mapas, planos, documentos, etc. elaborados a lo largo de la historia del territorio andaluz, desde las épocas de máximo esplendor de estas instalaciones hasta su época de decadencia, a mediados del s. XX.

2.3 La representación simbólica, cultural e identitaria

Las emociones que el ser humano siente al contemplar un paisaje están directamente relacionadas con la sensibilidad, la memoria, el aprendizaje y los fenómenos sociales y culturales que lo rodean. De hecho, el paisaje observado por las personas que lo producen, gestionan y viven, en este caso los salineros y vecinos de las salinas, genera emociones y sentimientos distintos que en las personas que lo contemplan por primera vez, como los visitantes o turistas ocasionales. Este fenómeno es debido a la experiencia e interacción que se va adquiriendo del mismo. La relación entre el hombre y los paisajes de la sal ha sido representada, a lo largo del tiempo, a través de diversas manifestaciones

artísticas ya que “*como experiencia subjetiva, todo paisaje es una singularidad absoluta y única: nunca se percibe de igual manera un mismo paisaje, y de él existen infinitas lecturas y expresiones*” (Chías Navarro, 2012, p. 41). El paisaje es entendido como la realidad física que observamos y el patrimonio como su representación simbólica, identitaria y cultural.

En este sentido, en un gran número de las obras encontradas, los autores son personas con estrecha vinculación emocional con las salinas y sus paisajes, como por ejemplo el poeta Rafael Alberti, que nació en el Puerto de Santa María o el cantautor Camarón de la Isla que nació en San Fernando, poblaciones gaditanas con larga tradición salinera.

Ambos artistas crecieron y vivieron durante su infancia junto a estos paisajes de la sal y expresaron sus emociones y sentimientos hacia ellos a través de la poesía y el cante.

...Y ya estarán los esteros
rezumando azul de mar.
¡Dejadme ser, salineros,
granito del salinar!

¡Qué bien, a la madrugada,
correr en las vagonetas
llenas de nieve salada,
hacia las blancas casetas!

¡Dejo de ser marinero,
madre, por ser salinero!

Rafael Alberti, *Marinero en tierra*, 1925

También se han encontrado numerosos ejemplos de pinturas, fotografías y postales antiguas sobre las salinas, que reflejan la evolución histórica de estos paisajes y del contexto cultural, económico y social que ha girado en torno a ellos a lo largo de los años.

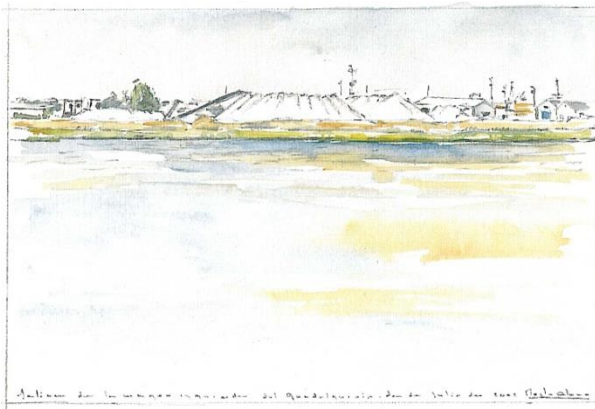
Figura 7. Postales editadas entre 1885 y 1910, Col. L.Menanteau



Fuente: Pérez Hurtado de Mendoza, 2004, p. 40

Tampoco hay que olvidar el legado artístico y patrimonial que existe a través de pinturas, herramientas, gastronomía, fiestas, tradiciones, costumbres y el léxico específico creado para este modo de vida rural-artesanal. En él podremos encontrar infinidad de términos salineros que varían según la provincia en la que nos encontremos: *aguaje, cortá, andana, anagar, baracha, candray, empilar, forneco, madri, rabujito*, etc., son algunos ejemplos de la riqueza lingüística salinera. De hecho, existen algunos estudios y publicaciones que tratan específicamente el léxico salinero de las distintas zonas de Andalucía, como en la publicación *El léxico de las Salinas de Huelva* (Prado Aragonés, 1992).

Figura 8. Acuarela: Salinas de la banda de levante del Guadalquivir, aguas arriba de Sanlúcar de Barrameda”



Autora: Regla Alonso, Facultad de Bellas Artes, Sevilla.

Figura 9. Pintura al pastel: Salinas de Cabo de Gata, Almería



Autor: José Paya

Las salinas han sido símbolos de identidad y tradición de muchas ciudades y pueblos de Andalucía, protagonistas de su historia y motivo de su fundación. Por ejemplo, es el caso de *La Malahá*, en Granada, creada junto al Arroyo del Salado, y cuyo nombre viene de *Al-Mallaha*, palabra árabe que significa salina.

Durante muchos siglos los habitantes de estas poblaciones se han dedicado exclusivamente a la producción y comercialización de sal y a la elaboración de productos derivados, como las salazones, el curtido de pieles, etc. Estas circunstancias dieron lugar a la aparición de una serie de acontecimientos culturales asociados a las actividades salineras que, en muchos casos, han desaparecido o están en vías de hacerlo. Sin embargo, en algunos lugares se siguen manteniendo con gran fervor, como es el caso de San Fernando, en Cádiz. A mediados del mes de julio se celebra todos los años una fiesta que ensalza los dos símbolos de identidad de la población gaditana, “*La Feria del Carmen y de la Sal*”: La Virgen del Carmen, Patrona de San Fernando y de la Marina, como protectora y madre por la que siente gran devoción todo isleño / La Sal, como elemento identificativo del sustento y de la economía de San Fernando a lo largo de su historia.

3. LAS SALINAS Y EL TERRITORIO

Existen unos condicionantes fisiográficos determinantes para la localización de los paisajes de la sal, que están relacionados con las características geológicas, geomorfológicas e hidrológicas del territorio, a las que se añade la acción de otros agentes externos como son las condiciones climáticas de las zonas donde se ubican y la acción antrópica, a través del empleo de técnicas similares a las realizadas en la hidráulica tradicional, pero adaptadas a la “agricultura de la sal”. Las salinas andaluzas, principalmente las de interior, se encuentran sobre la huella del antiguo Mar de Thetys, factor determinante para la aparición de

estructuras geológicas de carácter salino, que dividen el territorio peninsular en dos zonas: una España productora de sal y otra receptora del producto. La mayoría del territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza se encuentra en la zona productora. Gran parte de las salinas andaluzas se ubican en la depresión del Guadalquivir, salvando los grandes accidentes geográficos de la comunidad autónoma y buscando los terrenos más llanos. Por el mismo motivo también se localiza un gran número de casos en las zonas llanas del litoral, concretamente en la vertiente atlántica, con terrenos más bajos y más fácilmente inundables.

Dado que la evaporación es el proceso determinante para la producción de sal en estas explotaciones artesanales, este hecho también condiciona su ubicación, localizándose el mayor número de casos en el área con mayores temperaturas y mayor coeficiente de evapotranspiración (750-975 mm al año) de la Comunidad Autónoma. Esta zona se encuentra también en el valle del Guadalquivir y en el litoral, donde, además, el régimen de viento es determinante para el proceso.

En la región estudiada las condiciones climáticas son excelentes para dicha tarea, pues los periodos estivales son bastante secos, existe gran cantidad de irradiación solar (> 4.000 horas de sol al año), principalmente en época estival, y las temperaturas medias de los meses de cosecha oscilan entre los 26°C a los 28,5°C, superándose ampliamente durante los días más calurosos, con temperaturas que pueden alcanzar los 45°C.

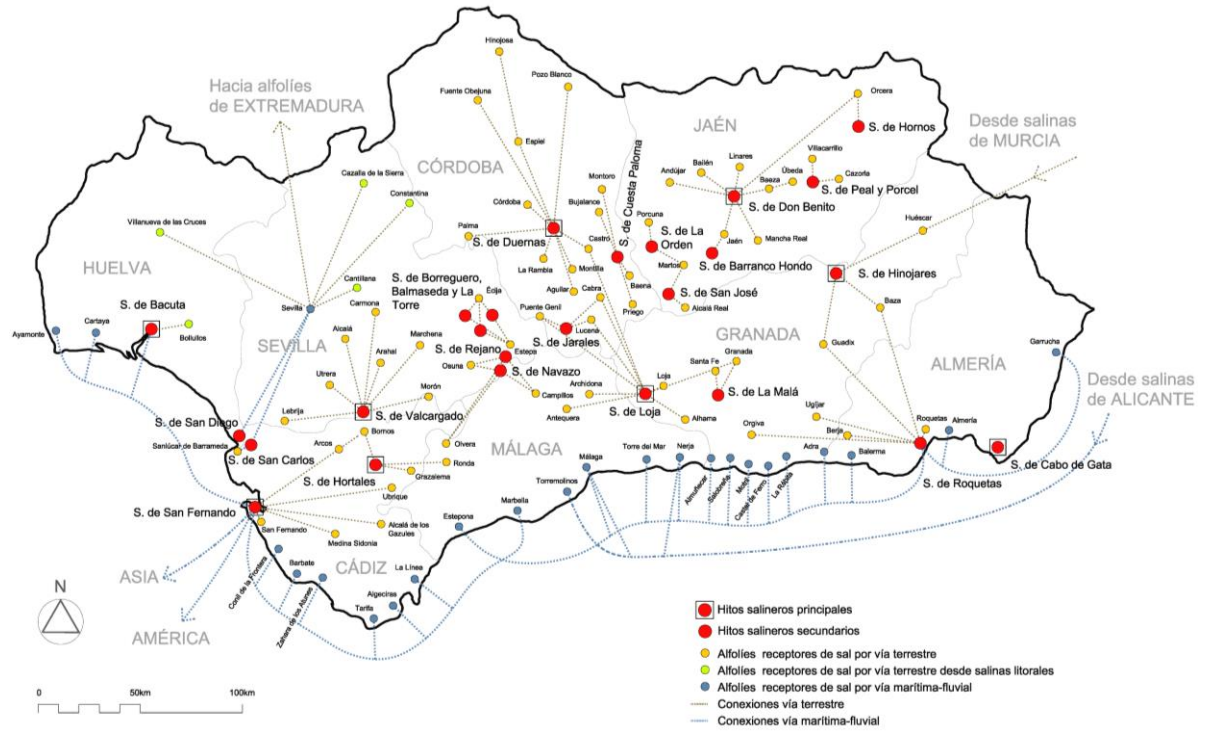
La singularidad climática y geológica de la península, y concretamente la de Andalucía, ha propiciado la aparición de la mayor concentración de salinas de interior de todo el continente europeo, con unas técnicas de obtención de sal también específicas, por medio de la radiación solar y el viento. Además, las salinas representan uno de los más claros ejemplos de sostenibilidad y adaptación al territorio que existen en Andalucía, pues usan recursos naturales para la actividad industrial y para sus sistemas constructivos (agua, piedra, madera, barro, etc.) y se adaptan perfectamente a los ciclos estacionales, al utilizar energías renovables para la producción de sal (radiación solar y viento)

3.1 La organización territorial de la sal en Andalucía

Para concluir, el paisaje salinero es algo más que el patrimonio existente en el contexto local, además de sus espacios naturales, edificios y superficies de evaporación incluye toda una estructura territorial que se constituyó, a lo largo de los siglos, para la comercialización y distribución de la sal. Salinas, poblaciones, alfolíes y caminos están relacionados entre sí, y han organizado históricamente el territorio andaluz de la misma forma que lo han hecho la ganadería, la agricultura, la red hidrográfica, la topografía o el clima, y por ello resulta necesario tenerlos en cuenta a la hora de analizar y entender el territorio actual. Por tanto, el desarrollo y estructura territorial actual de la comunidad autónoma andaluza está relacionada, en parte, con la organización y evolución histórica de los territorios salineros. De tal forma que se puede establecer una relación directa entre el desarrollo económico y urbano de las poblaciones andaluzas con el sistema de producción, distribución y comercialización de la sal, debido, entre otras razones, a que se utilizó como estrategia política y económica por múltiples sociedades

durante siglos. Incluso, se puede afirmar que la aparición, localización y desarrollo de algunas de las ciudades más importantes de Andalucía se debe a la previa existencia de las explotaciones salineras y sus puntos de distribución. De hecho, se han descubierto multitud de restos arqueológicos de diferentes culturas desde la Prehistoria asociadas a las salinas.

Figura 10. Estructura Territorial de la sal en el s. XIX



Fuente: elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

CHÍAS NAVARRO, P., 2012. "Territorio y cartografía. Paisajes e interpretaciones. Imágenes gráficas, cartográficas y literarias: el caso de Cádiz". EGA, Revista de Expresión Gráfica Arquitectónica, Issue 19, pp. 38-47.

PÉREZ HURTADO DE MENDOZA, A. (2004). *Salinas de Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente.

PNPC (2012). *Plan Nacional de Paisaje Cultural*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

PRADO ARAGONÉS, J. (1992). *El léxico de las salinas de Huelva*. Huelva, El Monte, Caja de Huelva y Sevilla y Diputación Provincial de Huelva.

RUBIO NAVAS, J., 1997. *Inventario nacional de recursos minerales de cloruro sódico y sales potásicas*. Madrid: Instituto Tecnológico Geominero de España.

SABATÉ BEL, J., 2004. Paisajes Culturales. *El patrimonio como recurso básico para un nuevo modelo de desarrollo*. Revista URBAN, Issue 9, pp. 8-29.

SAUER, C. O. (1925): *The Morphology of Landscape*. University of California Publications in Geography, 2(2), pp. 19-53.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

La Zona Patrimonial de la Cuenca Minera de Riotinto-Nerva como modelo de protección de un paisaje cultural.

Michela Ghislanzoni, Marcos Romero Dacal*

** Consultora privada en Territoria, análisis y gestión del medio SL.*

RESUMEN

La declaración de la Cuenca minera de Riotinto-Nerva como Zona Patrimonial protege unos extensos paisajes mineros (3.612 ha) únicos en España por sus valores arqueológicos, arquitectónicos, industriales, etnológicos, documentales y naturales. Este artículo describe a nivel metodológico el proceso seguido para su declaración como BIC. La novedad de éste reside en una compleja zonificación del bien previa a la elaboración de "instrucciones particulares" para su gestión. Estas tienen como fin ajustar las medidas generales previstas por Ley a las singularidades del bien.

ABSTRACT

The listing of the mining area of Riotinto-Nerva protects an extensive area of mining landscapes unique in Spain, laden with archaeological, architectural, industrial, ethnological, documentary and natural values. This paper describes at a methodological level the process leading to its listing as Cultural Site. Its novelty resides in the complex zoning defined previously to the writing of specific management instructions. These aimed to adjust the law's general provisions to the site's singularities.

1. INTRODUCCIÓN

En los paisajes¹ moldeados por las explotaciones mineras, la transformación antrópica del territorio es radical, y concierne prácticamente la globalidad de sus elementos constituyentes: relieve, vegetación, hidrología, fauna, asentamientos

¹ **Paisaje:** "cualquier parte del territorio tal como lo percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos". (Convenio Europeo del Paisaje, Consejo de Europa).

humanos, infraestructuras... El hombre, en su proceso de adecuación del medio a sus necesidades crea, en el caso de la minería, un sistema morfogénico completamente nuevo. En Riotinto (Huelva), donde la acción minera emanada de distintas épocas históricas ha sido continua y superpuesta, esto supone una herencia compuesta por la yuxtaposición de huellas complejas y fragmentadas, de difícil lectura y frágil conservación. Por la envergadura y proporción ciclópeas de los trabajos, el paisaje cultural² derivado es de elevada espectacularidad: cerros convertidos en escalonados conos volcánicos, colinas artificiales de escorias y estériles, poblados coloniales de sabor británico, arácnidos artefactos industriales. Una orografía propia y artificial, entre los saturados alternarse de los rojos, ocre y morados de una tierra avenada por las aguas ácidas y estériles del río Tinto y salpicada por extrañas formaciones y supuraciones salinas o metálicas, de colores imposibles e insalubres. Un patrimonio industrial duro, un paisaje herido, pero de marciana belleza. Desde luego, un territorio singular y rico en valores, susceptible de ser protegido, conservado, puesto en valor y difundido.

Los restos de la milenaria actividad minera de Riotinto se localizan principalmente en dos áreas conectadas por el antiguo ferrocarril: los municipios de "Minas de Riotinto", "Nerva" y "El Campillo" (es decir la zona de extracción y transformación, que es parte de la Cuenca Minera del Andévalo, en el centro-oriental de la provincia de Huelva); y en la propia capital provincial, donde se embarcaba el mineral.

Actualmente, la singularidad de estos paisajes y del patrimonio industrial que en ellos se asienta se recoge en distintas figuras de protección, tanto medioambientales como patrimoniales. En Huelva se hacen especialmente patentes los inmuebles ligados a la fase de explotación contemporánea de las minas por una compañía de capital inglés, la Río Tinto Limited Company, (en adelante RTLC). Están inscrito en el CGPHA³ el "Muelle cargadero de Riotinto"⁴, y la "casa Colón"⁵ (antiguo hotel de la compañía), así como el Conjunto Histórico denominado "Barrio Obrero de Reina Victoria"⁶, es decir el barrio residencial para la mano de obra cualificada de la RTLC.

La zona de extracción, ya en la cuenca minera, está parcialmente incluida en la delimitación del "Paisaje protegido de Riotinto"⁷ y del Lugar de Interés Comunitario "Corredor Ecológico Río Tinto"⁸. También consta de un Monumento Natural, la

² **Paisaje cultural:** "resultado de la interacción en el tiempo de las personas y el medio natural, cuya expresión es un territorio percibido y valorado por sus cualidades culturales, producto de un proceso y soporte de la identidad de una comunidad". (Plan Nacional de Paisaje Cultural, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

³ **CGPHA:** Catálogo General de Patrimonio Histórico Andaluz.

⁴ Decreto 73/2003, de 18 de marzo, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Monumento, el Muelle o Cargadero de Mineral de la Compañía Riotinto, en Huelva.

⁵ Resolución de 19 de agosto de 1996, de la Dirección General de Bienes Culturales, por la que se resuelve inscribir con carácter genérico en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, la Casa Colón en Huelva.

⁶ Decreto 187/2002, de 25 de junio, por el que se declara bien de interés cultural, con la categoría de conjunto histórico, el barrio obrero "Reina Victoria" de Huelva.

⁷ Decreto 558/2004, de 14 de diciembre, por el que se declara el Paisaje Protegido de Río Tinto

⁸ LIC ES6150021 "Corredor Ecológico Río Tinto".

“Montera de Gossan”⁹, una formación geológica de gossan, con su característico color rojo oscuro.

Pero es con la declaración como Bien de Interés Cultural (en adelante BIC) de la “Zona Patrimonial de la Cuenca minera de Riotinto-Nerva”¹⁰, objeto de este artículo, cuando realmente se trata de enlazar en una lógica territorial de producción el sinfín de elementos que están sembrados por estas tierras, al fin de entenderlos todos como parte de un único bien complejo, disperso y superpuesto. Entre las tipologías de BIC, se decide optar por la de Zona Patrimonial¹¹, por ser la de mayor proyección territorial y paisajística entre las permitidas por la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (en adelante LPHA). La protección engloba una serie de bienes singularizados, (cortas, inmuebles, escoriales, ferrocarril...), engranajes de lo que fue una imponente máquina de arranque, mutilación y mutación, y el paisaje donde se asientan.

El presente artículo describe el marco conceptual, la metodología y las herramientas utilizadas para la redacción de la documentación técnica que suporta y justifica la incoación del bien como BIC. Así como la filosofía de las “Instrucciones Particulares”¹² asociadas a su posterior declaración. Se entienden éstas como un ejemplo de buena práctica de un documento de gestión sobre un bien patrimonial complejo y novedoso, donde hasta sus propios valores han sido reconocidos por la sociedad desde hace muy poco.

La Zona Patrimonial de la cuenca minera de Riotinto-Nerva ha sido declarada como Bien de Interés Cultural el 16 de octubre de 2012.

2. LA MINERÍA EN RIOTINTO

2.1 Breve reseña histórica

La cronología que abarca la identidad de la Zona Patrimonial se sitúa entre la época prehistórica (concretamente desde la edad del cobre, hacia unos 5.000 años), y la actualidad. Las minas de Riotinto fueron, sin ningún género de dudas, uno de los distritos mineros más importantes del mundo antiguo, y ofrece así uno de los panoramas más completos para poder seguir la evolución de las técnicas mineras y metalúrgicas desde que la producción de metales comenzó a tener una significación económica en las sociedades antiguas. Además, es una de las zonas

⁹ Decreto 48/2010, de 23 de febrero, por el que se declaran determinados Monumentos Naturales de Andalucía y se dictan normas y directrices para su ordenación y gestión. (BOJA nº 49/2010, de 12 de marzo).

¹⁰ Decreto 504/2012, de 16 de octubre, por el que se inscribe en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz como Bien de Interés Cultural, con la tipología de Zona Patrimonial, la Cuenca Minera de Riotinto-Nerva, en los términos municipales de Minas de Riotinto, Nerva y El Campillo (Huelva).

¹¹ **art. 26.8 LPHA:** “Son **Zonas Patrimoniales** aquellos territorios o espacios que constituyen un conjunto patrimonial, diverso y complementario, integrado por bienes diacrónicos representativos de la evolución humana, que poseen un valor de uso y disfrute para la colectividad y, en su caso, valores paisajísticos y ambientales”.

¹² **Art 11 LPHA:** (...) “**instrucciones particulares** que concreten, para cada bien y su entorno, la forma en que deben materializarse las obligaciones generales previstas en esta Ley para las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de bienes catalogados.”

en nuestro país donde se ha mantenido en activo esta actividad por un mayor período de tiempo. Dada la gran concentración de minerales y la alta ley de algunas bolsadas, en ciertas etapas históricas éste ha sido uno de los mayores complejos minero piritífero mundiales.

El primer gran período de explotación de las minas de Riotinto se inicia con la presencia romana, a partir del año 206 a.C., y alcanza su auge durante la dinastía antonina (96 d. C.- 180 d. C.). Los trabajos romanos son extensos, principalmente dedicados a la extracción de plata, y tanto las labores de extracción como las de beneficio, al igual que los asentamientos, necrópolis y la red de caminos, han dejado numerosos restos materiales en los distintos yacimientos arqueológicos. (Galerías romanas de Corta Dehesa, Corta Salomón y Peña de Hierro; asentamientos de Montessoromero, Fuente del Ventoso, Cerro del Moro, Bella Vista, Corta Lago, Sitio de Marín, Alto de la Mesa; necrópolis de Bella Vista, la Dehesa, la Parrita, Tres Cruces, Marismilla, Huerta de La Caña, Oficinas filón norte; escorial de Montesorromero; calzadas romanas de El Ventoso, Tres Cruces, Zarandas, etc.).

Durante la época medieval la explotación viene a menos, y se abandona la producción en gran escala para volver a una producción a nivel familiar. En época islámica el principal aprovechamiento mineral estuvo destinado a la producción del acije (tinte) y del alumbre (empleado como mordiente).

En época contemporánea, si bien los primeros intentos de reapertura de minas se darán entre fines del siglo XVI a mediados del XVII, no será hasta el primer cuarto del siglo XVIII cuando estos se materialicen. Desde los inicios, las minas vienen a menudo cedidas a asentistas extranjeros que concibieron su explotación como una forma de enriquecimiento personal a corto plazo. Al no establecer las estructuras adecuadas para hacerlas estables y organizadas, su productividad sigue siendo escasa.

Finalmente, es bajo el patrocinio inglés de la Río Tinto Limited Company (en adelante RTLC), entre 1873 y 1954, cuando se propulsó la industria minera a gran escala, con la aplicación de formas de extracción, beneficios y transporte tecnológicamente avanzadas, bien organizadas y estructuradas. Es el segundo gran período de explotación de los recursos del subsuelo. El paisaje se transforma de manera radical, compulsiva, rápida y devoradora. Los *escoriales* (acumulación de residuos), se erigen a negativo de las *cortas* (minas a cielo abierto), que van ahondando en la tierra en búsqueda del mineral. Los terrenos agrícolas colindantes se vuelven improductivos y se acaba con la masa forestal de la zona, para usarla como carbón. Se atrae una impresionante cantidad de trabajadores (hasta 42.000 personas), alojados en asentamientos que se crean o destruyen esquizofrénicamente en función de las vetas. Sus jefes, rigurosamente de nacionalidad inglesa, viven apartados en barrios de tintes típicamente británicos, manteniendo sus costumbres y modos de vida. Veranean en Punta Umbría (Huelva), donde impulsan la idea de “casas para las vacaciones”, y se diría hasta el propio concepto de vacaciones para las clases privilegiadas. El ferrocarril (84 km. de vía general y hasta 300 km con los ramales, 12 estaciones, 150 locomotoras, 1.300 vagones y 2.000 vagonetes de mina), construido a tiempo

récord, funciona en dos sentidos: exporta mineral y abastece la mina de bienes necesarios para su funcionamiento y para la supervivencia de sus trabajadores. La ciudad de Huelva, terminal del ferrocarril y lugar de embarque el mineral recibe un impulso tan grande, que le vale para erigirse como capital provincial.

Hay que incidir en el hecho de que la RTLC no obtuvo del estado español simplemente la concesión de la explotación de las minas, sino que las compró, en el sentido más radical del término que pueda existir. Se generó una especie de “estado” en el estado, completamente independiente y sujeto a leyes propias, una auténtica colonia británica de unos 13 km². Esto supuso una situación totalizante en las vidas de sus trabajadores, que en todo dependían de una empresa paternalista y cruel, pero donde vivir era quizás un poco menos duro que en los campos. La sanidad, la educación, la vivienda y la seguridad estaban garantizados y eran gratuitos, para el minero y para su familia. Aunque fuera la propia explotación la que provocaba los problemas sanitarios; después de la escolarización la elección del empleo no era libre sino respondía a las necesidades de la producción; el despido suponía el implacable desalojo de la entera familia, que era trasladada fuera de los límites de la propiedad minera en el plazo de tres horas. Y la seguridad, en primer lugar, protegía la segregación del personal inglés de la población autóctona y se volvía a menudo opresiva, como demuestra el “año de los tiros” y las demás protestas laborales, germen de la lucha sindical en nuestro país.

La todopoderosa empresa construyó, en definitiva, una estructura social estrictamente piramidal, que por mayor claridad se reflejaba puntualmente en todos los aspectos de las vidas de quienes hacían parte de ella, compreso el espacio edificado. Las tipologías edilicias y el urbanismo se doblaban al estilo colonialista británico, y trasponen de forma casi infantil ésta pirámide social: cuanto más grande y más en alto se hallara una vivienda, más importante es quién la habita.

Por todo ello, la singularidad de lo heredado es, actualmente, la principal signa identitaria de la zona. Tanto en el espacio simbólico y lo inmaterial de fiestas y tradiciones (canciones mineras, ermitas, etc.), como en lo material del espacio físico. En algún caso, como en la práctica del fútbol, del golf o del bádminton, (todos ellos deportes ingleses aterrizados primeramente en Riotinto), su influencia ha sido de relevancia nacional.

Una vez retirados los ingleses, las minas van menguando, hasta su cierre definitivo, hace un par de décadas escasas. Actualmente está prevista su reapertura, hecho que supone un gran reto para la salvaguarda de estos paisajes excepcionales, sin que se vea perjudicada una imprescindible fuente de trabajo para una zona especialmente golpeada por el paro y la falta de oportunidades laborales.



Figura 1: Zona Zaranda-Naya. Autor: J. Hernández Gallardo. Fuente: banco audiovisual REDIAM.



Figura 2: Corta Atalaya, Autor: J. Hernández Gallardo. Fuente: banco audiovisual REDIAM.

3. METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ZONA PATRIMONIAL DE LA CUENCA MINERA DE RIOTINTO-NERVA

3.1 El sistema productivo de la RTALC y su herencia territorial

Lógicamente, han sido los dos principales períodos de explotación aquellos que han dejado un mayor legado histórico. Los trabajos de la época contemporánea se han superpuesto a los de épocas anteriores, borrándolos por completo en algunos casos. Además, por su envergadura y por los medios empleados, sin por ello restarles importancia a la profundidad histórica de estas tierras, las huellas que actualmente son mayoritariamente perceptibles en el paisaje derivan de éste último período histórico, que por lo tanto han ocupado la mayor parte de los estudios de la Zona Patrimonial.

El diagnóstico parte con el inventario de todos los bienes presentes en la esfera de influencia de la minería en los municipios de Minas de Riotinto, Nerva y El Campillo. Sea cual sea su naturaleza: restos materiales e inmateriales, bienes muebles e inmuebles. Esto incluye los yacimientos arqueológicos, los “artefactos industriales” (chimeneas, plantas de fundición, cargaderos, *canaleos*, talleres, etc.) los edificios singulares (iglesias y capillas, cementerio, hospital, escuela, etc.) y los núcleos de colonización (*cuarteladas* y núcleos). Los bienes muebles (principalmente material ferroviario), fondos documentales, el patrimonio intangible y etnológico (*esquila*, festejos para Santa Bárbara, patrona de los mineros, etc.), y el paisaje cultural. Es decir, todos aquellos elementos con valores históricos, arqueológicos, etnológicos, documentales y bibliográficos, industriales, arquitectónicos y paisajísticos.

Se ha procedido a su delimitación, a través de los Sistemas de Información Geográfica. El resultado ha sido un inventario que contiene que contiene 184 bienes inmuebles (poligonales) y 123 bienes muebles singularizados (puntuales).

Es esta una de las novedades del trabajo, ya que normalmente, en los BIC “territoriales” no se singularizan elementos que hacen parte del mismo.

Sucesivamente, el estudio se ha centrado en el entendimiento de los procesos de trabajo de la compañía, al fin de poder conectar los elementos inventariados. En general, dichos procesos tienen como único condicionante para su emplazamiento la localización de las vetas de mineral, el sólo hecho que la compañía consideraba para la organización espacial de la mina. Lo demás es más o menos temporal y flexible, especialmente las *cuarteladas* (viviendas de los mineros). En otras palabras, la complejísima yuxtaposición de elementos construidos y del territorio transformado responde a una lógica que se reduce, sencillamente, en términos de producción. Un enorme espacio de trabajo que está en función de la circulación de la materia y de los hombres, todo con la sola lógica unifuncional dictada por la máxima explotación del recurso.

El sistema productivo de la RTALC se desglosaba en **labores de extracción**: minas a cielo abierto (*cortas*) y subterráneas (*contramina*) y de **beneficio**:

mineralurgia y metalurgia extractiva. Con la consiguiente producción de **residuos sólidos**: estériles y escorias (*vacies*) y **líquidos**: aguas ácidas y lodos. Para ello era obviamente necesario el **abastecimiento** de materias primas: electricidad, agua y... recursos humanos, con la consiguiente construcción de **infraestructuras** eléctricas, hidráulicas (incluidos varios embalses) y **núcleos de población** (*cuarteladas*). Finalmente se precisaba del **transporte** del mineral obtenido, que se resolvió con un ferrocarril de vía estrecha desde las propias plantas de transformación hasta el **muelle** de Riotinto, en Huelva, para su **exportación**.

PROCESOS CLAVE	PROCESOS	SUBPROCESOS	SUBPROCESO DETALLADO
EXPLOTACION RECURSOS NATURALES	LABORES DE EXTRACCION	INFRAESTRUCTURA DE APOYO	MAQUINARIA DE EXTRACCION
			EXTRACCION DE HUMOS
			EDIFICACIÓN AUXILIAR
	LABORES DE EXTRACCION	METODO DE EXPLOTACION	MINA A CIELO ABIERTO
			MINA SUBTERRANEA
	LABORES DE BENEFICIO	MINERALURGIA	TRITURACION Y MOLIENDA
			TRITURACION/CONCENTRACION
			CLASIFICACION
			CONCENTRACION
		METALURGIA	CONCENTRACION POR GRAVEDAD
			HIDROMETALURGIA
	RESIDUOS	SOLIDOS	ESCOMBROS
ESTERILES			
SISTEMAS COMPLEMENTARIOS	TRANSPORTE	FERROCARRIL	VIA FFCC
			ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS
		CAMINO	VIA ROMANA
	ABASTECIMIENTO	SUMINISTRO DE AGUA	CONSUMO HUMANO
			CONSUMO PARA PROCESOS INDUSTRIALES
	ASENTAMIENTOS HUMANOS	SUMINISTRO ELECTRICO	PRINCIPAL
			SECUNDARIO
		RESIDENCIAL NO CONTEMPORANEO	POBLADO NO CONTEMPORANEO
			POBLADO CONTEMPORANEO
			BARRIADA
		RESIDENCIAL CONTEMPORANEO	GRUPO DE VIVIENDAS
			VIVIENDA UNIFAMILIAR
NO RESIDENCIAL NO CONTEMPORANEO			FUNERARIO
DEFENSIVO			
EQUIPAMIENTOS CONTEMPORANEOS			ABASTECIMIENTO DE AGUA
	ABASTECIMIENTO DE VIVERES		
	SERVICIOS SANITARIOS		
	SERVICIOS ESPIRITUALES		
	ADMINISTRACION		
	HOSPEDAJE		
SEGURIDAD/ CONTROL			
ESPACIOS DE SOCIABILIDAD			

Tabla 1: Secuencia lógica de procesos clave, procesos, subprocesos y subprocesos detallados detectados en la Zona Patrimonial.



Figura 3-4: Filón sur (labores de extracción). Autor: A. Arcos. "Lavadoras" (labores de beneficio).



Figura 5-6: Escoriales (residuos sólidos) y represa de gossan (líquidos). Autor: JH Gallardo.



Figura 6-7: Barrio de Bellavista y Capilla presbiteriana (núcleos de población). Autor: M. G.



Figura 7-8: Ferrocarril y material ferroviario (sistema de transporte). Autor: M. Ghislanzoni.

3.2 Delimitación de la Zona Patrimonial

Una vez realizado el inventario y entendido el nexo entre los elementos patrimoniales existentes, se ha procedido a la delimitación general de la Zona Patrimonial. Se ha realizado con un enfoque que concibe el Patrimonio Histórico en su sentido más amplio, poniendo de manifiesta la atención sobre el paisaje derivado de la acción minera en todas sus etapas, en una relación entre iguales respecto a los bienes singularizados que se distribuyen en él. Visto el tamaño de la explotación original de los ingleses (13 km²), la delimitación de la Zona Patrimonial se ha realizado buscando los límites de aquella porción de territorio donde todavía no se ha cicatrizado la herida producida por la minería, y donde queda muy patente su increíble fuerza transformadora. Se consideran obviamente los elementos más evidentes como las *cortas* y los poblados de colonización, pero igualmente se incluyen aquellos espacios como los *vacies*, cuyos valores patrimoniales resultan ser menos patentes. De igual forma, se contemplan los restos arqueológicos, emergentes y no emergentes, vinculados, de forma directa o indirecta, con la historia de la minería.

A nivel instrumental, se han nuevamente utilizado los Sistemas de Información Geográfica. Las principales fuentes de información han sido las ortofotografías, actuales e históricas, y el parcelario. Respecto a los criterios técnicos fundamentales para el trazado concreto de la delimitación poligonal, estos han sido dos. La detección de límites fácilmente reconocibles y estables en el territorio (como ríos y caminos), de manera que resulte fácil su identificación en posibles trabajos de campo y, hasta donde posible, la inclusión de parcelas catastrales completas. **El resultado es un área protegida de 3.612 ha., distribuida en una gran área principal más algunas poligonales sin continuidad espacial con la primera, y que recogen determinados yacimientos arqueológicos dispersos.**

3.3 Zonificación de la Zona Patrimonial

El segundo aspecto novedoso de este trabajo es, en nuestra opinión, la zonificación de la Zona Patrimonial. Las zonas se delimitan con el objetivo de que puedan actuar homogéneamente frente a acciones de investigación, protección y conservación. Es decir que permiten afinar las instrucciones particulares del bien a las especificidades de cada una de ellas. Consideramos que en un bien de semejante extensión territorial es fundamental, ya que no todo puede ser tratado de la misma manera, vistos los bienes y valores tan diversos que se recogen.

Su delimitación se ha realizado, de nuevo, a razón del entendimiento de la lógica funcional de los trabajos mineros, y de su homogeneidad paisajística:

- Área A: Explotación minera: Corta Atalaya y Cerro Colorado (1.377 ha).
- Área B: Labores de beneficio: Zarandas-Naya (992 ha).
- Área C: Depósito de estériles y embalses (748 ha.).
- Área D: Ferrocarril minero (92 ha).
- Área E: Peña de Hierro (328 ha.)
- Área F: Núcleos urbanos (58 ha).
- Área G: Otros ámbitos (15 ha).

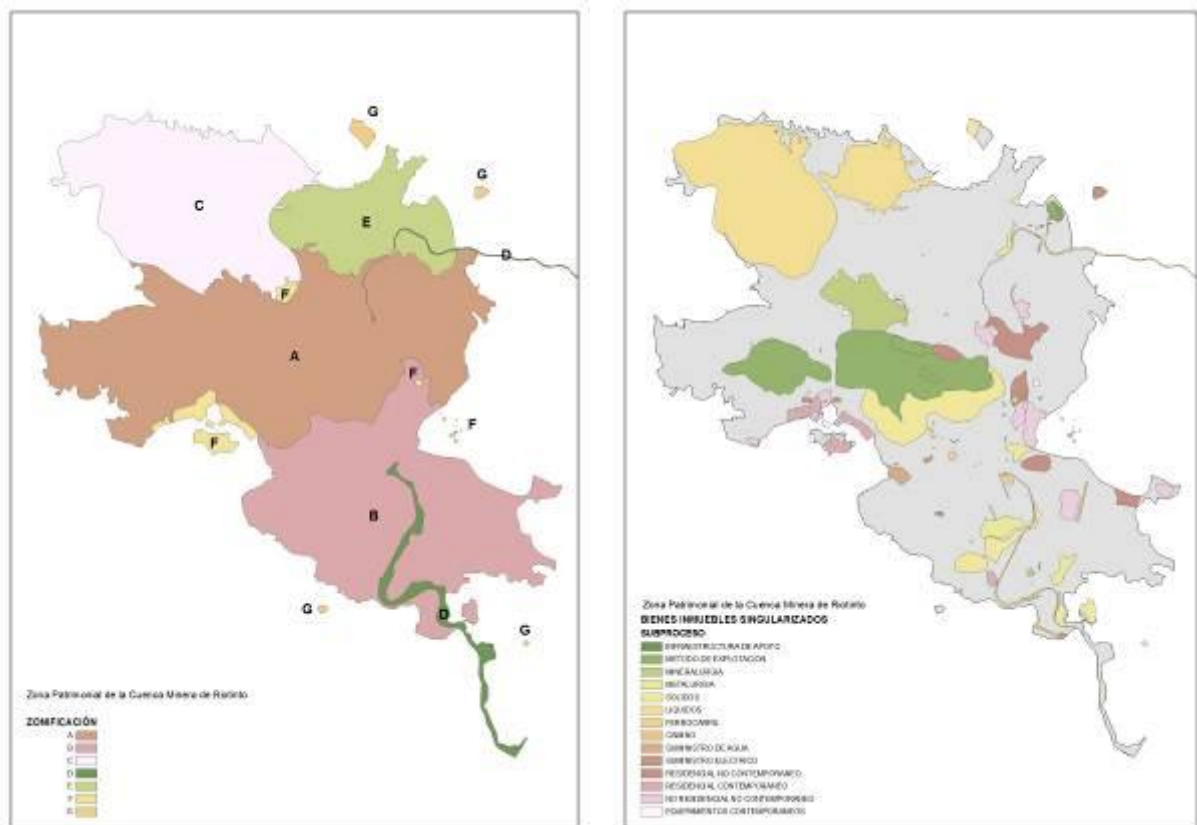


Figura 3: Zonificación de la Zona Patrimonial

Figura 4: Bienes singularizados inmuebles distinguidos por subprocesos, como ejemplo de mapa resultante de la clasificación por procesos laborales mineros.

4. DEFINICIÓN DE LAS INSTRUCCIONES PARTICULARES

4.1 Conceptos fundantes

Las instrucciones particulares concretan la forma en que deben materializarse las obligaciones generales previstas en la citada LPHA para las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de bienes afectos a la Zona Patrimonial de la Cuenca Minera de Riotinto-Nerva.

Es esta la tercera parte más original del estudio. Aunque las instrucciones particulares están previstas ya desde la Ley 1/1991, de 7 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, y se reiteran en la legislación vigente (ley 14/2007), raramente se han hecho, en nuestra comunidad autónoma, sobre un patrimonio territorial tan amplio y complejo¹³.

El concepto de instrucciones particulares radica en querer “ajustar en todo lo posible las medidas protectoras a las necesidades de cada bien (...) de modo que se eviten los problemas que la aplicación de normas genéricas puede plantear, ya que en ocasiones resultan demasiado generales para ser efectivas y en otras son

¹³ Un buen ejemplo de instrucciones particulares similares son las de Otíñar (Jaén).

excesivamente específicas para abarcar todos los casos que deberían regular. Estas instrucciones particulares permiten, además, acotar el grado de discrecionalidad de la Administración en su actuación posterior, ya que el otorgamiento o denegación de las autorizaciones exigidas por la ley deberá, lógicamente, realizarse teniendo en cuenta las instrucciones dictadas” (Ley 1/91).

La filosofía de base que guía la redacción de las instrucciones particulares¹⁴ de la Zona Patrimonial reside en el entendimiento de que la protección y conservación del Patrimonio Histórico no supone su cristalización. El patrimonio, más si se habla de paisaje y territorio, es un bien dinámico y en constante evolución. De lo contrario, se aspira a una improbable musealización del mismo, destinada casi seguramente al fracaso. El capital territorial de un área se compone por los recursos naturales, patrimoniales y paisajísticos que deben ser utilizados para su desarrollo sostenible. De lo que se trata, entonces, es de entender cuáles son los elementos fundantes del mismo, aquellos que fijan el carácter paisajístico¹⁵ de un lugar. Averiguando su resiliencia, es decir, hasta qué punto pueden transformarse sin perder sus rasgos distintivos, se pueden establecer, de alguna manera, unos “umbrales de transformación aceptables” para el conjunto, pasados los cuales un paisaje evoluciona en otro distinto. Lo difícil de este planteamiento es que los “umbrales” no conciernen a cada elemento, sino a su conjunto, ya que son las transformaciones sobre todos ellos, por sumatoria, aquella que realmente transmuta un paisaje.

Por lo tanto, se si acotan las transformaciones sobre los elementos (en un enfoque de conjunto), favoreciendo las compatibles e impidiendo las desconfigurantes, se podrá mantener un paisaje bajo su umbral de resiliencia. En otras palabras, si se guían los cambios de un paisaje dentro de sus límites de resiliencia, se asegura su preservación y funcionalidad, sin por ello impedir su desarrollo y evolución.

Siguiendo la lógica anteriormente expuesta, en primer lugar en las instrucciones particulares se indicó que la propia actividad minera es el elemento fundante del carácter paisajístico de la zona, intrínsecamente dinámico y transformador, y por ello se identifica como uso compatible. Será la propia Consejería competente en materia de Patrimonio Histórico aquella que “como tutora del mismo, posibilitará, dentro de sus competencias, la convivencia entre pasado, presente y futuro, para que, preservando el legado histórico, la Zona Patrimonial pueda seguir siendo reflejo de la evolución de la actividad minera y de sus técnicas actuales y futuras, para las generaciones venideras.” Para ello y en el marco de la cooperación interadministrativa, inmediatamente se indica que se deberá adecuar el planeamiento urbanístico de los municipios de Minas de Riotinto, Nerva y El Campillo, a las necesidades de protección de la Zona Patrimonial.

¹⁴ Estas Instrucciones Particulares se establecieron en cumplimiento del artículo 11 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (en adelante LPHA), y su contenido desarrolla lo preceptuado en el artículo 16 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía (en adelante RPFPHA),

¹⁵ Se entiende por “carácter paisajístico”: “una conjunción o combinación particular, reconocible y consistente de elementos presentes en un determinado paisaje que lo hacen diferente de otros paisajes.” (Landscape Character Assessment).

Como ya se ha citado refiriéndonos a la importancia de la zonificación, las instrucciones particulares se estructuran en dos partes: obligaciones generales para todas las áreas de la Zona Patrimonial y obligaciones específicas para cada una de las zonas. Para ambas, se reproduce aquí una selección, comentada, de lo que han sido las principales cuestiones e hitos considerados a la hora de su redacción, así como sus partes más novedosas, sin por ello pretender ahondar en todos sus aspectos.

4.2 Obligaciones generales

4.2.1 Usos y actividades compatibles.

La determinación de usos y actividades compatibles es un apartado fundamental para la preservación del carácter paisajístico de la Zona Patrimonial. Por lo tanto y como ya se ha citado, se permite la explotación minera.

Por lo demás, se admiten aquellos usos que puedan redundar en la mejora del bien: actuaciones de conservación, restauración, actividades de uso público y social para la educación cultural y ambiental, rehabilitación o puesta en valor de los bienes. En éste último caso, se consienten los cambios de uso de los inmuebles, siempre que éste suponga su recuperación y conservación, o posibilite su uso y disfrute por parte de la ciudadanía.

Igualmente se admiten los usos y aprovechamientos tradicionales del suelo, tanto agrícolas como forestales y ganaderos. Al hilo de esto, se considera excepcional la roturación de terrenos forestales con fines agrícolas y de repoblación forestal. Respecto a las primeras, se trata de limitar la plantación, principalmente, de cítricos. En relación con la reforestación, se trata de modular las acciones de recuperación ambiental que a menudo se suelen hacer en antiguos terrenos mineros, de manera que éstas no prevalezcan injustificadamente sobre la conservación de los valores y rasgos patrimoniales.

4.2.2 Medidas a adoptar para evitar la contaminación visual o perceptiva¹⁶.

Éstas medidas se deberán recoger en el planeamiento urbanístico, y tiene por objeto minimizar el impacto visual que impida o distorsione la contemplación del bien. Para ello se deberá planificar su localización y definir sus características siempre en referencia al ámbito de la Zona Patrimonial, y no como elemento exento de su entorno. Es una cuestión de difícil acotación. Los suelos de otras zonas de la zona se han utilizado, por ejemplo, para la implantación de parques eólicos. ¿Cuál es su impacto visual? ¿Hasta qué punto son elementos asumibles y cuando se transforman en dominantes? Son cuestiones cruciales a las que hay que responder con una visión de conjunto.

¹⁶ Según lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LPHA, se entiende por contaminación visual o perceptiva aquella intervención, uso o acción en el Bien o su entorno de protección que degrade los valores de un bien inmueble integrante del Patrimonio Histórico y toda interferencia que impida o distorsione su contemplación.

4.2.3 Determinaciones y recomendaciones para la salvaguarda de los patrimonios especiales presentes: patrimonio etnológico, patrimonio arqueológico, patrimonio industrial y patrimonio documental y bibliográfico.

La increíble superposición de valores patrimoniales hace que cada uno de ellos sea susceptible de determinadas regulaciones.

Patrimonio etnológico. Se hacen recomendaciones para la salvaguarda, mantenimiento y custodia de la actividad de interés etnológico de *La Esquila* (documentación del ritual, actividades de promoción y difusión, etc.) Al tratarse de una manifestación festiva viva y dinámica, se deberán respetar los contextos espacio-temporales y el modelo organizativo del ritual.

Patrimonio arqueológico. Las únicas actuaciones posibles serán de conservación preventiva, mantenimiento, restauración o puesta en valor.

Patrimonio industrial. Las recomendaciones vierten sobre todo sobre el desplazamiento de bienes muebles vinculados a la Zona Patrimonial, especialmente el material ferroviario, sujeto a una acción de espolio grave.

Patrimonio documental y bibliográfico. Se reitera el deber de conservación, mantenimiento y custodia, así como su vinculación al ámbito de la Zona Patrimonial, respecto del que no habrán de quedar descontextualizados.

4.3 **Obligaciones específicas para cada área de la Zona Patrimonial**

Finalmente, citamos las principales obligaciones zonales.

Determinaciones para las Áreas A, B, C y E (zonas de extracción, transformación y acumulación de residuos): se reitera el dinamismo intrínseco de estos paisajes: “no se pretende con la aplicación del régimen de protección descrito la fosilización de los usos y aprovechamientos, apostándose, por el contrario, por la debida compatibilización de usos y aprovechamientos productivos, de orden industrial minero, con la preservación de los valores patrimoniales del ámbito”. Igualmente, se hace referencia al sistema conjunto y conectado de bienes que componen la Zona Patrimonial: “habiéndose de preservar tal fisonomía general y limitar las actuaciones de restauración medioambiental a las estrictamente necesarias (...) salvaguardando los valores patrimoniales protegidos.” Igualmente, se reincide en el mantenimiento de la imagen de conjunto: “se propiciará la integración paisajística de nuevas actuaciones que se proyecten sobre este territorio, evitando toda alteración sustancial de sus valores definitorios.”

Determinaciones para el Área D (ferrocarril): se incide en mantener intacta su parte fundamental: “los cambios de trazado de la línea férrea podrán autorizarse excepcionalmente cuando sean para uso de carácter público o industrial, inherente este último a su génesis.”

Determinaciones para el Área F (núcleos urbanos): se determinan medidas supletorias, auspiciando que sea el propio planeamiento urbanístico el que ahonde en la regulación de los núcleos. Se entiende que lo principal a preservar es la trama urbana, en sus aspectos morfológicos, y especialmente su ordenación urbanística en *cuarteladas* (sucesión en peine de manzanas compuestas por edificaciones idénticas). Por ello se consideran “excepcionales las nuevas alineaciones o rasantes, así como agregaciones y segregaciones”, al igual que la “demolición de edificios”.

Determinaciones para el Área G (yacimientos arqueológicos diseminados): que remiten a las citadas determinaciones sobre el patrimonio arqueológico.

BIBLIOGRAFÍA

GHISLANZONI, M. ROMERO, R (2011): *Documentación Técnica para la declaración de la Zona Patrimonial de Riotinto-Nerva*. Inédito

PÉREZ LÓPEZ, J. M. y otros (2003): *Reflexiones sobre el Patrimonio Industrial desde Riotinto, en patrimonio geológico y minero y desarrollo regional* (I. Rabano, I. Manteca y C. García eds.). Publicaciones del Instituto Geológico y Minero de España. Cuadernos del Museo Geominero nº2. Madrid, p. 289-294.

AGRADECIMIENTOS:

Delegación Provincial de Cultura en Huelva, Servicios de Bienes Culturales.

Banco audiovisual de la Red de Información Ambiental de Andalucía (Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio).

Miguel Torres García.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Conjuntos urbanos históricos con el paisaje. Sobre el “Estudio y estrategia de paisaje de Trujillo y su Tierra”

*Rafael Mata Olmo**

*Daniel Ferrer Jiménez***

**(Geógrafo. Profesor de la Universidad Autónoma de Madrid)*

*** (Geógrafo. Profesor de la Universidad Carlos III de Madrid)*

1. CONJUNTOS URBANOS HISTÓRICOS Y ENTORNO PAISAJÍSTICO. EL CASO DE TRUJILLO

Los conjuntos urbanos históricos guardan una estrecha y múltiple relación con sus entornos territoriales. Se trata, en primera instancia, de una relación visual y perceptiva, sobre todo cuando –como es frecuente– dichos conjuntos se emplazan sobre altozanos o a los pies de cerros y promontorios. Son las visiones externas y panorámicas de la ciudad, la “imagen de conjunto”¹, posible cuando, como en el caso de Trujillo que nos ocupa, el núcleo es de modestas dimensiones y aparece topográficamente destacado. Pero existen vínculos más profundos, históricos y presentes, de naturaleza funcional, que explican parte de las características y evolución de las viejas ciudades patrimoniales y, al mismo tiempo, la organización del espacio sobre el que aquellas han ejercido su influencia económica, social y jurisdiccional.

Una aproximación a estas relaciones de “coevolución” desde un enfoque paisajístico renovado como el que preconiza el Convenio Europeo del Paisaje y desde la propia tradición geográfica en el estudio de la ciudad², permite leer tales relaciones materializadas en el paisaje y en sus representaciones sociales, y reconocer valores patrimoniales en los vínculos históricos del conjunto urbano y su tierra. De esta forma, la interpretación de la ciudad integrada en el paisaje se enriquece como experiencia patrimonial, y a la vez, el entorno, más o menos

¹ **ZOIDO NARANJO, F.** “Paisaje urbano. Aportaciones para La definición de un marco teórico, conceptual y metodológico”, en DELGADO, C., JUARISTI, J. y TOMÉ, S. (eds.): *Ciudades y paisajes urbanos en el siglo XXI*. Ediciones de Librería Estudio, Santander, pp. 13-91.

² **QUIRÓS LINARES, F.** “El paisaje urbano en la geografía española moderna”, ORTEGA CANTERO, N. (ed.): *Naturaleza y cultura del paisaje. Fundación Duques de Soria y Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, pp. 171-186.*

lejano según los casos, encuentra en la ciudad claves explicativas importantes de su organización, morfología y funcionamiento pasado y actual. Las decisiones del poder civil y religioso y de las oligarquías económicas radicadas históricamente en la ciudad han modelado y gestionado secularmente los paisajes de sus áreas de influencia, y los diezmos y rentas de sus campos han quedado en parte materializados en edificios, construcciones y espacios públicos de valor patrimonial intrínseco, que configuran a su vez el paisaje urbano interior.

Un enfoque como éste, que sigue de cerca también los planteamientos más recientes de la UNESCO en su “Recomendación sobre el paisaje urbano histórico”, de la 36ª Reunión de UNESCO (10 de noviembre de 2011), o el documento británico “Seeing the History in the View”³, es el que inspira el estudio paisajístico de algunos casos de ciudades históricas y sus entornos dentro del proyecto I+D+I “Paisajes patrimoniales de España” (CSO2012-39564-C07-03). Uno de los casos elegidos ha sido precisamente el de Trujillo y su entorno.

Hace algún tiempo, los autores de este texto, investigadores del proyecto citado, participaron en algunas sesiones del Seminario Permanente de Paisaje y Territorio de Trujillo, nacido en 2011 como “un proyecto de integración entre la ciudad de Trujillo, su paisaje y territorio”. Se trata de una iniciativa de ADENEX y de la Fundación Xavier de Salas (Convento de la Coria, Trujillo), un foro excepcional en el panorama de las iniciativas de la sociedad civil y el paisaje a escala local en España, y en el que, entre otros actores, participa el Ayuntamiento de Trujillo. El Seminario surge como un intento de las entidades mencionadas y de personas a título individual por “abordar la convergencia de miradas y enfoques en torno a la interrelación entre el territorio y su paisaje en el entorno de la ciudad de Trujillo” (<http://paisajetrujillo.blogspot.com.es/>).

Junto a los reconocidos y notables valores del paisaje de Trujillo y su berrocal⁴, y de los elementos y estructuras paisajísticas que lo integran, preocupan en el Seminario las muestras de deterioro y los impactos de determinadas implantaciones en el espacio granítico, así como las perspectivas de cambio de uso del suelo contrarios a esos valores en un contexto de falta de planeamiento urbanístico actualizado (solo dispone Trujillo de Normas Subsidiarias, revisadas en el año 2000), con una importante extensión de terrenos sin ninguna protección en el entorno de la ciudad. Fruto de esa situación “Trujillo y el berrocal circundante” fueron incluidos recientemente en la Lista Roja de Hispania Nostra⁵, definiéndose el “carácter del riesgo” en los siguientes términos:

³ **ENGLISH HERITAGE**. *Seeing the History in the View: A Method for Assessing Heritage Significance within Views*. London, English Heritage, 61 pp.

⁴ Entre otros, **ALVARADO CORRALES, E.** “El Berrocal de Trujillo, un paisaje natural y cultural diferenciado”. *Actas del XIII Congreso de Geógrafos Españoles*. Asociación de Geógrafos Españoles Palma de Mallorca, pp. 21-31

⁵ La **Lista Roja del Patrimonio** es una iniciativa de la Asociación Hispania Nostra. Esta Lista recoge elementos del Patrimonio Histórico español que se encuentren sometidos a riesgo de desaparición, destrucción o alteración esencial de sus valores.

“El principal problema derivado de la actual situación urbanística reside en que si bien una parte del berrocal sí tiene protección, otra, la inmediata a la autovía, muy cercana a la ciudad y que afecta enormemente a la totalidad del paisaje percibido desde las cotas más elevadas, no tiene protección alguna, pues se trata de suelo inadecuado para el desarrollo urbano, lo que equivale a un suelo no urbanizable común. Todo esto se concreta en que con la calificación actual en esta franja se puede ubicar todo tipo de industrias y usos turísticos permanentes. Existe el peligro inmediato de la ejecución de un proyecto de 58 apartahoteles, campo de golf, spa y centro de convenciones en mitad del berrocal, al norte de la ciudad (...). Todo ello significará la pérdida de una de las señas de identidad principales de la ciudad: la fusión de su patrimonio arquitectónico con su medio natural y paisajístico que hacen de ella, junto con Ávila o Cáceres, una de las ciudades más espectaculares de la Edad Media y Moderna española”. (<http://listarojapatrimonio.org/ficha/trujillo/>)

En ese marco, el Ayuntamiento de Trujillo puso en marcha a comienzos de 2013 los trabajos del primer Plan General Municipal (PGM), que en este momento se encuentra en fase de Aprobación inicial. El consistorio entiende el PGM como “instrumento de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico, en el cual el paisaje debe ser incluido como uno de los elementos de mayor valor y potencialidad del municipio y por tanto debe ser contemplado de forma específica dentro del planeamiento a través de una ‘estrategia de paisaje’. Esta estrategia debe traducirse en una serie de directrices de ordenación, actuación y gestión del paisaje que garanticen la protección y puesta en valor de tan importante activo cultural y ambiental colectivo”⁶.

Hace meses se iniciaron los trabajos del denominado “Estudio y estrategia de paisaje de Trujillo y su Tierra. Directrices paisajísticas para el Plan General Municipal de Trujillo”, que culminó el pasado verano con la finalización del citado Estudio y con la incorporación del mismo a la documentación del PGM, y de parte significativa de sus directrices y acciones, a la Memoria Justificativa y Normativa del Plan.

Partiendo, pues, de una investigación básica sobre paisajes patrimoniales en los términos que se han enunciado al comienzo, el “Estudio y estrategia de paisaje de Trujillo y su Tierra” ha pretendido aportar, por una parte, criterios de distinto alcance jurídico al modelo territorial definido por el PGM, dentro de los límites que permite un instrumento urbanístico de estas características. Sin embargo, una estrategia de paisaje tiene un horizonte y unas pretensiones más amplias que las que marca el planeamiento municipal. Por ese motivo el Estudio abordado no se restringe a los límites del extenso término trujillano, sino que se ha ampliado a otros pequeños municipios contiguos (Aldea del Obispo, Plasenzuela, La Cumbre y Santa Marta de Magasca), que integran con él una gran pieza de paisaje geohistórico en la penillanura extremeña entre los ríos Almonte y Tamuja. Además, la Estrategia que acompaña al Estudio, con las directrices y acciones que se presentan más adelante, no se restringe al ámbito disciplinar del planeamiento urbanístico, sino que incluye

⁶ Exposición de Motivos del Convenio Específico de Colaboración entre la Universidad Autónoma de Madrid y el Ayuntamiento de Trujillo (marzo de 2013).

iniciativas para la activación del patrimonio paisajístico del alfoz trujillano, entendiéndolo como recurso de desarrollo territorial ligado al nodo patrimonial de la ciudad de Trujillo y a un destino de turismo cultural y de naturaleza relativamente acreditado, que pretende fortalecerse y cualificarse⁷. Por encima de todo, el Estudio de paisaje, sea cual sea el grado de implementación de la Estrategia, cumple también una tarea fundamental establecida por el Convenio de Florencia: contribuir, a escala local, a la caracterización y cualificación del paisaje, y a la educación, divulgación y sensibilización en sus valores. El proceso de consulta pública y participación que ha acompañado al desarrollo de los trabajos ha sido una buena prueba de ello.

2. LA CARACTERIZACIÓN DEL PAISAJE DE TRUJILLO Y SU TIERRA COMO PARTE INTEGRANTE DE LA ESTRATEGIA

2.1. Concepción y enfoque del Estudio

El Estudio entiende el paisaje, de acuerdo con distintas tradiciones disciplinares contemporáneas y con la definición establecida por el Convenio Europeo del Paisaje (Consejo de Europa, Florencia, 2000), como “cualquier parte del territorio, tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos” (traducción del *Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje*, BOE de 5 de febrero de 2008). El paisaje es, pues, en primera instancia, el carácter del territorio –de cada territorio-, es decir, un conjunto de rasgos y cualidades que lo identifican y diferencian de otros. El carácter expresa además, en ámbitos históricamente contruidos como el de la tierra trujillana, las huellas de etapas pasadas y es el resultado en su configuración formal, en su funcionamiento y evolución, y en sus representaciones sociales, de las relaciones entre una naturaleza siempre transformada y modos cambiantes de aprovechar y habitar el territorio a lo largo del tiempo⁸.

Pero el paisaje del que se ocupa este estudio no es sólo el “carácter del territorio”, con todo lo que eso implica ya desde el punto de vista de su cualificación y de la acción pública. El paisaje es el “carácter” de cada porción del territorio “percibido por la población”, una percepción multisensorial –en primera instancia, visual-, que incorpora procesos mentales más complejos de comprensión, identificación y aprecio estético, no sólo por sus cualidades formales y compositivas, sino –como afirma Venturi Ferriolo⁹- por los valores naturales y culturales que alberga y por la historia que cada paisaje es capaz de contar.

Desde esta concepción, la tarea de caracterización y valoración de la diversidad paisajística del término municipal de Trujillo y de su tierra más próxima, de la que la ciudad histórica no puede desligarse, se ha organizado en torno a tres grandes

⁷ En esa línea, véase **TROITIÑO VINUESA, M.A. y TROITIÑO TORRALBA, L.** “Estudio sobre la funcionalidad turística del municipio de Carmona y estrategias de actuación. *Revista ph. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, nº 78, 2011, pp. 4-13.

⁸ **MATA OLMO, R.** “El paisaje, patrimonio y recurso de desarrollo territorial sostenible. *Conocimiento y acción pública*”. *Arbor. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 2008, CLXXXIV: 729, 155-172.

⁹ **VENTURI FERRIOLO, M.** *Estética del paesaggio*. Guerini, Milano, 1999.

capítulos, que a continuación se presentan. Para su elaboración se han seguido de cerca las propuestas metodológicas de Landscape Character Assessment (LCA)¹⁰ y de los atlas franceses de paisaje, de escala mayoritariamente departamental o regional¹¹, así como los estudios de caracterización del paisaje llevados a cabo en España en el último decenio¹²; entre estos últimos, en concreto, los catálogos del Observatori del Paisatge de Cataluña¹³, los realizados en la Comunidad Valenciana en desarrollo de su Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, de 2004 (escasamente difundidos), los del Centro de Estudios Paisaje y Territorio de la Junta de Andalucía¹⁴ y algunos atlas regionales de paisaje, como el de Castilla-La Mancha y la Región de Murcia. De interés ha resultado también la metodología paisajística del Programa Territorio y Patrimonio, de la Fundación Botín, dirigido por José María Ballester, del que existen distintas publicaciones, y que tiene el interés de abordar el paisaje como síntesis patrimonial del territorio y como recurso de desarrollo territorial, con una visión proactiva que se proyecta en estrategias y directrices como las que plantea el estudio de Trujillo¹⁵.

Igualmente, el documento asume la definición de “paisaje cultural” adoptada por el Plan Nacional de Paisaje Cultural (PNPC)¹⁶ y los principios y objetivos que lo fundamentan, hasta el punto de que, como se verá, en el capítulo de directrices propone para el paisaje del Berrocal de Trujillo una figura de protección integral que coordine iniciativas del campo de la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural, en torno a un Plan Director como el que establece el citado PNPC.

2.1. Elementos y procesos de modelado del paisaje. La construcción histórica

En la tarea de identificación y caracterización, la experiencia aconseja abordar en primer lugar los elementos y procesos constitutivos del paisaje y, a continuación, la diversidad paisajística del territorio, expresada en unidades de paisaje, “áreas de carácter” (en la metodología LCA) –o simplemente paisajes–, que resultan de una particular articulación y organización de los elementos citados. Se trata de un estudio “intencionado”, con un objetivo claramente paisajístico, interesado por el

¹⁰ **SCOTTISH NATURAL HERITAGE-THE COUNTRYSIDE AGENCY** (en la actualidad, *English Nature*). *Landscape Character Assessment. Guidance for England and Scotland*, 2002, 86 pp.

¹¹ **BRUNET-VINCK, V.** *Méthode pour des Atlas de paysages. Enseignements méthodologiques de 10 ans de travaux*. Ministère de l'Environnement et le Développement durable, Paris, 2004, 127 pp.

¹² **MATA OLOMO, R. y SANZ HERRÁIZ, C.** *Atlas de los paisajes de España*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2003, 783 pp.

¹³ **NOGUÉ, J. y SALA, P.** *Prototipus de catàleg de paisatge. Bases conceptuals, metodològiques y procedimentals per elaborar els catàlegs de paisatge de Catalunya*, Observatori del Paisatge, Olot y Barcelona 2006, 97 pp.

¹⁴ **VV.AA.** *Marco conceptual y metodológico para los paisajes españoles. Aplicación a tres escalas*. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas, Sevilla, 2010, pp.467.

¹⁵ **MEER LECHA-MARZO, A.** de (coord.). *Valoración del patrimonio territorial y paisajístico. Valle del Nansa y Peñarrubia (Cantabria)*. Fundación Marcelino Botín, Santander, 2010. **MATA OLMO, R.** (ed.). *Patrimonio paisajístico. Valle del Nansa y Peñarrubia (Cantabria)*. Santander, Fundación Marcelino Botín, 2010, 145 pp.

¹⁶ **MECD-IPCE.** *Plan Nacional de Paisaje Cultural*. Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte-Instituto de Patrimonio Cultural de España, 2012.

reconocimiento y la interpretación de los *caracteres estructurales del paisaje*, es decir, de aquellos elementos dotados de relativa estabilidad y permanencia, y expresivos de la identidad paisajística de los lugares. En el caso de la Tierra de Trujillo el estudio se ha focalizado en los siguientes aspectos, que aquí no pueden ser más que mencionados:

- Un clima mediterráneo moderadamente continentalizado, de inviernos frescos y húmedos, y veranos secos y cálidos, como base del sistema agroganadero tradicional y de los contrastes estacionales del paisaje.
- La diversidad geomorfológica como soporte físico del paisaje: las grandes unidades morfoestructurales, las geoformas locales y los microrrelieves, incidiendo, por una parte, en el rico repertorio y diversidad de formas graníticas del berrocal, asiento y cantera del Trujillo monumental y de la organización humana de su ejido concejil hasta fines del siglo XIX; y, por otra, los relieves de la penillanura pizarreña, en especial, los “llanos”, riberos y angosturas, y pequeñas sierras cuarcíticas.
- El decisivo papel de las aguas superficiales en el modelado y la percepción del paisaje, y en la construcción y uso de huertos, aldeas y arrabales de Trujillo.
- La dimensión y los valores agroecológicos del paisaje, con especial atención a las distintas tipologías de dehesa como hábitats de interés, y a los corredores ecológicos fluviales.
- La construcción histórica del paisaje

Se ha prestado especial atención, trabajando con fuentes inéditas del Archivo Municipal de Trujillo y la bibliografía disponible, a la “construcción histórica del paisaje”, un proceso secular que modela y remodela los paisajes y que puede ser contemplado y leído en la actualidad a través del descifrado de las formas y funciones que los paisajes ofrecen a los sentidos como un magno patrimonio heredado. Dicho capítulo aborda los siguientes asuntos:

- Un largo proceso de apropiación y ocupación de la tierra, con antecedentes prehistóricos, de claras raíces medievales que ligan a la ciudad con su alfoz y que resulta legible en el paisaje actual.
- El contraste, de fuerte significado morfológico, funcional y simbólico del latifundio adhesionado y los ruedos, huertos y suertes de jornaleros y yunteros: parcelarios, linderos y cercas, caminos y hábitat rural
- La domesticación y el diverso aprovechamiento agrosilvopastoril de la cubierta forestal originaria: las distintas formas y estructuras de dehesas. El mosaico vegetal y de aprovechamientos del berrocal.
- Las vías pecuarias, elemento vertebrador de la morfología y funcionamiento de pastaderos, dehesas y montes, y vía de acceso público al paisaje.
- Un poblamiento histórico, jerarquizado e integrado en el paisaje, armónico con las formas tradicionales de uso de los recursos agropecuarios y la geopolítica bajomedieval de la “frontera” extremeña

Aunque con importantes antecedentes prehistóricos y huellas de la romanización y la ocupación musulmana, las raíces medievales de la conquista cristiana son las que han dejado una impronta mayor en el paisaje

actual, visible tanto en el sistema de poblamiento como en las tramas rurales. Tales raíces, transformadas con el paso de los siglos, aparecen plenamente consolidadas a fines del Antiguo Régimen, como muestra la rica información del catastro del Marqués de Ensenada de mediados del siglo XVIII, que se conserva en AMT, y otras fuentes coetáneas.

La gran propiedad agroganadera –los diversos tipos de dehesa-, de titularidad nobiliaria, hidalga y eclesiástica, junto al importante papel de los Baldíos y Propios de Trujillo en su término privativo y su extenso Alfoz (figura 1), hasta los confines de Las Villuercas por el sur, mantendrá desde el segundo tercio del siglo XIX hasta la actualidad su estructura y configuración latifundista, por encima de los muy importantes cambios de titularidad ocasionados por la disolución del régimen señorial, las desamortizaciones eclesiástica y civil –ambas con gran incidencia en Trujillo-, y por la quiebra de algunas casas nobiliarias con patrimonio rústico y urbano en la comarca.

Montes de Trujillo.

Demostación por Dehesas ó Suertes del numero de fanegas de Saca, de las Cuadradas & Sea en Cuadrado de las Sacas por Codo para buscar el numero de fanegas superficiales de cada Dehesa Cuantas fanegas de Saca ocupan por monte alto o arbolado; con Cuadrado o Sea el Total de fanegas con arbolado. Numero de arboles de cada fanega Total de arboles. Clasificación segun su Estado y Calidad en 1.ª, 2.ª, 3.ª Clase. Fanegas de monte bajo o Cuadrado sin arbolado y Clasif. de las en 1.ª, 2.ª, 3.ª, 4.ª, 5.ª Calidad. Fracción del Valor en Monte de cada Clase de arbolado o Cuadrado.

Nombres de las Dehesas	Cuerda		Cuadrado		Total fanegas superficiales	Total de arboles	Clasif. del Arbolado			Clasificación de las Cuadradas		
	1.ª	2.ª	1.ª	2.ª			1.ª	2.ª	3.ª	1.ª	2.ª	
Dehesilla de Sierra	277	113	7	140	227	63	15.600	7200	1650	3725		
Comarcal y Lavanderos	127	332	165	2	127	23	21.253	15.687	12.550	3121		
Carrasol	127	100	228	637	637	143	18.202	15.553	2105	1555		
Castrojuncal y Estremillo	261	6	26	235	261	64	11.506	3150	6200	1156		
Juncal de Marta												
Juncal de Sierra	552	68	635	682	1237	17	3.211	1.124	2217	1560		
Suete de Sargas y Guadalupe												
Suete de Brisa Trifa			525	525	1050	286	12.550	5.112	2.500	1218		
Maldonado de Marta	270			267	267	246	5.050	1.707	2.114	575		
Stagos de Marta	270			184	184	16	2.766	1.765	682	679		
Dehesa y Codo de Marta	382	256		127	382	55	21.107	1.220	3.160	2.667		
Villa de Guadalupe												
Cuadrada de Sierra Comarcal	631	6	124	679	631	67	25.718	1.780	3.228	25.006		
Maldonado de Sierra Comarcal												
Villa de Sierra y Ferraltes	1230	100		1230	1230	162	3.885	52.210	52.402	52.402		

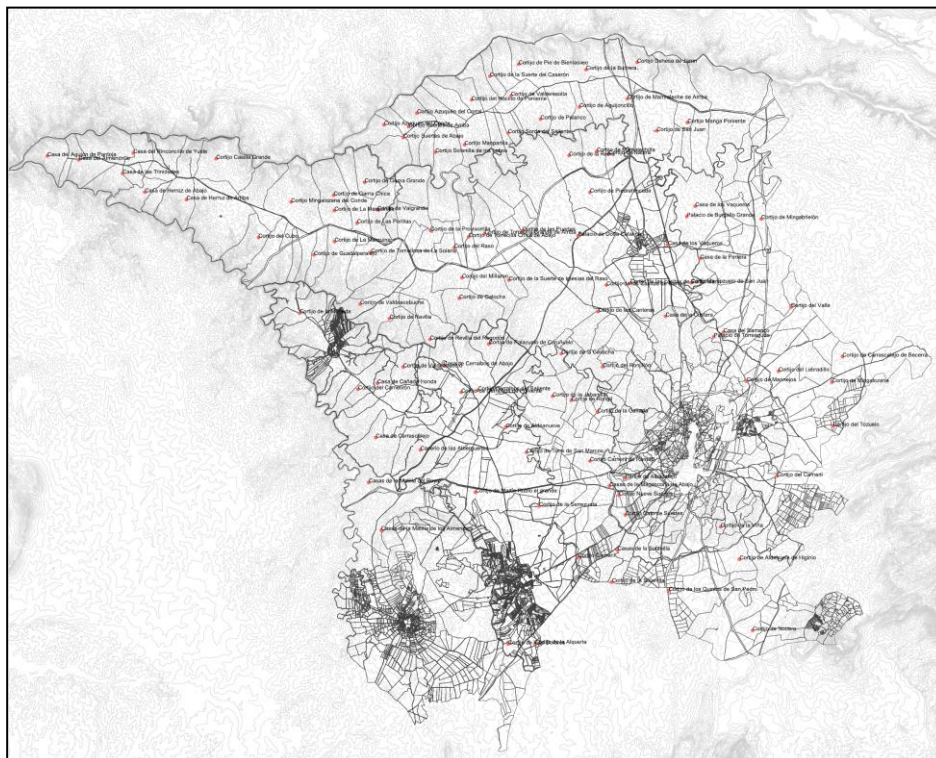
Figura 1. Inventario de los Montes de Trujillo y su Tierra en 1850, con cabidas de arbolado, monte y matorral. (AMT, 997.4)

Un parcelario de grandes dehesas y montes, pastaderos y labrados, con amplios cortijos, algunos de notable fábrica y valor patrimonial en forma de “palacios”¹⁷, remozados o de nueva planta en la segunda mitad del XIX, fruto de los trasiegos de propiedad, constituyen la prolongada herencia y la trama fundiaria básica de los paisajes trujillanos. A esas grandes piezas históricas de propiedad se asocian

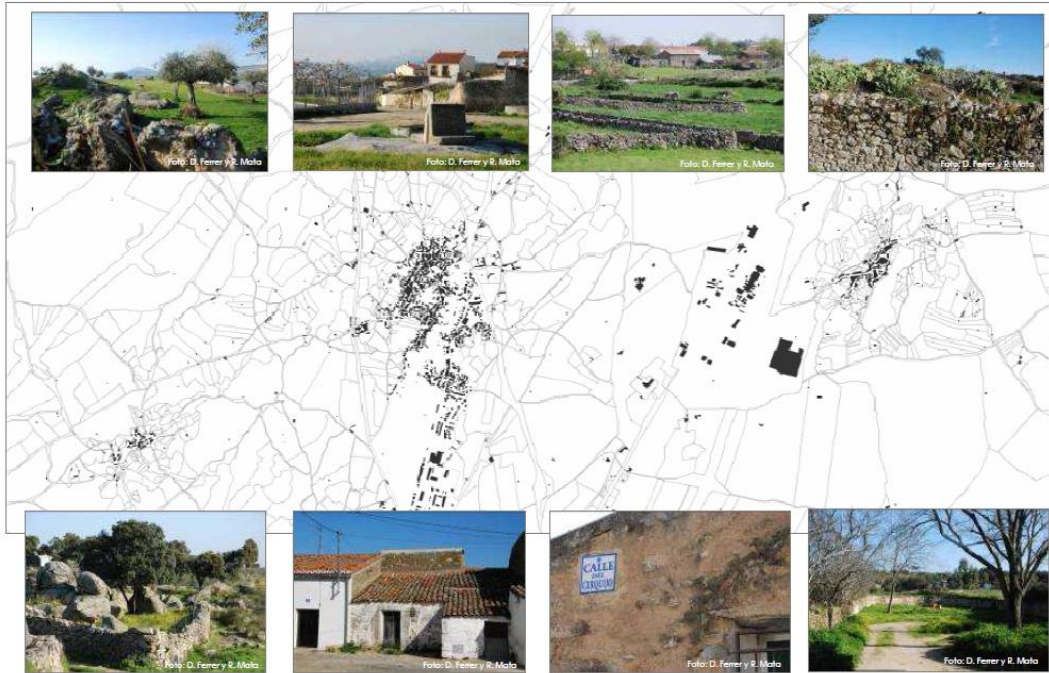
¹⁷ MALDONADO ESCRIBANO, J. “Palacios, cortijos y casas de campo en las dehesas de Trujillo (Cáceres) desde el siglo XV al XIX”. XXXV Coloquios Históricos de Extremadura. Trujillo, pp. 379-412.

construcciones rurales, caminos y cercas, y un rico mosaico de coberturas vegetales y aprovechamientos ganaderos organizados en torno a la unidad básica de explotación, la dehesa, de puro pasto en unos casos, de arbolado, labor y pastos en otros, de vuelo y suelo en las dehesas por antonomasia.

Pero el paisaje de la tierra trujillana expresa también en su morfología rural, en sus cerquijos y caminos, y en la particular forma de poblar de las huertas y las aldeas –aguijones, colgadizos y agregados en su origen bajomedieval; villas algunas de ellas con el paso del tiempo–, el otro paisaje: el de los menesterosos, el del trabajo de braceros y modestos yunteros, sin el que no se comprende el paisaje adeshado, consagrado hoy por sus innegables valores ecológicos, culturales y estéticos, pero construido y trabajado durante siglos por quienes vivían en las huertas y en los pueblos, en un paisaje de fuerte carácter, contrapuesto al de la ciudad encumbrada y sus grandes patrimonios rústicos. Por eso adquieren relevancia desde esta perspectiva integradora y cultural del paisaje, estas configuraciones paisajísticas ligadas a los más humildes, a las suertes y hazas de los ruedos de las aldeas y pueblos, y a las huertas muradas de Ánimas, la Magdalena y Belén, en el corazón del berrocal trujillano, o el Pago de San Clemente, todos ellos paisajes del trabajo, la abnegación y el sufrimiento, que la UNESCO anima también a identificar, comprender y valorar.



Figuras 2. Parcelario catastral con toponimia de cortijos y dehesas. Contraste de latifundios y minifundios (Sede Electrónica del Catastro, elaboración propia)



Junto a las principales estructuras y procesos modeladores del paisaje, el Estudio se ocupa a continuación de las condiciones de visibilidad general del territorio como base de la dimensión perceptiva del paisaje, condiciones que se retoman posteriormente en la caracterización de las unidades y tipos de paisaje. Se aborda concretamente la organización escénica del espacio, atendiendo a sus principales hitos, a la configuración de cuencas visuales y su fragilidad, particularmente las de las distintas caras de la fachada urbana de Trujillo y su intervisibilidad con el entorno, así como las condiciones de acceso a la contemplación y lectura del paisaje a través de miradores, institucionalizados o potenciales, y de itinerarios paisajísticos de primer nivel.

2.3. La diversidad paisajística expresada en unidades y tipos de paisaje

El estudio de la diversidad paisajística de un territorio se concreta habitualmente en las denominadas unidades de paisaje. Se trata de un concepto de uso frecuente, cuya definición y tratamiento metodológico no está, sin embargo, definitivamente cerrado. La concepción integradora de paisaje del Convenio de Florencia y numerosas experiencias de estudio y ordenación paisajística de escala territorial conducen a un concepto de unidad de paisaje que debería expresar ante todo el carácter y la identidad de cada paisaje a una determinada escala. Una unidad de paisaje sería, pues, aquella combinación de elementos que genera una fisonomía particular, una organización morfológica diferenciada y diferenciable que hace a una parte del territorio distinta de otra.

La diversidad de configuraciones paisajísticas de los 860 km² del espacio analizado, atendiendo a su carácter y visibilidad, se concreta en un total de 31 paisajes o “unidades paisajísticas”. Esas piezas básicas se han agrupado en 11 “tipos de paisaje”. Los tipos están integrados por unidades paisajísticas que presentan importantes rasgos compartidos, tanto geocológicos como culturales.

Sin perjuicio de que las unidades de paisaje constituyen las piezas básicas de la diversidad paisajística comarcal, se ha llegado a la conclusión de que, en el caso de Trujillo y su Tierra, los principales rasgos constitutivos del paisaje, tanto naturales como histórico-culturales y productivos, se manifiestan en el nivel de los tipos; las unidades se han diferenciado más por sus particulares límites visuales, por el hecho de que son realidades geográficas discontinuas dentro del tipo de paisaje o porque presentan valores matizadamente distintos. Por otra parte, se ha considerado también que el ámbito espacial de los tipos de paisaje resulta más adecuado para establecer correspondencias y criterios para las determinaciones del Plan General Municipal en materia de clasificación y ordenación de suelos no urbanizables protegidos. Para la caracterización de cada tipo de paisaje y de las unidades que lo integran se ha diseñado una ficha que incluye los siguientes apartados:

- Rasgos distintivos del Tipo de Paisaje.
- Elementos naturales constitutivos del paisaje.
- Elementos humanos constitutivos del paisaje.
- Evolución histórica, cambios y tendencias recientes.
- Visión del paisaje: observación y acceso público.
- Amenazas y oportunidades.
- Unidades de paisaje del tipo: carácter, singularidad y valoración
- Fotografías, imágenes, mapas y croquis

TIPOS DE PAISAJE DE LA TIERRA DE TRUJILLO	Superficie (Km2)	Porcentaje (%)
1. Arrabales, cercas y huertas del berrocal de Trujillo	7	0,80
2. Berrocales de la Tierra de Trujillo	121	14,08
3. Ruedos de los colgadizos de Trujillo	24	2,80
4. Llanos del noroeste de Trujillo	161	18,70
5. Dehesas trujillanas	122	14,20
6. Montes y dehesas de las vertientes del Almonte y el Tamuja	223	25,88
7. Sierra de los Lagares (Pago de San Clemente)	7	0,82
8. Pastizales y labrados del entorno de los berrocales de Trujillo y Plasenzuela-La Cumbre	145	16,86
9. Riberos	33	3,80
10. Labrados de La Cumbre	15	1,79
11. Viñedos de la Dehesa de la Torrecilla	2	0,22
TOTAL	861	100,00

Elaboración propia a partir de Cartografía y SIG de paisaje de Trujillo

3. DEL ESTUDIO DEL PAISAJE A LAS DIRECTRICES PAISAJÍSTICAS PARA EL PGM DE TRUJILLO

3.1. El papel de la participación pública

La participación pública, desde las iniciativas de consulta sobre caracterización, uso y valoración del paisaje, hasta la toma de decisiones, constituye un aspecto esencial de los postulados del Convenio de Florencia. Si el CEP insiste tanto en esta cuestión –dice Prieur- es para traducir jurídicamente la especificidad del ‘paisaje’ del mejor modo posible. El paisaje no existe más que a través de lo que se ve. Una política que implicase exclusivamente a los expertos y a la administración, produciría un paisaje *soportado* por la gente, al igual que en el pasado pudo ser producido por y para una élite. La democratización del paisaje no está sólo vinculada al nuevo campo de acción introducido por la Convención de Florencia, sino que se expresa a través de esta apropiación colectiva e individual de todos los paisajes, que necesitan para su transformación, para el seguimiento de su evolución y para la prevención de su destrucción desconsiderada, una participación directa de todos en todas las fases de decisión”¹⁸.

Sintéticamente, la experiencia de participación pública del Estudio y estrategia de paisaje de Trujillo ha resultado positiva tanto por el contexto y el modo en el que se ha desarrollado, como por lo que ha aportado al documento en su conjunto. En cualquier caso, la participación en paisaje, como en otros ámbitos, es un proceso abierto y continuo, y no puede reducirse a un evento o conjunto de eventos, sino al seguimiento de un proceso que debiera conducir de la participación a la implicación ciudadana en la defensa y activación de los valores del paisaje como patrimonio común y recurso de desarrollo territorial. Un aspecto contextual favorable en cuanto a participación a lo largo de los trabajos y antes incluso de su inicio ha sido la existencia del ya mencionado Seminario Permanente sobre Paisaje, al que se han incorporado los autores del Estudio y del que han recibido informalmente sensaciones, opiniones y contribuciones muy valiosas.

Por otra parte, aunque el Estudio y sus directrices constituyen un documento de “expertos”, el trabajo de campo, en el terreno y con la gente, a lo largo de doce campañas de entre dos y cuatro días, ha sido fundamental como un modo de “participación pública informal”. De las diez entrevistas en profundidad a una serie de actores locales (cuatro vecinos “implicados” de los pueblos de Belén y Huertas de Ánimas; un gran propietario-empresario de un grupo de dehesas de una sociedad familiar; un técnico ambiental comarcal; un gran operador cinegético; dos estudiosos locales), cinco han sido realizadas en el terreno, recorriendo y valorando paisajes concretos, una fuente muy rica de información y caracterización, pero también de críticas, aspiraciones y propuestas. Además, estas entrevistas han intentado cubrir, hasta donde ha sido posible, algunas

¹⁸ **PRIEUR, M. et DUROUSSEAU, S.** « Étude de droit comparé sur la participation du public en matière de paysage dans le contexte de la mise en œuvre de la Convention Européenne du Paysage ». Conseil de l'Europe, Strasbourg, T-FLOR 3 (2004) 6, 47 pp.

ausencias en el proceso articulado de participación pública “Repensar el Paisaje de Trujillo”, llevado a cabo por Gea 21. Siguiendo la metodología *European Awareness Scenario Workshop (EASW)*, el taller “Repensar el Paisaje de Trujillo”, dirigido por la arquitecta Isabela Velázquez, ha constituido la plataforma de expresión de sentimientos y aspiraciones paisajísticas de una parte de la población trujillana, en coordinación estrecha con la realización del Estudio, y sobre los asuntos siguientes:

- El carácter y la identidad del paisaje : elementos o aspectos que permiten la caracterización del paisaje; denominaciones locales; lugares más representativos y preferidos
- La visión del paisaje: itinerarios, miradores y lugares más frecuentados
- Procesos, cambios y problemas del paisaje.
- Las aspiraciones paisajísticas y las propuestas: definición de elementos y paisajes que merecen ser protegidos, mejorados o recuperados, acciones específicas de otra naturaleza

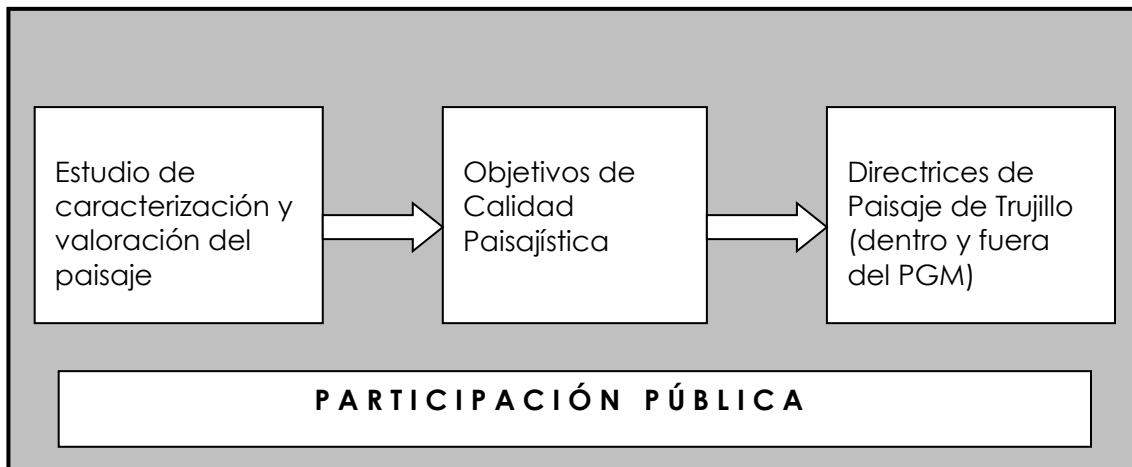


Figura 4. Sesión de los talleres “Repensar el paisaje Trujillo” (23-24 de mayo de 2014)

3.2. Objetivos de calidad paisajística y directrices de paisaje para el PGM

Sobre esta base de conocimiento experto del paisaje, impregnado de vivencias locales y de aspiraciones colectivas, la Estrategia, de acuerdo con el CEP y con algunas experiencias de desarrollo del mismo, define los “Objetivos de Calidad Paisajística de Trujillo” como nexo de unión entre el estudio de caracterización y valoración –el que podría denominarse “catálogo” de los paisajes de Trujillo, siguiendo la terminología acuñada por el Observatori del Paisatge de Catalunya- y las directrices de paisaje a las que este documento se había comprometido, de acuerdo con el siguiente diagrama.

Diagrama del Estudio y Directrices del Paisaje de Trujillo



El hecho de que tales Directrices se hayan planteado en paralelo y de forma coordinada con la elaboración del PGM ha sido una oportunidad interesante –y excepcional hasta ahora, que sepamos-, pues, como señala el Convenio, sin perjuicio de que la política de paisaje pueda y deba plantearse desde diversos niveles (estatal, regional, local) y ámbitos de la administración pública (espacios protegidos, patrimonio cultural, turismo, desarrollo rural, etc.), se considera que las iniciativas a favor de la defensa y gestión de los valores del paisaje corresponden prioritariamente a las políticas urbanística y de ordenación territorial y a los planes e instrumentos que las desarrollan¹⁹.

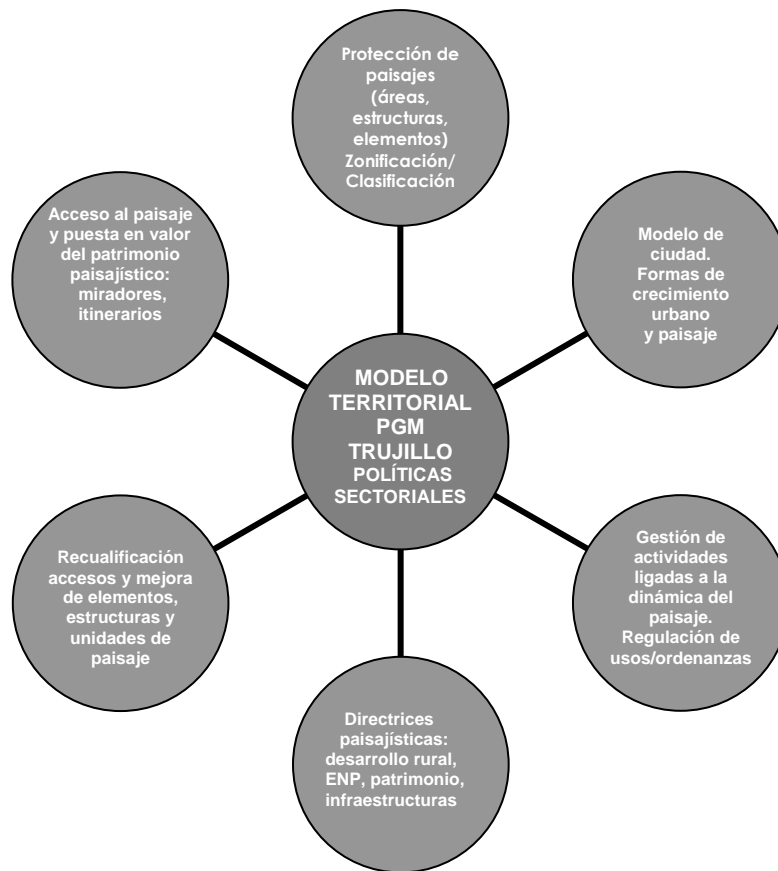
Lo importante es que un programa de acción a favor del paisaje se incorpore al núcleo del plan, al diseño del “modelo territorial”, es decir, al proyecto estratégico a medio y largo plazo de un territorio de calidad, más y mejor cohesionado. Para eso, una opción utilizada en España en los últimos años –siguiendo en parte el ejemplo italiano- está siendo la elaboración de planes específicos de paisaje o, como en Cataluña, que dispone desde 2005 de Ley de protección, gestión y ordenación del paisaje, de las denominadas “Directrices de paisaje”, que se integran preceptivamente a los instrumentos de planificación territorial de escala subregional²⁰.

Otra opción, cuando no se cuenta con legislación específica, como en el caso de Extremadura, pero sí con voluntad política y con un marco normativo en urbanismo y ordenación del territorio que reconoce los valores paisajísticos, consiste en introducir el paisaje en la elaboración y desarrollo del propio Plan Así

¹⁹ **ZOIDO NARANJO, F.** “El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio”, en *Paisaje y Ordenación del Territorio, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía-Fundación Duques de Soria, Sevilla, pp. 21-32.* **MATA OLMO, R.** “Paisaje y territorio. Un desafío teórico y práctico”, en **SÁNCHEZ PÉREZ-MONEO, L. y TROITIÑO, M.A.** (coords.), *Agua, territorio y paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada. V Congreso Internacional de Ordenación del territorio, 2007. FUNDICOT, Madrid, pp. 243-282.*

²⁰ **ESTEBAN, J.** “Les directrius del paisatge”, en **NEL-LO, O.** (dir.). *La política de paisatge a Catalunya. Generalitat de Catalunya. Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Barcelona, 2010, pp. 56-67.*

se ha hecho en el caso de Trujillo, donde algunas de las directrices y acciones paisajísticas más importantes se han incorporado a las determinaciones del PGM. Otras, las más estratégicas, se remiten a políticas sectoriales y a la agenda municipal y comarcal de desarrollo territorial (ADICOMT, Mancomunidad Comarca de Trujillo). Es imposible detallar en este texto los objetivos (6) y directrices (18) y sus correspondientes acciones. A modo de resultado conclusivo se ha optado por sintetizar en el diagrama adjunto los seis grandes objetivos de la Estrategia de paisaje e incluir en anexo la síntesis de uno de los seis, con sus directrices y acciones vinculadas.



Elaboración propia

ANEXO ÚNICO: EJEMPLO DE OBJETIVO DE CALIDAD PAISAJÍSTICA, DIRECTRICES Y ACCIONES²¹

<p>OBJETIVO DE CALIDAD PAISAJÍSTICA 2. Protección, mejora y activación patrimonial del paisaje del Berrocal de Trujillo</p>
<p>Directriz 2.1. Garantizar y fortalecer la protección de los terrenos rústicos del Berrocal a través del PGM</p>
<p>Acción 2.1.1. - Definir un Suelo No Urbanizable de protección paisajística del Berrocal y regular los usos y actividades de acuerdo con sus valores.</p>
<p>Acción 2.1.2. - Acotar los Suelos No Urbanizables Comunes a los estrictamente necesarios, evitando que contengan elementos o áreas de especial interés paisajístico y atendiendo a su situación, antecedentes de aprovechamiento y ocupación, y significado relativo respecto de los terrenos de valor circundantes.</p>
<p>Directriz 2.2. Promover un modelo de ciudad respetuosa, integrada y enaltecedora de los valores del paisaje del Berrocal, del que forma parte indisoluble</p>
<p>Acción 2.2.1. - Adoptar un modelo territorial de reducido crecimiento urbano, incidiendo en los aspectos de ordenación interior, eficiencia urbanística, evitación de la dispersión urbana e industrial, e integración paisajística de nuevos desarrollos.</p>
<p>Acción 2.2.2. - Actuar con especial atención a los valores del paisaje en la ordenación de los suelos urbanizables entre Trujillo y Huerta de Ánimas, evitando urbanización extensiva y concentrando edificación junto al tejido urbano existente de la Avenida Reina Cristina.</p>
<p>Directriz 2.3. Salvaguardar y fomentar el valor patrimonial de los arrabales, de sus huertas y cercas en el paisaje del Berrocal trujillano</p>
<p>Acción 2.3.1. - Definir y ordenar una categoría de Suelo No Urbanizable de Protección de las huertas del Berrocal por sus valores históricos, etnográficos, agroecológicos e identitarios.</p>
<p>Acción 2.3.2. - Consolidar, con las mejoras y adaptaciones necesarias, la estructura tradicional de arrabales o pedanías del Berrocal (Belén, Huertas de Ánimas y Huertas de la Magdalena), manteniendo sus límites y morfología tradicionales, evitando nuevas manzanas, aumentos significativos de densidad y aperturas de nuevos viales.</p>

²¹ Destacadas en naranja las acciones incorporadas y desarrolladas en la Memoria Justificativa y Normativa del PGM de Trujillo. Se emplea aquí un lenguaje meramente enunciativo.

Acción 2.3.3.

- Impulsar la rehabilitación y readecuación funcional de la antigua Escuela de Belén, por su valor de memoria en el berrocal belenense y su elevada potencialidad como albergue y centro de actividades múltiples.

Directriz 2.4**Proteger, recualificar y activar elementos y conjuntos de alto valor patrimonial y paisajístico en el Berrocal****Acción 2.4.1.**

- Formular un proyecto específico para la recuperación, ordenación y adecuación al uso público del recinto amurallado de Trujillo y su entorno, por sus valores intrínsecos como bien histórico-cultural y por su sobresaliente significado como estructura del paisaje y elemento de alta intervisibilidad con la ciudad y los arrabales, el derrocal y el mosaico de paisajes trujillano y regional. Cooperación público-privada y coordinación del Plan Regional de Murallas del GOBEX, el Plan Nacional de Arquitectura Defensiva (IPCE-MEC) e iniciativas destinada a financiar proyectos de puesta en valor, promoción, difusión y protección de bienes culturales.

Acción 2.4.2.

- Formular un Plan Especial de Ordenación del conjunto de la Albuera de San Jorge y su entorno, del Inventario de Patrimonio Histórico de Extremadura y elemento singular del IPHCE. El conjunto reúne méritos para su declaración como Bien de Interés Cultural, de acuerdo con algunas de las figuras clasificatorias de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura.

Directriz 2.5.**Adopción de una figura específica de protección para el Berrocal trujillano, integradora de los valores naturales y culturales del paisaje****Acción 2.5.1 (resumen de la formulación)**

- Integrar, coordinar e impulsar las distintas iniciativas políticas y ciudadanas en pos de una figura específica de protección del Berrocal de Trujillo. Por sus sobresalientes valores naturales, -específicamente geológicos-, históricos, culturales, estéticos y perceptivos, el Berrocal de Trujillo debería constituir la base de una experiencia innovadora de gobernanza en materia protección integral y activación patrimonial, a partir de la coordinación y cooperación interadministrativa (local, regional y nacional) y de la implicación ciudadana.

El Ayuntamiento de Trujillo garantiza la protección urbanística de la mayor parte de los suelos del Berrocal como No Urbanizables Protegidos, y establece criterios de ordenación para los Suelos Urbanizables residenciales e industriales, así como para los No Urbanizables Comunes del Berrocal.

Sobre la base del compromiso local -político y ciudadano- resulta pertinente la coordinación y cooperación de las administraciones de patrimonio natural y cultural de la Junta de Extremadura, a la que se debe sumar la Admón. General del Estado a través de su Plan Nacional de Paisaje Cultural (IPCE-MEC, 2012), que ha incluido a "Trujillo y su berrocal en el primer repertorio de 100 paisajes culturales de España" (de próxima publicación).



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

10 años de la aplicación en España del convenio europeo del paisaje
Innovación y motivación. Logros y temas pendientes

Margarita Ortega Delgado

Arquitecta. Diplomada en Ordenación del Territorio

RESUMEN

En 2004 surge la primera ley española en respuesta al Convenio Europeo del Paisaje. El Convenio es un referente internacional para la consideración operativa del paisaje. Pero también un compromiso. Se inscribe en un renovado enfoque del desarrollo territorial. El paisaje es multifuncional y parte del *patrimonio territorial*. Su éxito está vinculado a la calidad de la planificación. Esta comunicación sintetiza los avances en estos 10 años y advierte del peligro de un tratamiento individualizado.

Palabras clave: puesta en valor del paisaje – patrimonio territorial- desarrollo territorial

ABSTRACT

The first Spanish law in 2004 is in response to the European Landscape Convention. The Convention is an international benchmark for operational consideration of the landscape. However, it is also a compromise. It is part of a renewed approach to territorial development. The landscape is multifunctional and part of the territorial heritage as well. His success is linked to the quality of planning. This paper summarizes the progress in these 10 years and warns of an individualized treatment.

Keywords: enhancement of the landscape – territorial heritage- territorial development

1 RELACIÓN TERRITORIO-PAISAJE-PATRIMONIO

El variado concepto de paisaje ha cobrado por fin coherencia gracias al Convenio Europeo del Paisaje (CEP)¹, en vigor en nuestro país desde 2007. Supone un compromiso pero también una oportunidad para la protección operativa e instrumental del paisaje y la renovación de la planificación, con el respaldo de un tratado internacional.

Nace vinculado a una renovada exigencia **desde el territorio y desde el desarrollo territorial**. Varias instituciones y sus documentos así lo reflejan. El paisaje es **parte del patrimonio territorial**. El territorio “importa”: un desarrollo territorial más sostenible es aquel basado en una estructura espacial sólida, que utilice los valores y las identidades propias de cada territorio, y lo combine con una gestión racional de los recursos y del patrimonio natural y cultural, el “patrimonio territorial”². El paisaje es parte de ese patrimonio pero también herramienta para el diagnóstico y mejor gobierno en la transformación del territorio.

El paisaje se convierte en un “**activo**” territorial. Como sostiene la *nueva cultura del territorio*³, un territorio bien gestionado es un activo económico que exige de los poderes públicos el uso acorde de los instrumentos de planificación territorial y urbana. El paisaje proporciona las claves de su valoración para integrarlo en todos los instrumentos de intervención.

La Estrategia Territorial Europea (ETE)⁴ y la posterior Agenda Territorial plantean, como uno de los objetivos territoriales para Europa, poner en valor y utilizar sabiamente la diversidad y los **potenciales de cada territorio**; y el paisaje es uno de los más significativos. Reivindica una “*política sólida para el paisaje*” incorporando el término “paisaje cultural”.

El Consejo de Europa reconoce el papel de los paisajes culturales en sus Principios Directores⁵. Plantea la necesidad de una consideración objetiva del paisaje –y no sólo a juicio de los expertos- que permita una interpretación integrada para la intervención desde las diferentes políticas e instrumentos. Subraya la dimensión territorial del paisaje y su valor como patrimonio europeo, asociado a la calidad de vida de los ciudadanos y del entorno. Refuerza su papel para el desarrollo territorial y, sobre todo, como un recurso que reclama una gestión, es decir, criterios para la transformación y pautas para la intervención.

¹ **Consejo de Europa**. *Convenio Europeo del Paisaje* (Florenca, 2000)

² *Idea clave para la aplicación del nuevo objetivo de Cohesión territorial en la UE*

³ **Colegio de Geógrafos**: *Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio*. 2006

⁴ **UE**. *Estrategia Territorial de la UE* (Potsdam, 1999)

⁵ **Consejo de Europa**. *Principios Directores para el desarrollo sostenible del continente europeo* (Hannover 2000)

2 UN CONCEPTO INNOVADOR DE PAISAJE: NUEVOS INSTRUMENTOS

Este marco fundamenta el Convenio Europeo del Paisaje para **dotarle de carácter jurídico** con tres objetivos estrechamente relacionados: la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes de Europa.

Se basa en nuevos aspectos que supone el paisaje: **recurso para la actividad económica** por sus valores culturales ecológicos y ambientales, cuya gestión puede contribuir a la creación de empleo; **vinculación con la calidad de vida y el bienestar tanto individual como social del ciudadano**, que justifica el **derecho a un paisaje de calidad** y el deber de conservarlo y mantenerlo; y **factor de identidad** que contribuye a la apropiación de la cultura local. De ahí la responsabilidad y la participación de los poderes públicos y de los ciudadanos para la identificación, la defensa y el desarrollo de los paisajes.

Estos factores se sintetizan de manera legible y práctica en la **innovadora definición de paisaje** del Convenio, como cualquier parte del territorio (incluido lo deteriorado), tal como lo percibe la población, y cuyo carácter es resultado de la acción y la interacción de factores naturales y humanos. Definición clave frente a una tradicional concepción como sujeto pasivo de protección. En coherencia, una de las principales medidas es integrar el paisaje en la ordenación territorial y en la urbanística, y en todas aquellas otras con impacto sobre el paisaje. Este criterio es la base del Premio Europeo del Paisaje.

El lanzamiento del Convenio ha supuesto en nuestro país una movilización. Las administraciones han reaccionado. La administración central por el seguimiento exigido por el Consejo de Europa, la caracterización de los paisajes⁶ o la incorporación progresiva del paisaje en la legislación⁷. Las Comunidades Autónomas con leyes, instrumentos específicos para la planificación territorial o con instituciones de apoyo⁸.

Por su relevancia, cabe destacar el **Plan Nacional de Paisaje Cultural**⁹ para la protección de paisajes de interés cultural relevante. Su aspecto clave es considerar el paisaje cultural como “bien” y por tanto objeto de la política de patrimonio. Incluye, además, la coordinación y cooperación con otras administraciones (regional y local) y con otras políticas sectoriales con incidencia en la dinámica del paisaje.

⁶ **Ministerio de Medio Ambiente.** *Atlas de los paisajes de España.* 2003

⁷ *Leyes de Patrimonio Natural y Biodiversidad (2007), de Desarrollo sostenible del medio rural (2007) y del Suelo (2007)*

⁸ *Observatori del Paisatge de Catalunya, Centro de estudios Territorio y Paisaje de Andalucía, Instituto de Estudios do Territorio (Galicia)*

⁹ *Realizado por el Instituto de Patrimonio Cultural de España (Ministerio de Cultura) y aprobado por el Consejo de Patrimonio en octubre de 2012*

3 LOGROS Y DESAFÍOS

Sin embargo este saludable cambio de tendencia no es todavía suficiente. El compromiso inexcusable de cumplimiento del Convenio requiere una política pro-activa sobre el paisaje con bases compartidas que garantice, sobre todo, la cooperación entre las administraciones por el carácter multiescalar del paisaje que no conoce límites administrativos y por el papel crucial de las políticas públicas en un momento en el que parecen haberse blindado de nuevo.

El éxito de una política de paisaje es su vinculación a la calidad de la planificación. El carácter multifuncional y multiescalar del paisaje es una oportunidad para su integración en todos los instrumentos de intervención en el territorio. Y también para un nuevo enfoque de los instrumentos de planificación, evitando incurrir en un tratamiento individualizado aislado.

Una carencia a resolver, que ha contribuido al vacío en la consideración del paisaje, es su incorporación a los programas educativos y formación de expertos.

La difusión, como este congreso, es clave para el impulso de un nuevo modelo de desarrollo territorial integrado que, además, juega a escala europea.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

De la búsqueda de los elementos que crean paisaje territorial
identitario: el Valle de Alcadia y su entorno¹

*Fernando Allende Álvarez**, *Nieves Lopez Estébanez** y *Gillian Gómez Mediavilla***

**(Profesores del Área de Análisis Geográfico Regional, Universidad Autónoma de Madrid)*

*** (Ambientóloga, Profesora Ayudante del Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid)*

RESUMEN. Se identifican las diferentes tipologías de elementos que intervienen en la configuración del paisaje del Valle de Alcadia. A partir de la evolución histórica de este territorio, de su configuración fisiográfica y de sus aprovechamientos tradicionales se profundiza en el valor patrimonial de sus recursos. Se localizan y delimitan nodos y áreas de interés que permiten identificar potenciales paisajes de interés patrimonial.

ABSTRACT. Different typologies of elements involved in the configuration of Valle de Alcadia landscape are identified. From the historical evolution of this territory, its physiographic configuration and their traditional land uses we analyse in depth the patrimonial value of its resources. Nodes and areas of interest are located and delimited. Both of them allow to identify potential landscapes of patrimonial interest.

1. INTRODUCCION

Este trabajo tiene como objetivo fundamental la identificación y caracterización de los diferentes elementos que intervienen en la puesta en valor del paisaje del valle de Alcadia y su entorno. Como referencia utilizamos aquellos que intervienen en la construcción de su patrimonio identitario de referencia. Con este fin buscamos elementos aislados o grupales asociados a la configuración fisiográfica, a la evolución histórica y al uso antrópico del territorio para construir pautas de patrimonialización y protección de sus paisajes. Es precisamente el paisaje el concepto idóneo que aglutina los elemento derivados de la intervención antrópica con los exclusivamente fisiográficos o ecológicos.

¹ El trabajo se ha financiado con el proyecto del Ministerio de Economía y Competitividad CSO2012-39564-C07-03 (I+D+i Paisajes patrimoniales de la España interior centro-meridional) dirigido por Rafael Mata Olmo.

2. LA IDENTIDAD MORFOFISIOGRÁFICA

Nuestro punto de partida necesariamente arranca de la localización y comprensión de los patrones morfo-litológicos sobre los que se construye el paisaje natural del valle. Estos se ajustan a los característicos del sector centrorienta del Macizo Ibérico² y conforman una amplia penillanura de edad precámbrico-ordovícica salpicada de serrezuelas. Sobre esta penillanura se identifican tres conjuntos morfoestructurales: el anticlinorio de Alcudia y los sinclinorios de Guadalmez y Almadén. En el sentido de estos ejes alternan, con rumbo NE-SW, crestones sobre cuarcitas armoricanas y amplios valles sobre esquistos y pizarras generando un típico relieve apalachiense (García Rayego, 2006)³. Estas morfologías generan un paisaje a medio camino entre la *Sierra* y los *Campos*⁴. La particularidad de las características fisiográficas y ecológicas asociadas al propio devenir histórico favoreció una economía y un paisaje modelado por y para la ganadería. Su pertenencia al Macizo Ibérico resulta determinante en la riqueza y variedad de minerales de la comarca surgiendo paisajes azonales, de gran repercusión en la economía comarcal, como los asociados a su patrimonio minero o los surgidos en torno a la cuenca hullera de Puertollano.

3. LA EVOLUCIÓN DE LA IDENTIDAD TERRITORIAL

Es el asentamiento de la Orden de Calatrava tras la consolidación de la Marca del Guadiana la que condiciona el tipo de propiedad y los aprovechamientos del valle. El sentimiento de identidad como territorio que transmite la Orden trasciende en la denominación del Campo de Calatrava en el que Alcudia, no sin razón, ha quedado la mayor parte de las veces incluido. Esta configuración administrativa se mantuvo en la Intendencia de la Mancha que figura en el Catastro de Ensenada⁵ que considera Alcudia dentro del amplio territorio bajo la “encomienda de Calatrava”. Así, asociada a la Orden, se mantiene entre los siglos XI y XVIII, la propiedad privada de hecho y el uso común de facto. Mientras que los pueblos usan una parte de dehesas y baldíos como comunes, inclusive roturando algunos pastaderos en períodos de explosión demográfica, la Mesa Maestral mantiene la propiedad y, a su vez, arrienda los mejores acotados a grandes ganaderos trashumantes. A cambio la Mesa Maestral percibía una renta conocida como el “pedido de San Miguel” (Quirós, 201:1964)⁶. Sobre esta base territorial de propiedad y productiva se suceden los procesos desamortizadores que alteran el manejo de la propiedad bajo la Orden de Calatrava ya que gran parte del valle se

² **JULIVERT, M.; VEGAS, R.; ROIZ, J.M. y MARTÍNEZ RIUS, A.** *La estructura de la extensión S.E. de la zona centroibérica con metamorfismo de bajo grado en Libro Jubilar J.M. Ríos, Geología de España (Tomo I: 477-490). Instituto Geológico y Minero, Madrid 1983*

³ **GARCÍA RAYEGO, J.L.** (2006). *Modelados de detalle en roquedos cuarcíticos de áreas de montaña media apalachense en la Meseta sur y en Sierra Morena oriental. Ería, 71, pp, 269-282. 2006*

⁴ **PANADERO, M. Y PILLET, F.** *Las comarcas de la región en Tamames, R. y Heras, R. (Dirs.): Enciclopedia de Castilla-La Mancha, Vol. II Espacio Humano, Madrid, pp.175-213. 1999*

⁵ **RODRÍGUEZ DOMENECH, M y RODRÍGUEZ ESPINOSA, E.** *El territorio de la Intendencia de La Mancha en el Catastro de Ensenada. Antecedentes, configuración y evolución posterior. Catastro, 2014*

⁶ **QUIRÓS, F y PLANCHUELO, G.** *El paisaje geográfico. Valle de Alcudia, Campo de Calatrava y Campo de Montiel, edición facsímil, Diputación Provincial de Ciudad Real-Área de Cultural, Ciudad Real. 1992*

vende en la desamortización civil que se prolongó hasta 1881 (Quirós Linares, 198:1964). De estas ventas surge una progresiva concentración de la propiedad en unas pocas manos y se genera un cambio de propietarios que, como indica Pillet (237: 1991)⁷, difumina el “apego por la tierra” de gran parte de los habitantes del valle y, por tanto, enmascara gran parte de los elementos identitarios comunes que construyen su paisaje.

4. CARACTERIZACIÓN Y VALORACIÓN DE LOS ELEMENTOS IDENTITARIOS

De lo anterior se desprende la idea de la recuperación de los valores de ciertos paisajes a través de elementos identitarios que rescaten el “apego por la tierra” y por la base ecofisiográfica del territorio. Tampoco se olvidan aquellos otros que construyen el paisaje industrial y fabril surgido en Puertollano, concretamente los asociados a la minería. Elementos ecofisiográficos, agropecuarios y de la minería son, por tanto, nodos de referencia en la repatrimonialización del paisaje alcuadiano. Aquí presentamos los primeros resultados obtenidos mediante una aproximación a pequeña escala. Como referencia utilizamos la base toponímica y vectorial existente en la BCN25 del Instituto Geográfico Nacional (36 cuadrantes)⁸ en formato Microstation (dgn). La información fue integrada en ArcGis 10.1 y convertida, en función de su complejidad, en formato *coverage (double)* y *shapefile (single)*. Sobre un total de 46.541 topónimos se diferenciaron tres bloques temáticos: agronimia, geonimia y toponimia minera. Eliminadas las reiteraciones y solapes existentes se obtuvieron dos tipologías de entidades vectoriales geoposicionadas (vectores y puntos). Se discriminaron 12.000 registros como válidos para las tres categorías. Dada la complejidad de la información obtenida se valoró la subdivisión temática de algunas capas como la agronimia en: asentamientos (casas, casilla, etc) y viario tradicional (camino, cañada, etc). Analizada la información obtenida se aplicaron dos métodos de cálculo de densidades implementados en el software ArcGis: *Kernel density* y *linelpoint density*. Finalmente se aplicó el algoritmo *Kernel density* que permitió utilizar patrones de cálculo más orientados a las densidades de elementos concretos que en los dos casos anteriores (ArcGIS Resource Center)⁹. Se aporta como referencia una cuadrícula de 5x5 km que facilita la visualización de la localización y distribución de los elementos identificados. Se incorporan, como ejemplo, los resultados obtenidos para la agronimia, concretamente para los asentamientos. En la figura 1 se aprecia la distribución espacial de cuatro de los elementos considerados en esta categoría (hatos, casas y casillas y cortijos) así como un mapa que refleja los sectores de mayor concentración. Estos resultados nos permitieron localizar aquellas áreas que concentran una mayor diversidad patrimonial y que, valoradas sobre el terreno con medios complementarios,

⁷ PILLET CAPDEPÓN, F. *Las estructuras agrarias y los usos de suelo en La provincia de Ciudad Real- I Geografía. Área de Cultura. Excma Diputación de Ciudad Real, Ciudad Real, 1991*

⁸ BCN25. Instituto Geográfico Nacional. <http://www.ign.es/Consultado>, 5/2/2014

⁹ ArcGISResourceCenter. http://help.arcgis.com/en/arcgisdesktop/10.0/help/index.html#/How_Kernel_Density_works/009z000000110000/Consultado, 10/09/2014

pueden ser merecedoras de su posible catalogación como potenciales Paisajes de Interés Patrimonial Agropecuario.

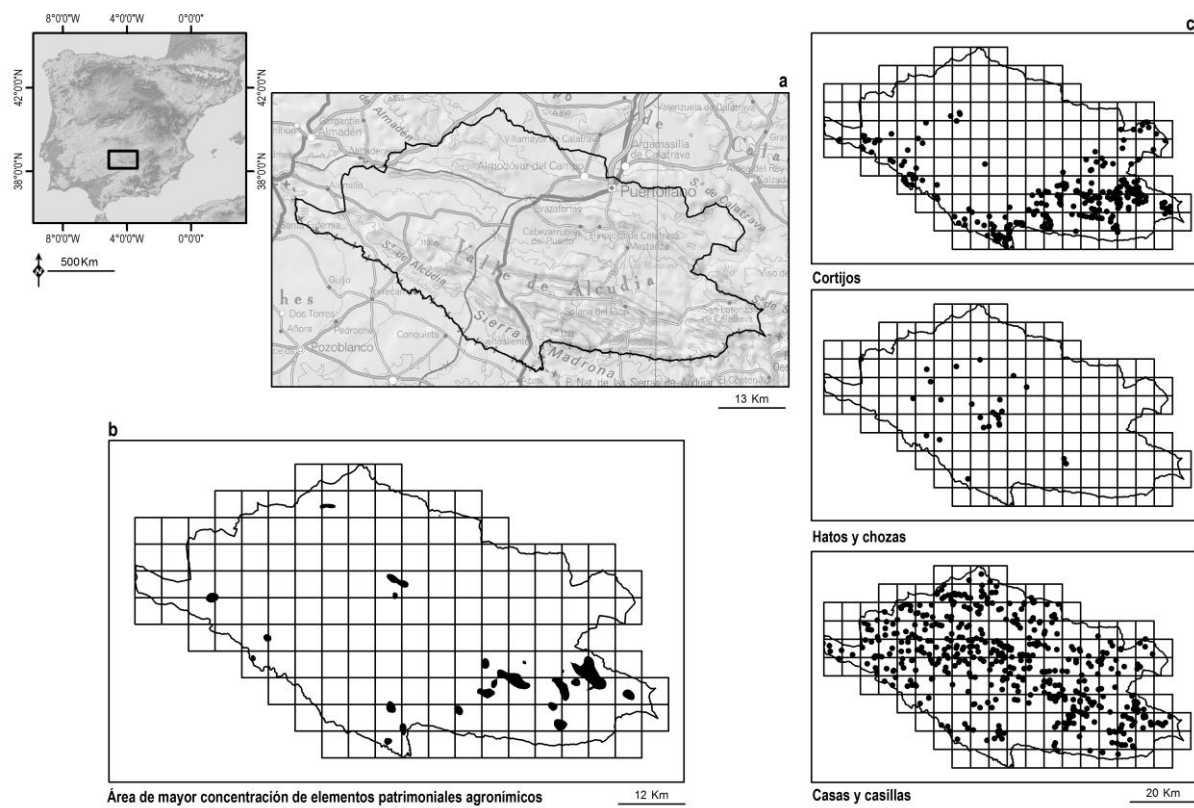


Figura 1. Localización del área de estudio (a). Concentración de elementos patrimoniales relacionados con la agronomía (asentamientos) derivados del cálculo de *Kernel density* (b). Distribución puntual de elementos patrimoniales (c)



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Patrimonialización del paisaje y desarrollo urbano en San Lorenzo de El Escorial

Ester Sáez Pombo, Pilar Lacasta Reoyo* y Gonzalo Madrazo García de Lomana***

** Departamento de Geografía, UAM ** Departamento Análisis Geográfico Regional y Geografía Física, UCM*

RESUMEN

Este trabajo indaga el proceso de patrimonialización de El Sitio Real de San Lorenzo del Escorial. No se trata de justificar el carácter patrimonial de un lugar sobradamente reconocido, social e institucionalmente, por su significado histórico-cultural, sino de precisar las etapas, los hitos (monumentos o conjuntos territoriales más amplios), los actores y los argumentos que están detrás de un proceso de patrimonialización que atraviesa diferentes fases. De este modo, el ámbito delimitado por la *Cerca de Felipe II* incluye, además del Monasterio y sus dependencias, el núcleo residencial y el entorno de montes y dehesas de gran valor ambiental y cultural, que han sido progresivamente protegidas ampliando el concepto de patrimonio hacia el paisaje.

ABSTRACT

This research aims to investigate the process of recognition of the heritage of The Royal Site of San Lorenzo de El Escorial. That is, we will not pay special attention to the heritage values of a place social and institutional appreciated, but we will focus on the phases, the milestones and the actors and its arguments that allow understand the process of heritage making of this place. The area bounded by the *Fence of Felipe II* includes, besides the monastery and its dependencies, the urban area and the environmental and cultural valuable forests and meadows of the surroundings. This explains the progressive protection of the surroundings of the monastery, which has involved the expansion of the concept of heritage to include the landscape.

Al entender que el carácter patrimonial de los paisajes deriva de su valoración cultural y es el reflejo de las relaciones entre la comunidad que lo habita y el territorio que la sostiene, conviene recordar que las claves para entender el paisaje que rodea al Monasterio de El Escorial se pueden sintetizar en tres hitos o factores explicativos: el cambio rotundo en la historia territorial que supuso la fundación del Real Monasterio, la privatización del entorno escorialense con la Desamortización de Madoz y el desarrollo urbano de las últimas décadas¹.

En El Escorial la valoración cultural del conjunto artístico y de su entorno arranca tempranamente, desde el mismo final de la construcción del monasterio y la dotación patrimonial con los términos que lo rodean a finales del siglo XVI. Desde entonces se ha convertido en un objeto de atracción y representación artística que lo hace reconocible como escenario significativo. Ya en el siglo XX, desde 1931 hasta la actualidad, las sucesivas declaraciones que protegen el Bien y su entorno consolidan el reconocimiento del Monasterio, lo institucionalizan, protegen y tratan de ordenar su entorno. A través algunos jalones de ese proceso de patrimonialización comprobaremos de dónde han partido las iniciativas de protección, qué sentido han tenido y qué debates han generado. Para ello se han consultado los expedientes de declaración de Bienes de Interés Cultural².

El reconocimiento institucional se inicia en la II República, cuando el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes declara, en el conocido Decreto de 3 de junio de 1931, monumentos histórico-artísticos pertenecientes al Tesoro Artístico Nacional una extensa relación de monumentos, además de *“todos los Palacios y Jardines que pertenecieron al Patrimonio de la Corona, hayan sido o no entregados a los ayuntamientos respectivos”*. Esto último se traduce, en el caso de San Lorenzo de El Escorial, en la incorporación del Monasterio y sus jardines a dicha relación, además de todas sus dependencias: Casa 1ª de Oficios, Casa 2ª de Oficios, Casa 3ª de Oficios, Casa de la Campaña, Casa de la Reina, Casa de infantes. Con la declaración de estos ocho inmuebles arranca la protección del núcleo primordial de El Escorial: el conjunto monástico.

Para el análisis del proceso de patrimonialización del paisaje es más interesante la siguiente etapa, entre 1940 y 1975, que coincide con el periodo en el que San Lorenzo y El Escorial se consolidan como aglomeración turístico-residencial. La Declaración del *Paraje Pintoresco del Pinar de Abantos y Zona de la Herrería* en 1961 (BOE, 07-12-1961) y la de *Conjunto Histórico de determinadas zonas del Real Sitio de El Escorial* en 1971 (BOE, 28-07-1971) son el resultado de dos procesos que se alargan en el tiempo y ponen de relieve la variedad de actores que promueven y participan en la protección y las tensiones que ésta genera.

ⁱⁱ *Este trabajo se ha llevado a cabo dentro del proyecto "Paisajes patrimoniales de la Meseta Meridional", financiado por el MINECO (Plan Nacional I+D+i, ref. CSO2012-39564-C07-03).*

¹ Más allá de esto, hay trabajos insustituibles para conocer la historia territorial de El Escorial; entre otros, los de **SIGÜENZA**, José de, *La fundación del Monasterio de El Escorial*, Madrid, Aguilar, reed. 1988 [1606]; **SÁNCHEZ**, Gregorio, *El Escorial: de comunidad de aldea a villa de realengo*, El Escorial, Ayto. El Escorial, 1995; **AAVV**, *Arquitectura y Desarrollo Urbano, Comunidad de Madrid (Zona Oeste)*, Tomo V, Madrid, COAM, 1998; **MÍNGUEZ**, Carmen, *Patrimonio cultural y turismo en los reales sitios de la Comunidad de Madrid y sus incidencias en el territorio*, Tesis doctoral-UCM, 2007; **VALENZUELA**, Manuel, "El Escorial. De Real Sitio a Núcleo turístico-residencial", *Anales del IEM*, 1974, 10, 363-402; **SÁEZ**, Ester y **MADRAZO**, Gonzalo, "La Sierra de Guadarrama. Una Montaña transformada por el ser humano", *Ambienta*, 103, 68-89, 2013.

² Archivo del Ministerio de Cultura (AMC): C/87.663; C/92.444; C/94.325; y C/73.497

A comienzos de la década de 1950 comienza a estudiarse la necesidad de protección del Pinar de Abantos por tratarse de un espacio forestal de “*tan singulares características que hace las veces de maravilloso telón de fondo del Real Monasterio de San Lorenzo*”³. En los años 1920 ya se había iniciado la urbanización del pinar en las zonas más cercanas al monasterio con colonias de estilo “ciudad Bosque”, como las de *Abantos* y *El Romeral*, destinadas a segundas residencias de lujo para las élites financieras y políticas de Madrid⁴. Tras la guerra civil, la expansión de estas colonias continuó, pero curiosamente fueron los propietarios de esas viviendas, a través del Presidente de la “Asociación de Propietarios y Amigos del Pinar de Abantos” -José María Marueta, concejal del Ayuntamiento de Madrid y Diputado de la provincia-, los que reclamaron a la Dirección General de Bellas Artes la declaración del Paraje Pintoresco, a fin de evitar alteraciones en el entorno que restarían belleza y categoría al escenario del Monasterio. El proceso se alargó hasta 1961, entre otras razones porque el ayuntamiento se oponía frontalmente a tal declaración, de la que tampoco eran partidarios los arquitectos consultados por la Comisión Interministerial creada en 1956 para estudiar el tema. No obstante, tanto el Ministerio de Educación y el Ministerio de Información y Turismo, como la Real Academia de Bellas Artes apoyaron la solicitud de los propietarios, con lo que finalmente, además de declararse *Paraje pintoresco*, también se aprobaron unas ordenanzas⁵ sobre las normas constructivas de la zona urbana incluida en el *Paraje de Abantos*, que son un calco de las que años antes habían presentado los citados propietarios a la Comisión Interministerial.

La misma Asociación de Propietarios y Amigos del Pinar impulsa a mediados de los sesenta la declaración de Conjunto Histórico Artístico del núcleo urbano de San Lorenzo de El Escorial. De nuevo se dirigen a la Real Academia de Bellas Artes y al Ministerio de Educación, para reclamar la declaración del núcleo que rodea al Monasterio como BIC, de cara a “*garantizar la conservación y mantenimiento de un paisaje urbano valioso que está siendo agredido por transformaciones y construcciones poco respetuosas*”. También en este caso Ministerio y Academia emiten informes favorables frente a la oposición del consistorio que consideraba que la zonificación del Plan de ordenación urbana era suficiente⁶. La Asociación insiste en que los propósitos de ayuntamiento no se traducen en nada⁷, hasta que en 1971 se declara finalmente *Conjunto Histórico determinadas zonas del Real Sitio de El Escorial*, cuya amplia delimitación es reflejo de la capacidad de control del desarrollo urbano recogida en la declaración.

³ Expediente de declaración del Monte de Abantos y zona de la Herrería como Paraje Pintoresco (AMC, C/94325). Un artículo de 26 de julio de 1952, publicado en el ABC con el título “*El Escorial se divorcia*”, inicia una campaña de prensa que denuncia la degradación del entorno del Monasterio y manifiesta y reclama la protección del Pinar de Abantos y el Monte de la Herrería por su valor paisajístico.

⁴ VALENZUELA RUBIO, *Ibid*, p. 388.

⁵ *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 2 octubre de 1965.

⁶ El Plan General de Ordenación de 1958 reconocía la necesidad de proteger el ámbito urbano frente a “*un futuro constructivo que puede llevar a un parcial envolvimiento del núcleo histórico-artístico que constituye el Monasterio, con quiebra, merma o rompimiento de su esencial encuadramiento dentro del paisaje natural que le acompaña*”. En la zona histórico-artística, “*no podrán hacerse obras de reforma o nueva planta que puedan perjudicar la armonía del conjunto*” y se “*podrán imponer condiciones estéticas especiales...*”.

⁷ *Escrito de la Delegación de Bellas Artes del Ministerio de Educación*. Enero de 1966. AMC, C/87663

En pleno franquismo, la capacidad de movilización de las élites fue fundamental para conseguir el reconocimiento del valor patrimonial de los “paisajes” tanto de carácter forestal, como urbanos. No extraña, además, que la movilización de esa élite coincidiera con sus intereses como propietarios en el núcleo escurialense y sus alrededores. Solo en las últimas décadas los vecinos, a partir de asociaciones u otro tipo de colectivos, han sido los que se han movilizado y exigido la conservación de los paisajes que se asocian a su identidad y vida cotidiana. A ello responden los expedientes incoados en el año 2003 para declarar BIC´s las fincas de Monesterio, del Campillo, la Granjilla, así como el original intento de proteger todo el conjunto de la Cerca Histórica de Felipe II.

El episodio de la patrimonialización del escenario / paisaje de El Escorial en los años 1960 y 1970 reflejan el protagonismo de las instituciones públicas en el reconocimiento de los valores patrimoniales y el tránsito de la catalogación de monumentos hacia interés por conjuntos construidos y la defensa del entornos: panorámicas, perspectivas, escenario y, en general, el reconocimiento del valor de los paisajes. Asimismo, el reconocimiento de los actores y los argumentos que promueven la declaración de los Bienes permiten hablar de un proceso de patrimonialización elitista, que ha interferido y condicionado, afortunadamente, el planeamiento y el desarrollo urbano de San Lorenzo de El Escorial.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

El paisaje patrimonial del conjunto salinero del corredor Sigüenza-Atienza. Un activo para el desarrollo territorial de la comarca serrana.

Pedro Molina Holgado, Ana Belén Berrocal Menárguez***

** (Dr. en Geografía. Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid)*

*** (Dra. Ingeniera de Caminos, Canales y Puertos. Departamento de Hidráulica, Energía y Medio Ambiente. Universidad Politécnica de Madrid)*

RESUMEN

El paisaje del conjunto salinero de la cuenca del río Salado es el resultado de la relación secular de la naturaleza y las comunidades humanas que han habitado este territorio. Posee unos valores reconocibles que han de ser estudiados en profundidad y puestos en valor. El enfoque de la investigación desde la disciplina del paisaje permite una aproximación global y completa que pretende contribuir al conocimiento de una actividad ancestral y a sus implicaciones territoriales y sociales.

ABSTRACT

The saltworks landscape in Salado river basin is the result of secular relationship of nature and human communities that have inhabited this territory. It has some recognizable values to be studied in depth and put in value. The focus of research from the discipline of landscape allows a global and comprehensive approach that aims to contribute to the knowledge of an ancestral activity and its spatial and social implications.

1. INTRODUCCIÓN: OBJETO Y ANTECEDENTES

El paisaje del conjunto salinero de la cuenca del río Salado, situado en la provincia de Guadalajara, es el resultado de la relación secular existente entre la naturaleza y las comunidades humanas que han habitado este territorio y que han explotado sus recursos salinos subterráneos y superficiales.

El trabajo de la sal ha organizado el paisaje de este territorio durante siglos, explicando entre otros factores, la posición y configuración de los asentamientos humanos, las dinámicas demográficas, la propiedad y uso de la tierra, así como las relaciones comerciales con otros territorios.

La actividad extractiva ha dejado un legado material de innegable valor patrimonial: pozos movidos por norias de sangre, protegidos en algunos casos por edificios de mampostería de planta octogonal; alfolíes o almacenes de sal; recocederos o balsas de decantación; calentadores y albercas, para el escurrido final del agua, entre otros. No menos importante es el patrimonio inmaterial vinculado a la explotación de la sal: la memoria histórica de los oficios hoy perdidos y la organización social derivada de esta actividad, que monopolizó la vida de los pueblos del corredor Sigüenza-Atienza y que, en buena medida, explica algunas características de su organización social y territorial.

El estudio pormenorizado del paisaje de estas salinas arriacenses y de su contexto territorial y social es el objeto principal de la investigación que se presenta muy brevemente en esta comunicación. En particular, el trabajo indaga en el proceso de patrimonialización de este espacio complejo y coherente más allá de la consideración patrimonial y de la protección normativa de los elementos particulares que lo singularizan. El estudio se incardina en un proyecto de investigación más amplio, perteneciente al VI Plan Nacional de I+D+I, titulado *Paisajes patrimoniales de la España interior centro-meridional (CSO2012-39564-C07-03)*.

2. EL PAISAJE PATRIMONIAL DEL CONJUNTO SALINERO DEL CORREDOR SIGÜENZA-ATIENZA

2.1. Características generales

Las salinas de este conjunto salinero ocupan algunos de los fondos de valle que forman la cuenca del río Salado, en el corredor Sigüenza-Atienza. Esta unidad morfoestructural, inmersa en el conjunto de parameras del noreste arriacense, está formada por una franja de relieves complejos, quebrados y movidos, de serrotas, depresiones y montículos aislados (Vázquez, 2002). Las salinas se sitúan sobre las facies Keuper del Triásico Superior, caracterizado litológicamente por la dominancia de arcillas abigarradas, limonitas y margas, con abundancia de yesos y sales (Vázquez op. cit., 2008). Estos materiales plásticos fosilizan la costra salina del desaparecido mar de Thethys, responsable de los manantiales salinos de superficie en aquellas ubicaciones en las que existe afloramiento del nivel freático del acuífero.

Hay constancia documental de la actividad extractiva llevada a cabo en estas vegas desde la Baja Edad Media (Malpica & García-Contreras, 2010), aunque muy probablemente se remonte a tiempos protohistóricos (Talavera, 2007). Su importancia y el número de salinas en explotación varían según las épocas, pero es bajo el reinado de Carlos III, cuando se realiza una mayor inversión y se dota a alguna de ellas (Imón y La Olmeda), de importantes instalaciones auxiliares.

2.2. La importancia histórica y territorial del conjunto salinero

Estas explotaciones salineras, actualmente abandonadas, llegaron a producir 9.000 toneladas anuales de sal en el siglo XIX, lo que representaba casi un 7% de la producción nacional (Carrasco & Hueso, 2008). La producción de un volumen tan importante de sal involucraba ineludiblemente a un número elevado de personas en todo el corredor Sigüenza-Atienza, y particularmente en la ciudad de Sigüenza, donde se centralizaba la actividad comercial.

El procesado industrial de la sal en este corredor influyó notablemente en los modos de asentamientos urbanos y en la organización del territorio, así como en las relaciones sociales de las comunidades ya organizadas. La importancia territorial y social de las explotaciones excedía, sin embargo, la propia del corredor en el que se sitúan, al establecer relaciones comerciales con amplios territorios castellanos. En efecto, el conjunto salinero del corredor Sigüenza-Atienza abastecía a alfolíes de toda la mitad meridional de la actual Castilla-León, llegando incluso a suministrar de manera habitual a localidades tan alejadas como San Felices de Los Gallegos, en el oeste salmantino (Plata Montero, 2006).

2.3. El interés botánico

Algunos espacios salineros están protegidos como *Microrreservas de flora* o son *Lugares de Interés Comunitario* por albergar comunidades de flora halófila muy singulares, recogidas en la Directiva Hábitats. Destacan las especies *Scorzonera parviflora* y *Glaux maritima*. Las poblaciones de *Scorzonera parviflora* constituyen el límite occidental de su área de distribución en el mundo; mientras que *Glaux maritima* tiene su representación más continental en estos parajes. Ambas están incluidas en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas y se encuentran en franco riesgo de desaparición debido a la creciente dulcificación de los suelos como consecuencia del abandono de la actividad extractiva tradicional.

2.4. El interés patrimonial

La explotación salinera con métodos tradicionales en el corredor Sigüenza-Atienza ha generado un rico patrimonio material e inmaterial que lentamente va siendo reconocido como tal. En este sentido, la declaración de las salinas de Imón y Saelices de la Sal como *Bien de Interés Cultural* supone un avance en la consideración patrimonial de estos espacios industriales que hunden sus raíces en lo más profundo de la historia. En la última década, además, se está fraguando una cierta conciencia social del valor de estos espacios como recursos didácticos y turísticos, y se está realizando un esfuerzo notable por divulgarlos y protegerlos (p. e. La Asociación de Amigos de la Sal de Interior).

3. CONCLUSIONES

El conjunto salinero del corredor Sigüenza-Atienza posee unos valores reconocibles que han de ser estudiados en profundidad y puestos en valor. El enfoque de la investigación desde la disciplina del paisaje permite una

aproximación global y completa que pretende contribuir al conocimiento de una actividad ancestral y a sus implicaciones territoriales y sociales.

BIBLIOGRAFÍA

VÁZQUEZ HOEHNE, A. (2002): *La Paramera de Sigüenza: Estudio geomorfológico*. Tesis doctoral. UCM.

CARRASCO VAYÁ, J. F. & HUESO KORTEKAAS, K. (2008). “El conjunto salinero de las Salinas de Imón y de la Olmeda de Jadraque, Guadalajara”. *Los paisajes ibéricos de la sal. 1. Las salinas de interior*. pp. 81-89.

TALAVERA COSTA, J. (2007). “La sal en la comarca de la Sigüenza arévaca: ¿Riqueza natural-riqueza social?”. MORÈRE MOLINERO, N. E. (COORD.). *Las salinas y la sal de interior en la historia: economía, medio ambiente y sociedad*. Madrid. Universidad Juan Carlos-Dykinson. vol. I, pp. 241-262.

SANZ HERRÁIZ, C.; MOLINA HOLGADO, P. & LÓPEZ ESTÉBANEZ, N. (2010). Patrimonio cultural y medio ambiente en paisajes rurales. *XV Coloquio de Geografía Rural. Territorio, paisaje y patrimonio rural*. Cáceres.

PLATA MONTERO, A. (2006). *El ciclo productivo de la sal y las salinas reales a mediados del siglo XIX*. Diputación Foral de Álava.

www.magrama.gob.es. Fichas de LIC y ZEPA Valle y Salinas del Salado



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Oportunidades para el desarrollo local en los paisajes que rodean la ciudad histórica de Toledo

Vadillo González, A.; **Lacasta Reoyo, P.; *Sanz Herráiz, C.*

Doctora en Geografía y Becaria del Departamento de Geografía UAM. ** Geógrafa, Profesora UAM * Catedrática Emérita de Geografía Física UAM*

RESUMEN

Se analizan los valores reconocidos en los paisajes que envuelven la ciudad de Toledo. Se estudia la génesis de estos valores en las relaciones seculares del entorno con la ciudad, y se propone un modelo de desarrollo local basado en un uso turístico adecuado a la naturaleza de este patrimonio.

ABSTRACT

We analyze the recognised values in the landscapes that surround the city of Toledo. We study the origin of these values in the secular relationship between the city and its surroundings, and we propose a model of local development based on a touristic activity appropriate to the nature of this heritage.

1. LA VINCULACIÓN DE LOS VALORES DE LOS BICS A LOS DE LOS PAISAJES DE SU ENTORNO.

No es posible considerar el patrimonio que encierra un BIC sin tener en cuenta el paisaje en el que se integra. Este constituye algo más que un marco, es un complemento necesario. Los BICs, tanto en sus elementos, como en sus propios valores, aportan calidad al paisaje que los envuelve, impregnando a este de la reconocida calidad que poseen. Las perturbaciones y riesgos pueden ser independientes, pero las afecciones que estos producen impactan generalmente en los dos. Las referencias al entorno del BIC aparecen en 1985 y es muy frecuente que actualmente se promuevan declaraciones de los BICs conjuntamente con su entorno. Se piensa que este entorno debe ser un ámbito que protege, amortigua, impide o reduce la incidencia de los impactos que se producen en el territorio próximo. No obstante, el paisaje en el que se integran los BICs, tiene entidad y valores propios y mantiene además la capacidad de incrementar o devaluar el patrimonio reconocido en los BICs.

Sin establecer límites a ese entorno, ya que en cada caso serán diferentes, la aproximación a cualquier BIC (carreteras, ferrocarriles o caminos) prepara para la

percepción y valoración del mismo. Los valores del paisaje que envuelve el BIC constituyen un patrimonio que, reconocido y valorado adecuadamente, puede persistir y convertirse en una oportunidad de desarrollo para la población local.

2. VALORES PATRIMONIALES DE LA CIUDAD HISTÓRICA Y SU ENTORNO

El emplazamiento del casco histórico de la ciudad de Toledo en el *torno* del Tajo, un gran meandro del río bien encajado en rocas resistentes, formando una de sus más espectaculares gargantas, no es casual, existe una estrecha vinculación entre la ciudad, declarada «Patrimonio de la Humanidad» por la UNESCO el 28 de noviembre de 1986, con el río y su valle (CAMPOS, 1995) y con los paisajes de su entorno. Las zonas afectadas por la Declaración son: la ciudad de Toledo, dentro del recinto amurallado y las márgenes del Tajo, con los puentes y puertas, la zona del Circo Romano y el Castillo de San Servando; una segunda zona de «respeto y protección del paisaje y silueta urbana» y el área de «Ordenación especial» de los Cigarrales y accesos por la carretera de Madrid. En esta Declaración se aprecia ya la importancia del cuidado del entorno para la conservación de los valores del Bien Patrimonio de la Humanidad.

El análisis de la multiplicidad de valores que aportan la *excepcionalidad* y la *autenticidad* requeridas para la incorporación de la ciudad histórica de Toledo a la Lista del Patrimonio Mundial expresa la riqueza de bienes en los que se asienta el patrimonio cultural y orienta las vías de desarrollo vinculadas a su potencial.

Los valores propios, adquiridos y transmitidos del casco histórico a su entorno y de este a la ciudad, se han ido consolidando en cada una de las piezas que configuran el mosaico paisajístico. Se identifican en ambos valores naturales, vinculados con la morfología fluvial del Tajo (meandros, encajamientos y llanuras aluviales), con la fenología cíclica ligada a los tipos de tiempo (nieblas y nevadas, lluvias, rocío y escarchas, luz del amanecer y del atardecer), con los berrocales, con los escarpes que forman las márgenes del río, con la vegetación y la fauna.

Los valores históricos y culturales, relacionados con las huellas materiales e inmateriales que se han acumulado a lo largo del tiempo, constituyen un legado que se ha visto potenciado por las miradas científicas, artísticas, sociales, etc., proyectadas desde y hacia la ciudad. Hay noticias acerca del emplazamiento de Toledo al menos desde las descripciones de los geógrafos árabes; en el siglo XI El Idrisi describe Toledo como fuertemente asentada, situada sobre un cerro y rodeada por un gran río llamado Tajo. Otros muchos han descrito la ciudad dentro de un ámbito geográfico y paisajístico cuyos principales elementos eran el río y las fuertes pendientes que los separaban. Los paisajes del entorno poseen elementos de gran valor, además de los Cigarrales, fincas de especial singularidad (CARROBLES, 2009), las ermitas, las vegas que alojaron jardines y huertas de gran valor histórico, cuyas huellas podrían quedar en el olvido debido a los nuevos usos que se están programando para ellas.

Muy importantes son los valores perceptivos y estéticos de las vistas recíprocas entre la ciudad y su entorno. El Greco, con sus dos cuadros sobre el paisaje, inaugura la imagen icónica de la ciudad que tiene como eje de la representación la profunda hendidura del Tajo. El autor trata de integrar en la imagen la mayoría de los elementos que dan carácter y singularidad a este paisaje. Existen otras notables imágenes de Toledo que incluyen el río y el paisaje o los utilizan como elementos indispensables de la representación de Toledo [Wyngaerde, Beruete, Sorolla, Rivera, Zuloaga, y Arredondo, entre otros]. Los grandes miradores del paisaje, hoy miradores turísticos de la ciudad, se sitúan frente a la misma, en margen izquierda del río, en los cerros que han utilizado los artistas: el cerro del Bú, los miradores del Valle, del Castillo de San Servando, de la Peña del Rey Moro, de las ermitas, los puentes y los Cigarrales, de cuyas vistas queda importante testimonio en las imágenes culturales. Los valores naturales y culturales de la ciudad y su entorno, secularmente expresados, intelectual y emocionalmente, han jugado un papel clave en los procesos de patrimonialización de la ciudad de Toledo.

3. POTENCIAL DEL PATRIMONIO PAISAJÍSTICO DEL ENTORNO URBANO

El estudio del patrimonio que encierra el paisaje que rodea la ciudad de Toledo, el paisaje fluvial, periurbano y rural, no solo en cada uno de sus elementos, que es bien conocido, sino en su conjunto, permitiría una buena conservación y un uso adecuado del mismo. Ejemplos como el de los escombros que durante siglos ha tirado la población toledana al río sepultando la roca en un amplio sector del escarpe, ilustran sobre un proceso de desencuentro de la ciudad con su entorno, con sus paisajes. Este flanco, convertido en basurero, se cruza en la visión más apreciada de la ciudad desde su entorno, la vista preferida por los pintores de todos los tiempos. El patrimonio Paisaje puede constituir un recurso importante para las poblaciones locales (Convenio Europeo del Paisaje), conservar ese patrimonio en su conjunto, no consiste exactamente en dejarlo como está, en que no varíe a lo largo del tiempo, consiste esencialmente en que no pierda valor. Ese paisaje debe conservar sus valores naturales y culturales, sus valores estéticos y perceptivos, pero como «paisaje» debe conservar e incrementar la calidad de vida de los habitantes, de Toledo y de su entorno, debe conservar los rasgos y valores característicos de ese paisaje, su elevado valor identitario, y debe, por último, si es posible, ser productivo para la población local.

Los habitantes de los paisajes del entorno, suelen verse perjudicados por la afluencia masiva de visitantes al BIC. El paisaje del entorno soporta, sin recibir nada a cambio, las afecciones propias de la concentración de visitantes. Se han realizado ya propuestas para descongestionar estas visitas masivas acercando a los turistas a otros elementos valiosos del entorno (TROITIÑO, 1998). No cabe duda que el paisaje del entorno de Toledo reúne condiciones para participar en el desarrollo turístico de la zona (ZÁRATE, 2012), probablemente en un turismo propio, sensible a la apreciación, bien orientada, de los valores del paisaje.

BIBLIOGRAFÍA

CAMPOS ROMERO, M. L. (1995): "La ciudad de Toledo y el Tajo: más que una singular fachada fluvial en la península rocosa Jornadas de Geografía Urbana". // *Jornadas de Geografía urbana*, Alicante, pp. 379-390.

CARROBLES, J., MORÍN, J. y BARROSO, R.Ñ (2009): "El Cigarral, origen y cambio de un paisaje cultural toledano a través de sus bosques y jardines". Actas III Reunión Historia Forestal. *Cuad. Soc. Esp. Cien. For.*, 30, pp. 153-162.

TROITIÑO, M. Á. (1998). "Turismo y desarrollo sostenible en ciudades históricas". *Ería*, 47, pp. 211-227.

ZÁRATE, M.A. (2012): "Paisaje, forma y turismo en ciudades históricas". *Estudios Geográficos*, LXXIII, 273, pp. 657-694.



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Instrumentos para la ordenación, protección y gestión del paisaje forestal en el parque regional de Carrascoy y El Valle (Región de Murcia)

Miguel Ángel Sánchez Sánchez, Francisco Belmonte Serrato, Ramón García Marín.

Facultad de Letras. Dpto. Geografía. Universidad de Murcia.

RESUMEN

El Parque Regional de Carrascoy y El Valle (Murcia) se extiende sobre un territorio montañoso con una extensa masa de pinar, procedente en parte de repoblación forestal, con significativos paisajes forestales. Su puesta en valor debe basarse en la normativa existente, dispersa en distintos documentos normativos, administrativos y jurídicos. Resultaría interesante conseguir materializar en un solo documento los instrumentos necesarios para la gestión, ordenación y protección del paisaje forestal.

ABSTRACT

Carrascoy y El Valle Regional Park (Murcia, Spain) extends over a mountainous territory with a large mass of pinar, partly from afforestation, with significant forest landscapes. Value should be based on existing, scattered regulations in various regulatory, administrative and legal documents. It would be interesting to get to materialize the necessary tools for the management, planning and protection of forest landscape in a single document.

1. INTRODUCCION

El Parque Regional (PR) se asienta sobre una alineación montañosa en la que destaca un extenso pinar, donde predomina el pino carrasco (*Pinus halepensis*) y las repoblaciones forestales. Estas últimas muestran situaciones en las que se entremezclan diversas especies arbóreas, entre ellas pino carrasco y ciprés (*Cupressus sempervirens*), dando lugar a paisajes forestales peculiares. Existen reducidos enclaves con paisajes agrícolas, aunque el predominio es casi absoluto del paisaje forestal.

Una adecuada ordenación, protección y gestión de los paisajes forestales permitiría su puesta en valor. Existen publicados en la Región de Murcia una serie de documentos que de un modo directo e indirecto permiten influir sobre los paisajes del PR de Carrascoy y El Valle (figura 1). Estos son: Atlas de los Paisajes de la Región de Murcia; Estudios de Paisaje de las comarcas de la Región de Murcia; y el Plan de Ordenación de los Recursos Forestales (PORN) del PR. Su influencia puede determinar una adecuada ordenación, protección y gestión del paisaje forestal, y conseguir así una mejor valoración de sus usuarios y visitantes.

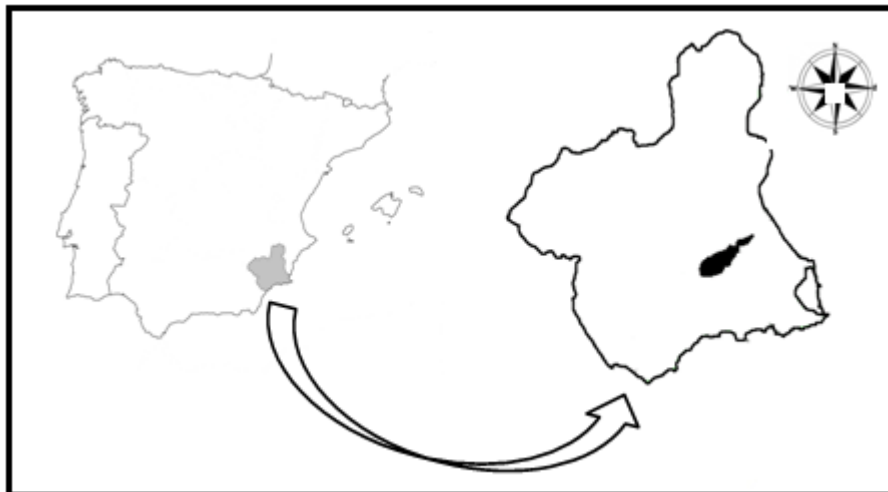


FIGURA 1. Localización del Parque Regional Carrascoy y El Valle, Región de Murcia. Elaboración propia.

2. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

2.1. Documentos Regionales.

Estos exceden el ámbito territorial del PR, y están ideados para toda la Región de Murcia. Tienen en común la clasificación de los paisajes del territorio de la Región, mediante su clasificación y establecimiento de tipologías.

2.1.1. Atlas de los Paisajes de la Región de Murcia¹

Basado en el desarrollo y/o aplicación del CEP2000, identifica y caracteriza los paisajes de la Región de Murcia siempre a una escala regional. En él se enfatiza lo morfológico, aunque no obvia el aspecto funcional y perceptivo, aspectos estos que permiten la explicación de la diversidad paisajística. Para los autores del citado atlas, el paisaje es abordado con la intención de actuar. Viene a cumplir la función de marco referencial regional, donde poder encuadrar los diversos paisajes existentes. La definición y diferenciación de los paisajes mediante su “carácter” es un hecho merecedor de ser destacado.

2.1.2. Estudios del Paisaje²

Estos tratan de diagnosticar y ordenar el paisaje de las distintas comarcas en que se divide la región, para ello se identifican los elementos constitutivos más relevantes, concluyendo con la delimitación y caracterización de unidades.

Sigue criterios de valoración basados en distintos aspectos (riqueza, singularidad, fragilidad, capacidad de absorción, etc.), destacan el proceso de participación pública y los objetivos de calidad paisajística, y pueden constituir objetivos referenciales para la ordenación, protección y gestión de los paisajes en el PR. Pero la escala propositiva sólo permite poder actuar como marco referencial a las actuaciones dentro del PR.

2.2. Documentos del PR.

Se trata de documentos ideados para ser aplicados de modo exclusivo en el PR. Mientras que el PORN trata variados aspectos concernientes a su ordenación, protección y gestión, el Plan contra incendios sólo atañe de modo específico al proceder en caso de incendio forestal y a las actuaciones de prevención.

2.2.1. Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)³

La descripción e interpretación del paisaje del PR incluida en el PORN resulta algo exigua, necesitada de un mayor desarrollo. Para el PORN se perfila un mosaico de paisajes diversos, aunque sólo se alude a los mismos mediante un listado. Falta dar el paso de un simple listado de hipotéticos paisajes a una mayor descripción e interpretación que permita un mejor conocimiento. El PORN destaca diversos hitos paisajísticos singulares y lugares de especial relevancia visual, tanto de índole natural como histórica y cultural.

Mediante la ordenación, protección y gestión forestal, se proponen acciones que influyen sobre los paisajes forestales. Estas acciones son tratadas fundamentalmente desde la óptica técnica y académica de la ciencia forestal.

¹ <http://www.sitmurcia.es/paisaje/publica/atlasmur/AtlasPaisajeRegionMurcia.pdf>

² <http://www.sitmurcia.es/paisaje/visorpaisaje/>

³ http://www.murcianatural.carm.es/c/document_library/get_file?uuid=3ef23321-e630-42e4-8523-0541ebc65dda&groupId=14

2.2.2. Plan Integral de Prevención y Defensa contra Incendios Forestales del PR de Carrascoy y El Valle⁴

El contenido de este documento denota influencia sobre los paisajes forestales, a través de algunas medidas como la creación de sistemas preventivos: áreas cortafuegos, fajas cortafuegos, fajas auxiliares de pista y áreas cortafuegos perimetrales. El mantenimiento y creación de los mismos tendrá como principio de acción la descarga de combustible, bien modificando la estructura vertical de la masa vegetal así como creando discontinuidades de la misma. El paisaje, obviamente, se verá modificado por estas acciones.

3. CONCLUSIONES

Entre los documentos analizados, los específicos sobre el paisaje son generalistas, por la escala y por tratar todos los paisajes del territorio al que se refieren. Los circunscritos al ámbito del PR no tratan en profundidad las cuestiones del paisaje. Constituyen una base documental que puede adquirir el carácter del marco referencial. También se aprecia cierta dispersión, al tener que manejar diversos documentos para una acción efectiva sobre el tratamiento de los paisajes forestales del PR. La inclusión en un único “instrumento” de los aspectos relativos al paisaje forestal contenidos en los documentos, así como la inclusión de otros, permitiría una mejor acción sobre los paisajes forestales del PR permitiendo una adecuada puesta en valor de los mismos.

4. AGRADECIMIENTOS

Esta actividad ha sido financiada a través del Programa Jóvenes Líderes en Investigación de la Fundación Séneca-Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia.

⁴http://www.murcianatural.carm.es/c/document_library/get_file?uuid=89bddc71-b0f2-43ad-9e80-d449491e6e12&groupId=14



ÁREA TEMÁTICA B. El Patrimonio Territorial como base para un nuevo Modelo de Desarrollo Territorial

Los paisajes culturales del Valle de Ricote (Región de Murcia) como espacios patrimoniales y recursos/productos turísticos

Miguel Ángel Sánchez Sánchez, Francisco Belmonte Serrato, Ramón García Marín.

Facultad de Letras. Dpto. Geografía. Universidad de Murcia.

RESUMEN

El Valle de Ricote, en el centro de la Región de Murcia, debido a sus peculiaridades naturales e históricas, alberga diversidad de panorámicas donde la combinación de la naturaleza y la acción del hombre ha dado lugar a paisajes culturales con destacado valor patrimonial, constituyendo un recurso turístico de interés. Resulta novedoso resaltar el valor de algunos de estos recursos como espacios patrimoniales susceptibles de ser transformados en productos turísticos.

ABSTRACT

The Ricote Valley, in the Centre of the Region of Murcia, due to its natural and historical peculiarities, harbors panoramic diversity where the combination of nature and human activity has resulted in cultural landscapes with outstanding heritage value, constituting a tourist resource of interest. It is new to highlight the value of some of these resources as economic spaces that can be transformed into tourist products.

1. INTRODUCCIÓN

El Valle de Ricote es un territorio no claramente definido, situado en el centro de la Región de Murcia (figura 1). Este se estructura en torno al río Segura en su curso medio, que flanqueado por relieves serranos conforman el núcleo central del área geográfica analizada. Estos relieves han contribuido históricamente a generar cierto aislamiento, a pesar de la relativamente escasa distancia a la capital del antiguo Reino y actual Región de Murcia; y de su paso por las inmediaciones de una calzada romana. Este aislamiento pretérito ha favorecido la tardía presencia de culturas tales como la árabe.

Esta área geográfica bien podría ser dividida en dos zonas: a partir de los márgenes del río, la circunscrita a su entorno más inmediato, y delimitada por los relieves montañosos próximos; y otra externa, más allá de estos relieves. Igualmente, el cierre del valle aguas arriba bien podría situarse en Medina Siyâsa (Cieza), y aguas abajo en el Balneario de Archena.

La amalgama de elementos y aspectos históricos y naturales han dado lugar a paisajes cargados de cultura, con un interesante valor patrimonial, constituyendo un recurso que puede ser transformado en producto turístico.

2. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El Segura es la columna vertebral de todo un entramado de azudes, acequias y norias, que han dado lugar a una fructífera y variada huerta tradicional adaptada a la morfología del relieve, donde aparece un parcelario agrícola muy fraccionado y de diversa geometría. En torno a esta estructura, en el borde entre la huerta y el monte se asientan la mayoría de las actuales poblaciones (Abarán, Blanca, Ojos, Ulea y Villanueva del río Segura). Resulta evidente que la población del momento asumió la ubicación de los asentamientos para preservar sus bienes de las posibles inundaciones y no ocupar la tierra que los alimentaba (la huerta); en otros casos se construye en las proximidades de las fortalezas, que jalonan el valle. La trama urbana se adapta al relieve y los rigores climáticos del verano, mediante un viario urbano estrecho. Estos y otros aspectos no perceptibles a simple vista, como las diversas culturas asentadas en el valle: judía, árabe y cristiana, unidos a los elementos naturales como son los imponentes relieves montañosos que lo rodean, muestran un paisaje cultural en el que su estructura básica no ha variado en los últimos 400 años.

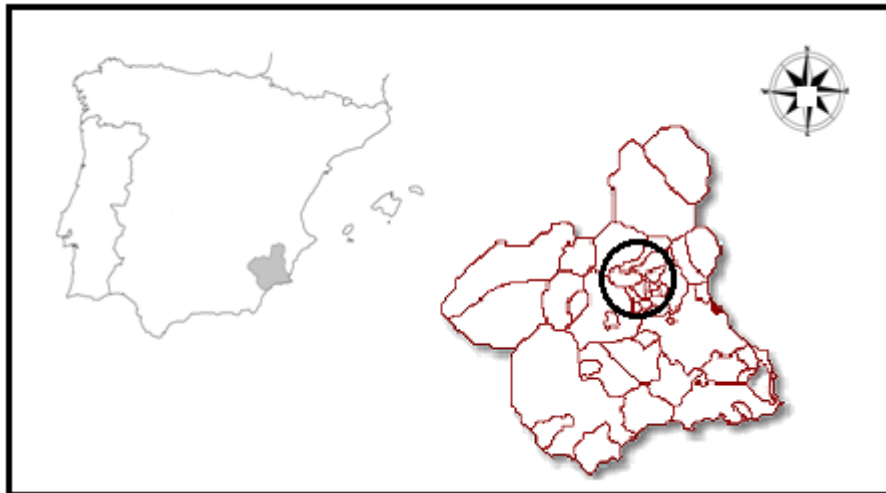


FIGURA 1. Localización del Valle de Ricote en la Región de Murcia.

Ricote, población situada fuera del valle, caracterizada por una fértil huerta, castillo, poblamiento y sierra del mismo nombre, tuvo gran importancia histórica al ser sede de la Encomienda del Valle de Ricote, gestionada por la Orden de Santiago. Los restos arqueológicos del poblamiento musulmán de Medina Siyâsa¹ (siglo XI), situado en la cabecera del valle, aportan gran valor patrimonial a los paisajes en este ámbito territorial. Media Siyâsa, en su época, probablemente ejercería el control del valle por su situación estratégica.

El balneario de Archena², utilizado desde época romana, es un producto turístico de gran interés como parte de la oferta turística del Valle de Ricote. Los territorios más externos al núcleo central del valle, tomando como referencia las márgenes del río, tienen y han tenido una vinculación directa con el mismo, aportando los recursos forestales necesarios para la supervivencia en épocas pretéritas. Se trata de sierras, llanuras y ramblas (paisajes geomorfológicos), con distintos usos forestales y agrícolas (paisajes forestales y agrícolas). Las sierras (Ricote, La Navela, etc.) albergan valores patrimoniales naturales de interés (RED NATURA, 2000)³; se dan grandes contrastes entre zonas pobladas por un extenso pinar y otras donde los *badlands* se muestran como laboratorios geomorfológicos. Los *Yesos de Ulea*⁴ constituyen otro de los elementos del paisaje con gran valor ecológico. Estos recursos pueden constituir la base de productos turísticos de montaña o naturaleza con elevado valor didáctico y científico.

Los paisajes del valle no son ajenos a las leyendas, donde se desarrollaron dos conocidas: Salto de la Novia, de tiempos medievales, y Venta Puñales, más reciente, que tuvo como protagonista a un afamado bandolero de la zona.

La mayoría de sus caseríos y poblaciones muestran un paisaje donde se rezuma paz y sosiego, con una forma singular de entender la vida, propia del lugar, de su cultura, formando parte del rico patrimonio socio-cultural del valle.

¹http://www.cieza.es/porta1/Medina_Siyasa/p_165_final_Principal.jsp

² <http://www.balneariodearchena.com/>

³ <http://www.murcianatural.carm.es/web/guest/visor-contenidos-dinamicos?artId=82096>

⁴ <http://www.murcianatural.carm.es/web/guest/visor-contenidos-dinamicos?artId=81946>

3. CONCLUSIONES

La existencia en el Valle de Ricote, en su conjunto, de elementos materiales e inmateriales de gran valor cultural y patrimonial, y las distintas dinámicas históricas acaecidas, han dado como resultado diversos paisajes culturales, donde se observan espacios patrimoniales que constituyen un recurso turístico susceptible de ser transformado en producto turístico.

El gran valor de los paisajes del Valle de Ricote reside en el equilibrio establecido entre los aprovechamientos naturales y la acción del hombre, que ha generado un paisaje cultural característico, y que en ocasiones es utilizado como seña de identidad de este territorio al ser denominado “el paisaje del Valle de Ricote” o “el paisaje morisco del Valle de Ricote”.



FIGURA 2. Paisajes y elementos históricos (Valle de Ricote).

4. AGRADECIMIENTOS

Esta actividad ha sido financiada a través del Programa Jóvenes Líderes en Investigación de la Fundación Séneca-Agencia de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia.

Área Temática C

Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

VII CIOT

RELATORIA



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial



COLEGIO DE GEÓGRAFOS





ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

RELATORIA ÁREA C

*Teresa Arenillas Parra**

**(Arquitecta / Presidenta del Club de Debates Urbanos))*

1. CONDICIONES DE PARTIDA.

Afrontamos un cambio de época en el que los retos socioeconómicos, energéticos y ambientales requieren nuevas respuestas globales y locales. Y el territorio, las ciudades y la ciudadanía constituyen piezas claves de ese cambio. En los próximos años los modelos territoriales y urbanos, la energía, la edificación y la movilidad han de redefinirse para conseguir resolver las necesidades sociales sin exclusiones, reduciendo a la vez su carga ambiental. La mejora de la inserción de las ciudades y del territorio en la biosfera se ha convertido en un objetivo irrenunciable y ello significa trabajar con nuevos objetivos y visiones para los horizontes del 2020 y del 2050. Como se ha señalado anteriormente, el Patrimonio territorial y urbano disponible es de un valor indudable, pero el sobredimensionamiento de algunos de los elementos que constituyen el denominado “capital productivo” respecto a la demanda de nuevos hogares o actividades productivas, ya sea en cuanto a suelo urbanizable, urbano o edificado en muchas ciudades, al sobredimensionamiento de infraestructuras, o la inadecuación de mucho de ese patrimonio productivo a las nuevas necesidades de eficiencia energética, de integración y cohesión social, o de adaptación a las necesidades productivas de la sociedad del Cambio Global, obligan a una nueva perspectiva en la que el papel de la Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana deben jugar un papel fundamental como bases para un nuevo Desarrollo. En este epígrafe se recogerán ponencias y comunicaciones sobre Estrategias, Políticas, Planes o Mecanismos de Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo, bajo en consumo de energía, accesible y con movilidad sostenible, no discriminatorio y cohesionado socialmente, incluyendo específicamente las áreas:

- Regeneración y rehabilitación urbana integrada de ciudades y barrios urbanos.
- Regeneración energética y sostenibilidad ambiental.
- Movilidad sostenible.

- El papel del comercio, equipamientos y servicios públicos en la calidad urbana.
- Programas de regeneración para la cohesión socioeconómica. El papel de las haciendas locales

2. INTRODUCCIÓN

El área C de este Congreso tiene por objeto la Rehabilitación, Regeneración y Renovación Territorial y Urbana como bases para un nuevo desarrollo.

Se trataría por tanto de una asamblea cuyo objetivo es deliberar con una base lo mas científica posible sobre cómo llevar a cabo ese tipo de intervenciones en el territorio y en la ciudad para conducirnos a un nuevo modelo de desarrollo mas compatible con lo que hemos llamado desarrollo sostenible, esto es con "*un nuevo equilibrio capaz de satisfacer las necesidades del presente sin poner en entredicho la posibilidad de responder a las necesidades de generaciones futuras*" (Brundtland 1987) y sobre todo que tenga en su prioridad a todas las personas y su bienestar y en consecuencia que aborde la cuestión de los límites y la cuestión del reparto.

Buscamos en definitiva propuestas territoriales y urbanas alternativas a los efectos perversos de la globalización que se manifiestan (en palabras de Harvey) *tanto en procesos de gentrificación y especialización de las áreas centrales como en los territorios periféricos dónde la ciudad se disuelve.*

En algún punto de su libro "Ciudades rebeldes" nos dice: "*La creación de nuevas geografías urbanas bajo el capitalismo supone inevitablemente desplazamiento y desposesión, como horrorosa imagen especular de la absorción del capital excedente mediante el desarrollo urbano"....." Los procesos de destrucción creativa implican la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad, reconfigurando la ciudad de acuerdo a los intereses de los promotores inmobiliarios, mientras sigue vendiéndose como lugar óptimo para los grandes negocios y un destino fantástico para los turistas, convirtiendo partes de la ciudad en un lugar de acceso restringido para los ricos, mientras los pobres son desplazados a las periferias".*

Las palabras rehabilitación, regeneración, renovación son palabras polisémicas. La última vinculada en general a la idea de *sventramento o renewal* , de clara connotación destructora de la ciudad existente y el patrimonio edificado, mientras la regeneración tendría un significado social y ambiental mas amplio y la rehabilitación quedaría en parte asociada a lo físico, sin que nada de esto sea necesariamente siempre así.

Un breve recordatorio de la historia próxima de este tipo de intervenciones podría situarnos en su concepto, al menos teórico, actual.

Si regenerar la ciudad en el siglo XIX significó en muchas ocasiones destruirla físicamente, en parte con el objetivo de recomponerla social y económicamente (procesos de reformas higienistas tipo Haussmann), el siglo XX intensifica la

dinámica precedente con las operaciones denominadas de *sventramento* o *renewal* según lo distintos lugares pero que coinciden en la destrucción de la ciudad existente y consecuentemente del patrimonio edificado. Esta destrucción masiva alertará a algunos en un momento dado simultaneándose desde entonces, la destrucción, con las primeras declaraciones de núcleos urbanos históricos protegidos en los que en general, como veremos tampoco se resolverá el tema de expulsión de la población.

Las operaciones de renovación, que a partir de mediados del siglo XX es paralela a la expansión urbana en auge, se producen de modo intermitente según los ciclos económicos ya que las crisis son mas partidarias de la conservación pero, en general, el siglo XX considera la ciudad consolidada como espacio de oportunidad económica aprovechando sus rentas de posición y expulsando por tanto a los grupos mas desfavorecidos.

No es hasta mediados del siglo XX cuando aparecen algunas alternativas a ese mecanismo generalizado. El Ayuntamiento de la ciudad de Bolonia es quien a principios de los años sesenta afronta el reto de conservar el tejido urbano de una ciudad histórica en su conjunto con la idea conservar la estructura urbana, el patrimonio, los usos, y sobre todo la población, con aquellas famosas cinco salvaguardias : pública, social, productiva, ambiental y programática.

Este concepto integrado de entendimiento de los cascos históricos, incluido el mantenimiento de la población se trasladará a la "Carta de Amsteden del Patrimonio Arquitectónico" de 1975 y de ahí pasará a los primeros programas piloto españoles de rehabilitación integrada de centros históricos urbanos y rurales de finales de los 70 y primeros 80 dónde es una preocupación general, manifestada por todos los documentos, además de la conservación del tejido urbano integrado, la del mantenimiento de la población residente, objetivo no alcanzado en casi ninguna de las ocasiones. Todos los textos que analizaron aquellos documentos concluían que habíamos avanzado en el modo de intervenir en lo físico, en la mejor calidad arquitectónica, pero no en lo social y muchos de estos núcleos quedaban como centros turísticos absolutamente gentrificados.

También Campos Venuti, treinta años después de la operación de Bolonia, la analiza y concluye que hubo muchas cosas que no salieron como debían, entre otras el problema del mantenimiento de la población. Pero entiende que, en algún grado, es inevitable cierta transformación, sobre todo con la incorporación de jóvenes, para no desembocar en una población envejecida, pero en cambio cree que es crucial la salvaguardia funcional con el mantenimiento de los usos de, vivienda, pequeño comercio y artesanado de servicios.

La Regeneración Urbana Integrada y la Rehabilitación de Edificios, no son por tanto tampoco algo nuevo aunque ahora adquieran un especial protagonismo ligado a la crisis actual económica, inmobiliaria y ambiental, al igual que su anterior auge estuvo vinculado a la crisis del petróleo del 73.

Nuestra legislación estatal ya recoge desde 1983 en el primer "Decreto de Rehabilitación" la figura de la las ARIS (Áreas de Rehabilitación Integrada), sin

duda derivadas de los ejemplos italianos de conservación del patrimonio pero incluyen no solo los centros históricos sino también los barrios desfavorecidos, otra cosa es el escaso desarrollo que en ese momento tuvieron.

A este discurso de rehabilitación urbana muy vinculado en origen a la evolución de los conceptos de conservación del patrimonio se vendrá a solapar un largo proceso de debate europeo sobre la sostenibilidad urbana, surgido con posterioridad a la definición de “desarrollo sostenible” del informe Brundtland o al concepto de huella ecológica. Es un modelo que se va construyendo a través de documentos como el propio Tratado de la UE de 1992, El Quinto Programa de 1993, La carta de Aalborg de 1994, el documento “Hacia una política urbana” de 1997, la “estrategia territorial” de 1999, la carta de Leipzig de 2007 o los mas próximos como la “Estrategia Europa 2020” elaborada en 2010 y la Declaración posterior de Toledo también de 2010.

Estos documentos van fijando con más o menos acierto algunas de las ideas que se irán consolidando en el debate abierto sobre los retos y las oportunidades de nuestras ciudades y nuestro territorio hacia un futuro menos insostenible que el actual. Y todos ellos hablan del impulso de los valores de sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social como las tres “patas” fundamentales e inseparables de todo este discurso de la sostenibilidad. A estas “tres patas” iniciales se unirán lo cultural y la gobernanza como dos cualidades también imprescindibles.

El conjunto de estos textos nos conduce a la construcción de un modelo urbano compacto, complejo, diverso, respetuoso con su entorno, bien diseñado, poco consumidor de suelo, agua, energía y otros recursos, poco productor de residuos y que da clara prioridad a la implicación de los ciudadanos, al gobierno integrado de la ciudad y a la evaluación de los resultados obtenidos en cualquier plan o proyecto.

Derivada por tanto de forma mas inmediata de la carta de Leipzig, que hacía hincapié en los barrios desfavorecidos, y de la “estrategia Europa 2020” , la “Declaración de Toledo” de 2010 tiene como eje central la “Regeneración Urbana Integrada” como proceso planificado, que ha de superar los esquemas parciales, para abordar la ciudad como un todo funcional con el objetivo de equilibrar y desarrollar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y urbanas impulsando a la vez una mayor eco-eficiencia ambiental.

La Directiva Energética de 2012 con rango mas ejecutivo pondrá en primera plana todo lo relacionado con la rehabilitación e incluso renovación energética.

Finalmente, la "Carta de Ginebra sobre Vivienda Sostenible" de 2014, de la ECE resume el papel clave de la vivienda sostenible para la vida humana y establece cuatro principios: de protección medioambiental; económicos; de inclusión social y participación; y culturales, todos ellos acordes con el razonamiento hasta aquí elaborado por los distintos documentos enunciados.

Pero toda esta elaboración teórica o de enunciado de principios, quizá con excesivos documentos, no han conseguido, de momento, los efectos deseados o al menos eso parecen reflejar las conclusiones de una encuesta europea sobre Regeneración Urbana, elaborada en 2010 por el Instituto Universitario de Urbanística de Valladolid cuyos resultados se sintetizan a continuación.

Concluye la encuesta que:

1- La Regeneración Urbana Integrada no es un campo disciplinar consolidado. Hay gran diversidad en las fórmulas de intervención.

2- No hay aproximación global a la ciudad en su conjunto. No se avalúan los efectos de las acciones sobre el conjunto la ciudad e incluso sobre el barrio en el que se interviene.

3- En todos los casos son enfoques muy fragmentados y parciales o sectoriales. Se concreta en ámbitos muy particulares y con objetivos específicos como turismo, vivienda, transporte etc. Unas veces son intervenciones físicas y otras sociales o económicas. Raramente se integran ambas.

4- Todas las operaciones de Regeneración Urbana se agrupan en realidad en torno a dos tipos fundamentales:

4.1- Acciones sobre áreas centrales: cascos históricos o espacios en declive de la ciudad tradicional con posición central. Los resultados son de clara gentrificación (sustitución de la población) y expulsión de actividades tradicionales. Suelen intervenir promotores privados en operaciones mixtas, con transferencias importantes de recursos públicos a operadores privados. Cursan con desalojos, alza de valores inmobiliarios, exclusión de los estratos de población mas modestos y de las actividades menos competitivas. No suele haber evaluación de efectos a medio y largo plazo y por otra parte suelen valorarse positivamente en los cuestionarios.

4.2- Acciones en barrios vulnerables o desfavorecidos. Son operaciones de normalización que intentan igualar las condiciones de determinados barrios a un rango medio, mitigando los conflictos sociales. Se actúa sobre todo en vivienda, educación, espacio público y transporte. Con frecuencia se relacionan con integración de inmigrantes. Son operaciones de escaso interés inmobiliario y casi siempre de intervención pública y a veces con la colaboración de usuarios propietarios. Suelen mantener las condiciones demográficas y sociales de origen y por tanto la consolidación del estrato social previamente estratificado.

Hay algunas intervenciones que podrían clasificarse de carácter intermedio entre las 4.1 y 4.2 enunciadas, aunque sus efectos reales las sitúan más cerca del primer grupo. Son áreas obsoletas, muchas industriales, que han adquirido posiciones centrales en la ciudad, con población vulnerable pero posición central, que suelen resolverse a favor de lo segundo, con gentrificación y cambios de actividad.

5- Pervive la ciudad como instrumento económico frente a su consideración como organismo social. Además, estos tejidos intervenidos se vuelven más productivos o rentables a corto plazo, pero económicamente menos sostenibles y más gravosos a largo plazo para el resto de la ciudad.

El resultado de esta encuesta es una razón mas para reclamar una aproximación global y verdaderamente integrada o de estrategia de ciudad en su conjunto, para sugerir principios de equilibrio, complejidad y eficiencia sostenible en la práctica de de la "regeneración urbana integrada", incorporando al desarrollo urbano y territorial la regeneración de la ciudad existente.

Y para concluir esta introducción se dejan enunciadas algunas de las preguntas que quizá debería preguntarse este Congreso en torno a la Regeneración, Rehabilitación y Renovación Territorial y Urbanas como bases para un nuevo desarrollo.

PAPEL DE LA REGENERACIÓN URBANA

¿Tiene la regeneración urbana integrada un papel sólo de intervención física (en los edificios y el espacio público) o debe ser consustancial lo económico, social, ambiental, cultural y de gobernanza?

¿Qué papel puede jugar la regeneración urbana integrada en la posibilidad de que las actividades productivas de tipo industrial e incluso la agricultura de proximidad permanezcan?

¿La ciudad debe seguir basada en una economía rentista (renta inmobiliaria y de posición y renta turística) o debe buscar una función productiva y social?

¿Políticas de vivienda y políticas de ciudad deben ser indisociables?

MARCO REGULADOR

El marco regulador normativo y económico -financiero de la Regeneración Urbana: Ley de las 3R, otras normativas, ayudas económicas de distintos niveles, intervención de los sectores privados etc. ¿Son solo remoción de obstáculos para cualquier tipo de intervención o marco de acción sostenible?

QUIEN DECIDE

¿Quién decide los momentos, lugares y modos de las intervenciones? Función pública dirigida a intereses comunes, participación ciudadana, colaboración privada etc.

TIPOLOGÍA DE INTERVENCIONES

* El papel y protagonismo de la rehabilitación energética.

* Rehabilitación dispersa / Áreas Integradas con objetivos sectoriales / Áreas integradas con objetivos integrados.

*a) Espacios de Centralidad b) Barrios vulnerables c/ Tipologías mixtas d) El disperso.

* Visión urbana conjunta. La integración en el planeamiento urbano y territorial y evaluación de resultados.

¿FRACASO DE LA REHABILITACIÓN?

¿Y si no se rehabilita de modo integrado? ¿La intervención en la ciudad consolidada y en el territorio será solo a través de operaciones de oportunidad especulativa

Como reflexión final, señalar los elementos que apunta Bernardo Secchi en su último libro como los aspectos más relevantes de la *nueva cuestión urbana*, elementos de consideración imprescindible como bases para un nuevo desarrollo. Estos serían: *"la desigualdad social y su modo de dar lugar a formas evidentes de injusticia espacial, junto a las consecuencias del cambio climático y a los problemas relativos a una concepción de la movilidad como parte integrante de los derechos ciudadanos"*.

2. RELACIÓN DE PONENCIAS

El área C del Congreso asume finalmente 26 textos, que corresponde a 19 ponencias y 7 comunicaciones.

La realidad es que casi ninguno de los apartados enunciados en el programa ha merecido mucha atención por parte de los ponentes de modo estricto, sino que han preferido diversas aproximaciones periféricas a la cuestión. Quizá ha influido en ello dos o tres Congresos o actuaciones seguidos bastante recientes ocupándose de temas similares como el SB14 celebrado en Barcelona muy vinculado a los temas energéticos, el nº 179 de la revista Ciudad y Territorio de primavera de 2014 dedicado íntegramente al tema o el propio Congreso del CONAMA con el que nos solapamos con talleres dirigidos a la financiación, a la participación de los usuarios y al modelo de negocio.

No obstante, o gracias a esta circunstancia, la aportación multidisciplinar ha permitido distintos enfoques que amplían y enriquecen el debate y ponen de manifiesto la dificultad de las visiones integradas.

Algunos de los textos recibidos abordan propuestas metodológicas, otros son más analíticos y otros puramente descriptivos y podrían haber sido agrupados por diversos criterios pero finalmente se ha hecho por los asuntos de los que se ocupan, más allá de que hayan sido tratados de un modo u otro.

Así, seis textos se refieren a los espacios libres y su relación con la ciudad; cuatro son análisis de carácter general; tres abordan cuestiones de accesibilidad y movilidad; otros tres se ocupan de la regeneración de barrios a distinta escala; cuatro pares de escritos se dedican respectivamente a: políticas de regeneración en determinadas autonomías, procesos de participación ciudadana, el medioambiente en la ciudad y en cuarto lugar el retorno de la industria a la ciudad. Por último hay una comunicación referida a la difusión de centralidad a

través de equipamientos y otra que cuestiona un artículo concreto de la Ley de la RRR, ley 8/2013

2.1. Espacios libres

El tratamiento de los espacios libres como parte indispensable de la regeneración urbana se aborda desde enfoques distintos según que los ponentes sean geógrafos, ambientalistas o arquitectos.

Desde geógrafos, ambientalistas o agrónomos se da una visión más pegada al valor del medio físico y desde los arquitectos (en este caso tres arquitectas) un enfoque de relación humana y acupuntura urbana, aún sin olvidar la componente medioambiental.

Así, Jesús Santiago hace una interesante aproximación metodológica, a través de la ecología del paisaje, orientada a evaluar los "servicios ambientales" -los beneficios que los sistemas ecológicos aportan a la sociedad- del espacio libre metropolitano y su consideración como sistema, como estructura. Su imprescindible necesidad para la calidad medioambiental y paisajística del territorio y la ciudad.

Pedro Molina y Ana Berrocal centran su atención en los eriales y zonas libres del norte de la ciudad de Madrid como oportunidad para conservar la biodiversidad urbana. Alertan sobre la necesidad de analizar con detalle sus características y valores eco-paisajísticos antes de su transformación.

Josep Montasell y Sonia Callau se proponen el interesante reto de abordar un nuevo modelo de ciudad-región sostenible que incluya el vector alimentario en la planificación urbana y territorial como parte fundamental del metabolismo urbano. Reto interesante en torno a la agricultura de proximidad que al final solo queda enunciado.

Bajando a una escala de mayor detalle, Rita Monfort señala 15 acciones que entiende imprescindibles para mejorar el espacio público en la línea de la sostenibilidad. Son pequeñas actuaciones temporales o definitivas, según los casos, que a modo de acupuntura urbana mejoren el espacio público y difundan la calidad urbana.

Y en esta línea de acupuntura urbana, dos textos más, el de Teresa Pazos que relata la recuperación de los patios interiores del ensanche de Barcelona como reutilización de patrimonio urbano y reconquista del espacio público de proximidad, y el de M^a Fernanda León que expone el caso de "El Barranco", espacio libre de borde de la ciudad de Cuenca en Ecuador, cuya rehabilitación se ha convertido en catalizador de pequeñas intervenciones de mejora de los espacios públicos adyacentes, en difusor de nuevas intervenciones.

En esta línea de acupuntura urbana, más allá de los espacios libres, la comunicación de Vicente Benito y Guillermo Morales destaca la importancia de la implantación de servicios universitarios en el Sur Metropolitano Madrileño que han

sido catalizadores de regeneración de entornos urbanos en ámbitos de Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe o Leganés, creando nuevas centralidades y canalizando importantes flujos de movilidad.

2.2. Accesibilidad y movilidad.

De la accesibilidad y movilidad como temas centrales de la ciudad sostenible se han ocupado tres textos desde enfoques diversos.

Dos de ellos afrontan el problema del disperso y un tercero se ocupa de la evaluación ambiental mediante indicadores para abordar la eficiencia energética de la movilidad urbana aplicada al ejemplo concreto de la instalación de un metro ligero en el Área Metropolitana de Granada, con resultados de evaluación positivos.

Los textos que se ocupan del problema del disperso, de la reciente ocupación masiva y desordenada del territorio, lo hacen desde visiones diferentes. Mientras Armando Ortuño y otros desgranar el método TOD e intentan aplicarlo, en un ejercicio teórico, entre San Vicente de Raspeig y la universidad de Alicante, buscando nodos de concentración de actividades y de densidad (dónde no sea necesario el transporte en vehículo individual) a lo largo de una línea de tranvía, la solución propugnada por Martín Barreiro en la península de Morrazo en Vigo, va en la línea e construir lo que denomina "camino seguros" en el difuso gallego, como alternativa al desarrollo actual pero sin negar el disperso. Deja algunas incógnitas por resolver.

2.3. Regeneración de barrios.

Tres ponencias se refieren a la regeneración de barrios entendiendo estos como unidad en su conjunto e intentando abordar variables físicas, económicas, sociales o ambientales. Se trata en cualquier caso de problemas y escalas muy distintos.

Rosa Pastor y otros, relatan el Plan especial del Cabanyal como ejemplo de Plan trasnochado que no respeta los criterios actuales de desarrollo sostenible ni las iniciativas ciudadanas. Contempla este PE un gran boulevard que atraviesa la trama urbana del barrio, rompe el tejido histórico y altera las tipologías tradicionales. Abre una gran brecha en un barrio popular con métodos del siglo XIX muy similares a los usados por Haussmann, con la consecuente pérdida patrimonial y social y sin ninguna consideración de tipo ambiental. La ponencia denuncia el hecho y propone que se elabore un plan director de otro tipo que aún no define.

La ponencia de Emanuele Pierobon surge de una reflexión crítica sobre un plan en marcha de recualificación integral de un barrio en la periferia de Maputo (Mozambique). A pesar de la distancia entre la realidad africana y la europea alerta sobre mecanismos muy similares de riesgo de gentrificación y apropiación de las mejoras conseguidas por unos pocos. Propone todo un repertorio clásico de acciones de recualificación urbana: nuevas centralidades, espacios libres

articulados, comercio, equipamientos, mayor compacidad, realojo de los expulsados en el entorno próximo, agricultura de proximidad, actividad informal, negociación con los propietarios del campo de golf etc. etc., e intenta aprovechar las oportunidades locales como la movilidad blanda (sin introducir el uso masivo del coche puesto que aún no está), conjugar lo rural y lo urbano, lo formal y lo informal, o prevenir los riesgos naturales y de tenencia.

La tercera ponencia, elaborada por Francisco Javier González, Susana Moreno y un grupo e investigación de la UE ensaya un marco organizativo teórico para la constitución de cooperativas de regeneración urbana, basado en el funcionamiento convencional de una cooperativa de viviendas. Parte del desarrollo de un Plan de Barrio sobre un grupo de viviendas construidas entre os años 40 y 70 del siglo XX en Alcorcón, Plan de Barrio que aborda los diversos elementos económicos, sociales, ambientales y de rehabilitación energética. Propone la capitalización de los diversos ahorros de energía y recursos derivados de la actuación a los que añade los derivados de nueva edificabilidad propuesta. Reflexiona previamente sobre las ventajas de la economía de gran escala y posibilidad de un nuevo modelo de negocio en torno a la Regeneración. Sobre esta búsqueda de nuevo mercado para la inversión privada no se ofrece un fundamento de análisis consistente y sobre todo no se valoran posibilidades ni consecuencias.

2.4. Políticas de Rehabilitación de algunas Autonomías.

Dos textos abordan las políticas de regeneración urbana en Andalucía y País Vasco respectivamente.

El caso de Andalucía es tratado por Gaia Redaelli, arquitecta y Directora General de de Rehabilitación y Arquitectura. Apuesta por un modelo urbano policéntrico y unas políticas que prioricen la rehabilitación, regeneración y densificación de la ciudad consolidada y favorezcan el transporte público ferroviario para conseguir ese modelo social, económica y ambientalmente mas sostenible en un intento de pasar de la cultura de la especulación a la de la rehabilitación. Modelo de ciudad-red sostenible a favor de la cohesión social y de la generación de empleo y contra la segunda burbuja en el interior de la ciudad. Enuncia las líneas de intervención de diversas políticas sin referir logros concretos, siendo una de las pocas Autonomías que recientemente han firmado varios Convenios con el Estado para regenerar sobre todo su propio parque residencial.

El análisis de las políticas de Regeneración Urbana del País Vasco lo hacen Olatz Grijalba y Rufino Hernández desde la Universidad intentando identificar debilidades y oportunidades de esas políticas así como las claves para mejorar su impacto futuro. Entienden que han sido políticas muy continuistas a lo largo del tiempo, que se limitaron a poner en marcha sistemas de financiación y que no han sido capaces de reflejar aún los cambios llevados a cabo en el plano teórico y político hacia la complejidad y prioridad de procesos. Esto solo se ha reflejado en algunos escasos ejemplos piloto. En la actualidad las actuaciones se realizan en

la línea de las últimas décadas e incluso cuantitativamente han disminuido desde el inicio de la crisis en 2009.

2.5. Participación ciudadana.

En este ámbito se presentan dos ponencias.

La elaborada por el grupo Paisaje Transversal intenta el ambicioso proyecto de elaborar una metodología de trabajo para un nuevo tipo de de Regeneración Urbana Integrada Participativa. Proponen la convergencia entre lo físico y lo digital como método de participación entre ciudadanos que abra también canales de comunicación con la Administración. El proceso debe ser capaz de convertir demandas y reclamaciones ciudadanas en propuestas, quedando para el arquitecto la función de mediador tanto dentro de la esfera ciudadana como con la institucional. Propugnan intervenciones parciales con visión integral, que supongan menos gasto y mayor efectividad. En la evaluación de indicadores introducen la diferenciación entre los técnicos y los de percepción ciudadana. Metodología teórica poco alejada de la línea clásica que, aún no llegando a aportar datos empíricos, tiene elementos de innovación.

Miriam Alonso por su parte, desde la Universidad de Oviedo, propone la aplicación de los mapas cognitivos a un fragmento urbano como método de participación ciudadana. Incorpora aspectos cualitativos a los clásicos indicadores cualitativos y los imaginarios urbanos como sistema de evaluación.

2.6. Medioambiente en la ciudad.

Los aspectos más generales del medioambiente en la ciudad los aportan dos ponencias.

Antonio Moreno y otros se proponen evaluar la injusticia ambiental por distritos urbanos en Barcelona. Llegan a la conclusión de que en los distritos de peor calidad ambiental se sitúan los grupos de población más vulnerables cuestión que entienden que debe ser conocida y corregida por la administración responsable.

Luis Valenzuela y varios geógrafos mas de la Universidad de Granada buscan opciones para mitigar el cambio climático desde la ciudad y para prevenir y moderar los daños posibles derivados. Estrategias que se resumen en la reducción de emisión de gases efecto invernadero a través de estructuras urbanas eficientes (compactas por ej.), movilidad sostenible y adaptación a los cambios producidos. Para ello construyen diversos escenarios teóricos comparativos.

2.7. Vuelta de la industria a la ciudad.

De la industria se ocupan también dos textos:

Una comunicación, de Isabel Ochoa y otros, propone a Villaverde como referente industrial de Madrid mediante su regeneración participativa. Describe la situación

de un espacio con casi seis millones de m² de suelo, equivalentes a la Zona Franca de Barcelona, en grado de abandono extremo y con enormes potencialidades.

Francisco López Groh ofrece una amplia reflexión sobre las razones por las que las estrategias y prácticas de regeneración urbana realizadas en los tiempos recientes, de economía de financiarización, se han quedado obsoletas hasta hacerse irrelevantes. Relaciona la mayoría de las prácticas de regeneración urbana con la formación y el manejo de las rentas urbanas, aunque acompañadas en ocasiones por otras políticas de carácter social; también las liga con los procesos de desindustrialización y deslocalización de la industria, señalando que no es casualidad que muchas operaciones de hoy se hayan desarrollado en espacios industriales y portuarios obsoletos; y por último cree que las intervenciones de regeneración urbana han estado orientadas por un patrón urbano combinación de "nuevas clases creativas", espacios de consumo de moda, comercio de arte y proyectos de arquitectura espectáculo. Concluye que, en ausencia de una política económica de largo alcance, probablemente la denominada Regeneración Urbana se convertirá solo en proyectos muy medidos de remodelación de usos, buscando ventajas de posición y concentración de rentas en algunos puntos de la ciudad.

Su tesis es que la búsqueda de una ciudad mas justa y equilibrada exige una transformación de base económica de la ciudad que rompa con el predominio financiero-rentista y vaya hacia una base económica sustentada en la creación de bienes y servicios reales. Dentro de este nuevo paradigma industrial la manufactura urbana debe jugar un papel decisivo.

Basado en experiencias europeas y americanas, que ya propugnan el 20% del PIB procedente de la industria, trata de las condiciones en las que esta reindustrialización puede tener lugar. La regeneración urbana deberá, en su opinión, estar asociada a la reindustrialización de la ciudad.

2.8. Varios análisis de tipo general.

Cuatro de las ponencias abordan temas diversos entre si sobre la Regeneración Territorial y Urbana en términos globales aunque con enfoque distintos.

María Castrillo, desde el Instituto de Urbanística de Valladolid ofrece unas notas de su investigación en curso sobre la historia de la Regeneración Urbana Integrada en España, historia que relata a través de diversos enfoques de cronología compleja que se solapan en diversas ocasiones. Concluye que nada hace pensar que las medidas estatales mas recientes se orienten hacia un "nuevo desarrollo" sino al contrario hacia la continuidad de las prácticas históricas vinculadas a los intereses estrictamente inmobiliarios. El escenario futuro en España podría estar dominado de forma ms o menos actualizada (*green washing* incluido) por la obtención de nuevas rentas inmobiliarias sobre áreas urbanas existentes dirigido por el sector privado, con el apoyo de agentes públicos, mediante la creación de condiciones jurídicas apropiadas para la formación de ese nuevo nicho de negocio.

Fernando García, de la Universidad Politécnica de Cartagena, reflexiona sobre las ciudades intermedias, ciudades de entre 200.000 y 600.000 habitantes, 24 ciudades en las que se aloja casi el 15% de la población española, nuevo escalón de jerarquía entre las grandes ciudades y las ciudades medias, con alta densidad de población y con algunas características más que las permiten proporcionar un hábitat más justo y sano.

Desde la Universidad Autónoma de México, Cesar Salas analiza en su ponencia los efectos territoriales derivados de la rehabilitación del Centro Histórico de México. Describe procesos de tematización del Patrimonio Cultural, turistización de la ciudad, terciarización, gentrificación y fragmentación del espacio. El Patrimonio Cultural se ha revalorizado y transformado simplemente en recurso económico, construyéndose espacios para el ocio, el consumo y los centros de servicios al margen de las necesidades de la población residente.

Patricia Molina, arquitecta investigadora, en su comunicación, describe el marco financiero europeo 2014-2020 en relación a las oportunidades para la Regeneración Urbana Integrada, señalando las posibilidades de utilizar varios fondos FEDER para actuaciones integradas de desarrollo urbano sostenible, si bien parece que España reserva la figura de las ITIs (inversiones territoriales integradas) para estrategias de escala territorial.

Finalmente, una comunicación muy puntual de Beatriz Romera cuestiona la validez del artículo 10 de la Ley 8/2013 (ley de las RRR) por conflicto con determinadas legislaciones autonómicas. Parte de la idea de que para dar acceso a determinados espacios públicos habría que desafectarlos cuando la Ley parece que, al contrario, solo establece un derecho de usos sobre ellos.

Área Temática C

Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

VII CIOT

Ponencias y Comunicaciones



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial





ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

El espacio libre metropolitano como fuente de servicios ambientales:
una aproximación conceptual y metodológica orientada a la
ordenación del territorio¹

Jesús Santiago Ramos

*Doctor y Licenciado en Ciencias Ambientales. Titulado Superior de Apoyo a la Investigación.
Universidad Pablo de Olavide*

RESUMEN

En el contexto de las áreas metropolitanas, los espacios libres pueden ser considerados como una fuente de servicios ecosistémicos, jugando un papel importante en las estrategias para conseguir una mayor calidad ambiental urbana. La presente ponencia aporta algunas reflexiones, tanto en el plano conceptual como metodológico, sobre los servicios ecosistémicos urbanos y sus implicaciones en la ordenación territorial.

ABSTRACT

Urban and metropolitan non-built spaces can be considered as a source of diverse ecosystem services that can play an important role in the improvement of environmental quality in urban areas. This paper provides some reflections on the conceptual and methodological aspects of urban ecosystem services, and discusses the implications for metropolitan spatial planning.

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de servicio ambiental o ecosistémico designa de forma genérica los beneficios que los sistemas ecológicos aportan a la sociedad. Si bien inicialmente el interés por este concepto se ha centrado sobre todo en los ecosistemas naturales y su papel fundamental como soporte de la vida y las actividades humanas, en tiempos recientes la funcionalidad de los ecosistemas de origen antrópico o profundamente alterados por el hombre ha adquirido un mayor reconocimiento. En particular, los servicios aportados por ecosistemas urbanos o periurbanos cobran en la actualidad una especial relevancia ante el reto de la

¹ Esta contribución se enmarca dentro del proyecto de investigación "Áreas metropolitanas: Dinámicas espaciales, sostenibilidad y gobernanza" (Plan Nacional de I+D: CSO2011/29943/C03-1).

sostenibilidad de nuestras áreas urbanas, sobre todo si asumimos una escala metropolitana para el análisis y la planificación de estos ámbitos. En este contexto, la provisión de servicios está íntimamente ligada al conjunto de espacios abiertos o no construidos que permiten el soporte de procesos ecológicos en el territorio metropolitano.

Hasta tiempos recientes, el espacio libre, entendido aquí como la fracción de territorio metropolitano no ocupada por usos netamente urbanos o artificiales, ha tenido un papel secundario, a veces incluso marginal, dentro del estudio y la ordenación de las aglomeraciones urbanas. Sin embargo, el reconocimiento de su valor como fuente de servicios ecosistémicos nos obligan a llevar a cabo una revisión del rol de este componente esencial del sistema metropolitano. Ante esta perspectiva, parece necesario reflexionar acerca de la noción de espacio libre y su relación con el concepto de ecosistema, las funciones y servicios ambientales puede aportar al conjunto del sistema metropolitano, y la forma en que se analizarían y se integrarían dichas funciones en la práctica de la ordenación territorial.

En los apartados siguientes se propone una aproximación necesariamente sintética y de carácter introductorio al espacio libre como fuente de servicios ambientales, con objeto de actuar como punto de partida para la reflexión en el marco de la ordenación del territorio metropolitano.

2. EL ESPACIO LIBRE METROPOLITANO COMO FUENTE DE SERVICIOS AMBIENTALES

2.1. Una aproximación territorial al concepto de espacio libre

Si se desea utilizar el concepto de servicio ambiental en el contexto de la ordenación de las áreas urbanizadas, es necesario en primer lugar identificar cuáles son los ecosistemas que proporcionan estos servicios y definir qué lugar ocupan dentro del sistema territorial metropolitano. El concepto de ecosistema urbano está estrechamente ligado a los espacios abiertos o no construidos, que en un sentido amplio abarcarían desde parques y jardines convencionales a espacios agrícolas y forestales, pastizales y humedales localizados dentro de los límites de la urbe, en su periferia o en su entorno próximo. Estos ámbitos comprenden tanto ecosistemas creados y manejados directamente por el hombre como ecosistemas naturales y seminaturales sin una gestión antrópica directa pero altamente influenciados por la actividad humana. El principal rasgo común es que trata de espacios capaces de dar soporte a procesos ecológicos que redundan en beneficios específicos para los habitantes de la ciudad (James et al., 2009).

Habitualmente, la funcionalidad vinculada a la calidad ambiental de la ciudad se ha asociado sobre todo al concepto de espacio o zona verde, un término que desde una perspectiva tradicional posee, en el plano funcional, un marcado sesgo hacia el uso público, mientras que en el plano formal se suele asociar sobre todo a las áreas urbanas con presencia de vegetación de carácter ornamental. La

noción de espacio libre suele implicar una visión más amplia –tanto en el plano funcional como en el formal- que la de espacio verde, por lo que permite establecer un vínculo más claro con la idea de ecosistema urbano. En este sentido, se suele considerar que el espacio libre atiende tanto a las funciones básicas de ocio y esparcimiento como a la mejora de la calidad ambiental, teniendo también un importante papel como instrumento en la ordenación urbana, por ejemplo para la reducción de la densidad o la articulación entre zonas urbanas (Acosta y Burraco, 1998).

Partiendo de una visión ecológica de los sistemas urbanos, una definición operativa de espacio libre debe tomar en consideración en su totalidad el suelo no dedicado a usos estrictamente urbanos o artificiales, con independencia de su uso (agrícola, forestal, natural), del estatuto jurídico o de su régimen de propiedad (Folch, 2003). Evidentemente, esta perspectiva está asociada a un aumento de escala en el análisis del fenómeno urbano, que nos obliga a desplazarnos desde una óptica meramente urbana a otra de carácter territorial, en la cual la ciudad no puede ser entendida sino como parte de un sistema que engloba también el entorno natural o rural en que se inserta la urbe. El espacio libre se muestra así como un componente esencial del territorio metropolitano, complementario al espacio construido. Este enfoque supone entender las áreas urbanas actuales como un mosaico de usos en el que lo urbano, lo rural y lo natural se funden en un mismo espacio complejo, diverso y multifuncional.

Uno de los rasgos esenciales de esta concepción del espacio libre es que se identifica con el lugar donde la matriz biofísica del territorio aflora en el seno de un espacio tan intensamente antropizado como es el metropolitano. Por matriz biofísica entendemos el conjunto de vectores abióticos y bióticos (substrato, clima, geomorfología, suelo, flora, fauna) que subyace en el territorio (Folch, 2003), condicionando las transformaciones antrópicas y viéndose a su vez alterado por la propia acción humana. De ello se deriva el papel del espacio libre como garante del mantenimiento de los procesos ecológicos ligados a este substrato biofísico, procesos que a su vez son la base de los servicios ambientales.

La perspectiva territorial o metropolitana sobre el espacio libre, con su consideración explícita del espacio rural y natural como elementos básicos del mismo, no tiene por qué ser percibida necesariamente como excluyente con respecto a otras aproximaciones que se centran en los espacios verdes de carácter netamente urbano. De hecho, desde la práctica de la planificación el sistema de espacios libres se percibe cada vez más como un conjunto interconectado de elementos de mayor o menor naturalidad, que abarcan desde los espacios puramente urbanos a las grandes extensiones naturales y agrícolas exteriores, así como los elementos conectores que permiten su interrelación (Feria y Santiago, 2009). Este enfoque global e integrador responde asimismo a las aproximaciones de expertos en la ecología de las ciudades; por ejemplo, el sistema de clasificación de espacios libres propuesto por Hough (1998) presenta como rasgos esenciales: (a) la existencia de una variación continua y gradual desde el centro a la periferia de las características, funciones y tipos de uso de los espacios libres; (b) la asunción de una perspectiva de diseño, ordenación y gestión que, en última instancia, busca una transición gradual y armónica entre lo

urbano y lo natural; y (c) la consideración explícita de la funcionalidad ambiental de estos ámbitos y su íntima relación con el resto de funciones del espacio libre.

2.2. Los servicios ecosistémicos en el ámbito metropolitano

La consolidación del concepto de servicio ambiental o ecosistémico, cada vez más frecuente tanto en el ámbito académico como en políticas y estrategias relacionadas con la sostenibilidad, refleja el progresivo reconocimiento de los numerosos y variados beneficios que la sociedad obtiene de los sistemas naturales. Dichos beneficios abarcarían desde fenómenos de escala global como la regulación del clima o el mantenimiento de la composición química de la atmósfera, a procesos regionales y locales como la regulación hídrica en cuencas fluviales o el soporte de la biodiversidad local; asimismo, habría que incluir también aquellos beneficios de índole sociocultural ligados a los ecosistemas, como pueden ser el valor estético del paisaje o la funcionalidad recreativa y educativa asociada a determinados espacios naturales y rurales.

Una de las definiciones más citadas del concepto de servicio ecosistémico es la propuesta por Daily en su influyente obra "Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems" (1997), referencia clave en el proceso de consolidación y difusión de este término. En palabras de Daily, "los servicios de los ecosistemas son condiciones y procesos a través de los cuales los ecosistemas naturales y las especies que los integran, sostienen y satisfacen las necesidades de la vida humana". No obstante, el concepto de servicio ha sido revisado en múltiples ocasiones, lo cual ha dado lugar a un número considerable de definiciones diferentes. Esta situación impide una estandarización del significado concreto de este término, de sus límites y de sus posibilidades de cuantificación (Egoh et al., 2007; Boyd y Banzhaf, 2007). Existe además una cierta confusión en lo que respecta a la diferenciación entre términos estrechamente interrelacionados, como "servicios" (*services*), "bienes" (*goods*) y "funciones" (*functions*) ecológicas. Se suele hacer referencia al término función para describir los procesos ecológicos que constituyen la base de la provisión de bienes (productos naturales derivados de los ecosistemas) y de servicios (beneficios indirectos) por parte de los ecosistemas; en muchos casos, no obstante, es prácticamente imposible diferenciar entre el servicio ecológico en sí del proceso ecológico que lo genera (por ejemplo, en el caso de la regulación climática).

Ante este panorama, el proyecto *Millennium Ecosystem Assessment*, auspiciado por Naciones Unidas, intentó sentar unas bases comunes de consenso. Como fruto del debate entre los numerosos expertos reunidos en el marco del proyecto, se propuso definir el concepto de servicio ecológico simplemente como "el beneficio que las personas obtienen de los ecosistemas" (Hassan et al., 2005). Esta aproximación resulta, en todo caso, excesivamente abierta y genérica, obligándonos a acotar qué entendemos por servicio y qué ecosistemas tomamos en consideración cada vez que queramos trasladar el concepto un contexto de aplicación específico.

A pesar de que ciertos autores consideran que la provisión de servicios ecológicos está vinculada fundamentalmente a los ecosistemas naturales (Egoh et al., 2007), la tendencia actual en el ámbito académico es reconocer también los beneficios ligados a diferentes sistemas ecológicos con mayor o menor grado de intervención antrópica. De hecho, cuando la degradación de los sistemas naturales llega a un extremo que se hace imposible su recuperación, la creación artificial de nuevos ecosistemas es contemplada como una salida para recuperar los servicios prestados por dichos ecosistemas (Martínez y López-Barrera, 2008). Los sistemas artificiales o intensamente antropizados pueden no llegar a alcanzar la funcionalidad de los ecosistemas naturales pero, sin embargo, su aportación puede ser eficaz para la mejora de la calidad ambiental en contextos específicos como son, por ejemplo, las ciudades y ámbitos metropolitanos.

La tabla 1 recoge un listado de servicios ecosistémicos habitualmente presentes en ámbitos urbanos. Estos servicios pueden ser prestados de forma simultánea por diferentes tipos de ecosistemas o, desde nuestra perspectiva, por espacios libres de diversa naturaleza. Aunque la contribución específica de un espacio concreto a la magnitud total del servicio sea en ocasiones mínima, el valor agregado de la contribución de los distintos ecosistemas urbanos y metropolitanos puede ser notable; este hecho hace necesario adoptar una perspectiva sistémica e integradora para evaluar en su conjunto la funcionalidad ecológica del espacio libre.

Tabla 1. Servicios ecológicos urbanos

Función	Arbolado urbano	Parques y zonas de césped	Bosques urbanos	Terrenos de cultivo	Zonas húmedas	Cauces fluviales	Lagos / mar
Filtrado del aire	x	x	x	x	x		
Regulación microclimática	x	x	x	x	x	x	x
Reducción del ruido	x	x	x	x	x		
Drenaje de la precipitación		x	x	x	x		
Tratamiento de aguas residuales					x		
Valores recreativos y culturales	x	x	x	x	x	x	x

Fte.: Bolund y Hunhammar, 1999.

Como se muestra en la tabla, las tierras de cultivo también constituyen una fuente de servicios ecosistémicos, pudiendo ser consideradas de hecho como ecosistemas artificiales o controlados por el hombre (Antle y Capalbo, 2002). El intenso control humano de los procesos relacionados con la actividad agrícola, unido a la función primordial de la agricultura como proveedor de bienes de mercado y no como provisor de servicios ambientales, hace que el análisis de los agro-ecosistemas sea una tarea en cierto modo más compleja que el análisis de los sistemas naturales. Bjorklund et al. (1999) identifican siete servicios aportados por la agricultura: capacidad fotosintética neta, fertilidad del suelo, mantenimiento de la provisión de agua (calidad y cantidad), aporte de nutrientes, capacidad de carga ecológica, mantenimiento de información biológica y genética y regulación

biótica; así como un “servicio negativo” (*disservice*) como es la emisión de gases de efecto invernadero.

La problemática de la provisión simultánea de servicios positivos y negativos por parte de un mismo sistema, así como el doble papel de un ecosistema como receptor y proveedor de servicios ecológicos, son aspectos también extrapolables a los ecosistemas urbanos como parques, jardines y zonas arboladas. Los beneficios han sido estudiados con mucha mayor intensidad que los perjuicios que de ellos se puedan derivar, si bien algunos de estos impactos negativos sobre el bienestar de los ciudadanos (p. ej. alergia vinculada a la emisión de polen, sensación de inseguridad generada por zonas urbanas con vegetación espesa, etc.) pueden ser condicionantes importantes a la hora de planificar y diseñar estos espacios.

2.3. La dimensión territorial o paisajística de los servicios ecosistémicos

Cuando se habla de ecosistemas creados, intervenidos o alterados por el hombre, aspectos como la escala de análisis, la dimensión espacial de los procesos ecológicos implicados o la consideración del contexto geográfico en el que se ubica el sistema se constituyen como factores determinantes para entender la mecánica de la provisión de servicios ambientales. En estos casos, la adopción de una aproximación territorial o “paisajística” (*landscape perspective*), espacialmente explícita y asociada a una escala amplia de trabajo, parece la más adecuada tanto para evaluar los servicios como para potenciarlos mediante la ordenación y regulación de los usos de suelo.

Habitualmente, las decisiones relativas a la conservación de los recursos naturales se toman partiendo del valor específico que ofrece un espacio determinado. Sin embargo, si el objetivo es maximizar la provisión de servicios ambientales, se debe superar esa aproximación estrictamente local, con objeto de tener en cuenta los flujos de servicios que se producen entre diferentes espacios a escala territorial. A través de la aproximación paisajística, se toma en consideración la localización explícita de los sistemas provisoros y receptores de los servicios, pudiendo analizarse el intercambio de servicios entre unos y otros. Desde esta perspectiva, los paisajes son considerados como sistemas espaciales socio-ecológicos (Termorshuizen y Opdam, 2009). La integración de las diferentes facetas funcionales de un mismo sistema paisajístico o territorial es la base del concepto o paradigma de la multifuncionalidad del paisaje (*landscape multifunctionality*) (Mander et al., 2007).

En lo que respecta a la importancia del contexto geográfico en la provisión de servicios ecológicos, resulta evidente que un mismo proceso ecológico puede implicar un beneficio o un perjuicio para las actividades humanas en función del lugar en concreto donde se desarrollen. Por ejemplo, la presencia de árboles puede suponer un servicio positivo en un determinado contexto al mejorar la infiltración del agua en el suelo, mientras que en otro puede implicar una pérdida neta en el balance hídrico local al aumentar las pérdidas por transpiración y reducir la recarga de acuíferos (Zhang et al., 2007). Una aproximación territorial

debe poner énfasis en los condicionantes locales que inciden en los efectos específicos de un proceso dentro de un contexto determinado.

La perspectiva territorial o paisajística proporciona un marco de referencia útil para el análisis de las relaciones entre la estructura y la funcionalidad de los ecosistemas. Por ello, se trata de un enfoque que entronca conceptual y metodológicamente con la ecología del paisaje, lo cual permite aplicar el conjunto de herramientas conceptuales y metodológicas de esta disciplina al estudio de los servicios. En este contexto, algunos autores utilizan el término de “servicio paisajístico” (*landscape service*) como sinónimo de servicio ecosistémico (De Groot y Hein, 2006), si bien añadiendo algunos matices que resultan importantes para la aplicación del concepto en el marco de los presupuestos teóricos y metodológicos de la ecología del paisaje. En este sentido, el término paisaje pone el énfasis sobre la dimensión espacial de los procesos (“horizontal”) frente al carácter marcadamente “vertical” de los análisis ecológicos habituales. Asimismo, el término paisaje además se suele vincular en mayor medida a la interacción entre hombre y naturaleza, frente al sesgo todavía común del término ecosistema hacia lo estrictamente natural. Por último, la referencia al concepto de paisaje, sobre todo entendido en el contexto hispanohablante en su acepción más cercana a la noción de territorio, hace explícito el vínculo entre la ecología del paisaje y la planificación territorial, facilitando la implementación práctica de la noción de servicio a través de los instrumentos de ordenación.

3. APROXIMACIONES METODOLÓGICAS AL ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES

3.1. La ecología del paisaje aplicada a entornos metropolitanos

Si bien la utilidad del concepto de servicio ecosistémico parece innegable en el contexto de las políticas y estrategias de sostenibilidad en ámbitos urbanos y metropolitanos, es indispensable contar con métodos y herramientas de análisis que faciliten su uso como factor para la toma de decisiones y su integración en planes e instrumentos de ordenación.

Como se ha indicado en el apartado anterior, una de estas aproximaciones estaría vinculada con la ecología del paisaje. Esta disciplina presta especial atención a tres aspectos fundamentales del territorio: la estructura, la funcionalidad y el cambio (Forman y Godron, 1986); es decir, se atiende a las características estructurales y morfológicas de un territorio, al cambio de estas características con el tiempo y a la influencia de los patrones estructurales y su evolución en la propia dimensión funcional del territorio. La funcionalidad del paisaje se compone del conjunto de flujos que, como resultado de la propia dinámica natural o de la actividad antrópica, se establecen dentro y entre los elementos que componen un ámbito territorial. Estos flujos pueden ser de energía, de materiales, de organismos vivos (incluyendo al ser humano) y de información (incluyendo la información genética transmitida por el flujo de genes entre y dentro de poblaciones de organismos). Los procesos que subyacen a estos flujos pueden ser de diferente naturaleza: físicos, geomorfológicos,

biológicos, antrópicos, etc. y constituyen en su conjunto el soporte básico de los servicios ambientales.

El núcleo central de la ecología del paisaje se sitúa precisamente en el estudio de la interacción entre los flujos funcionales y la estructura del territorio. Uno de los objetivos básicos de la disciplina es entender de qué forma las pautas estructurales condicionan los procesos o flujos que se dan dentro o entre los elementos del paisaje (o entre diferentes paisajes) y, al mismo tiempo, en qué manera el funcionamiento del paisaje da origen o mantiene determinadas estructuras (Rodá, 2003). El análisis de la evolución temporal de los patrones espaciales resulta de gran interés, ya que permite conocer las consecuencias ecológicas de los cambios producidos en el paisaje, a la vez que ayuda a identificar los procesos sociales y biofísicos que originan o modulan dichas transformaciones.

Es por ello que las metodologías de análisis basadas en la ecología del paisaje se muestran como un instrumento de indudable interés para la planificación, siendo aplicables a la ordenación del crecimiento urbano, al diseño de sistemas de espacios verdes o a la evaluación de diferentes escenarios de desarrollo. Son abundantes los ejemplos recientes de aplicación de este enfoque para la identificación de las dinámicas de cambio o el análisis comparativo de diferentes ámbitos urbanizados (Angel et al., 2012; Kaza et al, 2013).

Para estudiar la relación entre estructura y función, y sobre todo para obtener información útil de cara a la ordenación y la gestión ambiental del territorio, es un requisito imprescindible disponer de instrumentos que nos permitan describir la estructura paisajística en términos cuantitativos. Con objeto de cubrir esta necesidad, se ha diseñado un amplio número de índices o métricas de paisaje (*landscape metrics*) basados en los fundamentos teóricos de la ecología del paisaje. Las métricas se pueden definir como herramientas matemáticas que caracterizan las propiedades geométricas y espaciales de una mancha o fragmento del paisaje (*patch*, o entidad espacialmente homogénea), o de un mosaico de manchas. Cada métrica aporta información valiosa sobre los contenidos del mosaico paisajístico (la proporción de los diferentes tipos de uso que componen el ámbito de estudio) o sobre la distribución de los mismos en el plano espacial. Partiendo de esta base, con un conjunto limitado de índices numéricos es posible caracterizar de forma bastante completa la estructura espacial de un paisaje determinado para un momento dado en el tiempo.

Los métodos basados en métricas de paisaje son particularmente útiles para abordar aspectos vinculados con el espacio libre, como los efectos de la urbanización sobre la conectividad espacial, la fragmentación del paisaje o la funcionalidad de los espacios libres urbanos como hábitat para especies animales; así como para analizar otros aspectos de la ecología urbana con una clara dimensión espacial, como la incidencia de la estructura urbana en la isla de calor urbano o en los patrones de consumo energético.

3.2. Un ejemplo de aplicación en el área metropolitana de Sevilla

Como ejemplo de aplicación de esta aproximación metodológica, expondremos de forma muy sintética los aspectos generales del análisis llevado a cabo por el autor en el área metropolitana de Sevilla para el periodo comprendido entre 1956 y 2007. La utilización de un conjunto de métricas de paisaje ha permitido la identificación de los principales rasgos estructurales de las diversas unidades territoriales en las que se subdivide el ámbito, así como el reconocimiento de las implicaciones ecológicas y territoriales de los cambios estructurales de la configuración espacial del paisaje a corto y largo plazo. A partir de los resultados, se ha explorado la potencialidad de las herramientas conceptuales y metodológicas de la ecología del paisaje como base para estrategias orientadas a un desarrollo urbano y territorial equilibrado y sostenible.

La metodología adoptada parte de la división del ámbito metropolitano (tal cual es definido por el Plan de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Sevilla, 2009; figura 1) en una serie de unidades territoriales o paisajísticas, determinadas por las características de su medio físico y sus patrones internos de uso de suelo (figura 2). Para cada una de estas unidades se ha generado una serie cartográfica de usos de suelo para los años 1956, 1999, 2003 y 2007 con una doble resolución temática, tomando para ello como base el Mapa de Usos y Coberturas vegetales del Suelo de Andalucía a escala 1:25.000. Sobre esta base cartográfica se ha calculado un conjunto de doce métricas de paisaje, con objeto de identificar una serie de rasgos estructurales como la dominancia de usos en cada unidad y periodo temporal, la configuración espacial de los usos, su fragmentación y su conectividad.

Figura 1. Localización y delimitación del área metropolitana de Sevilla

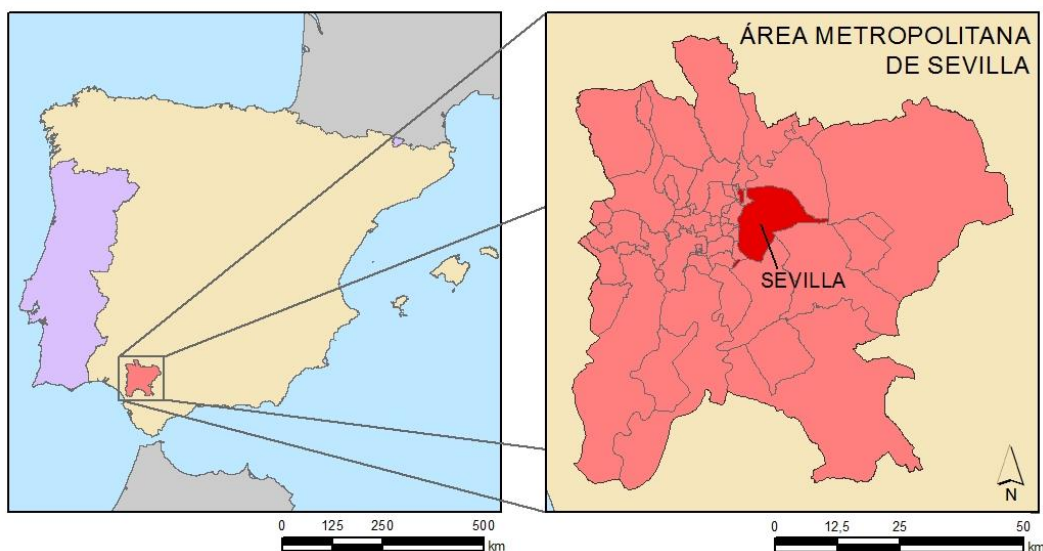
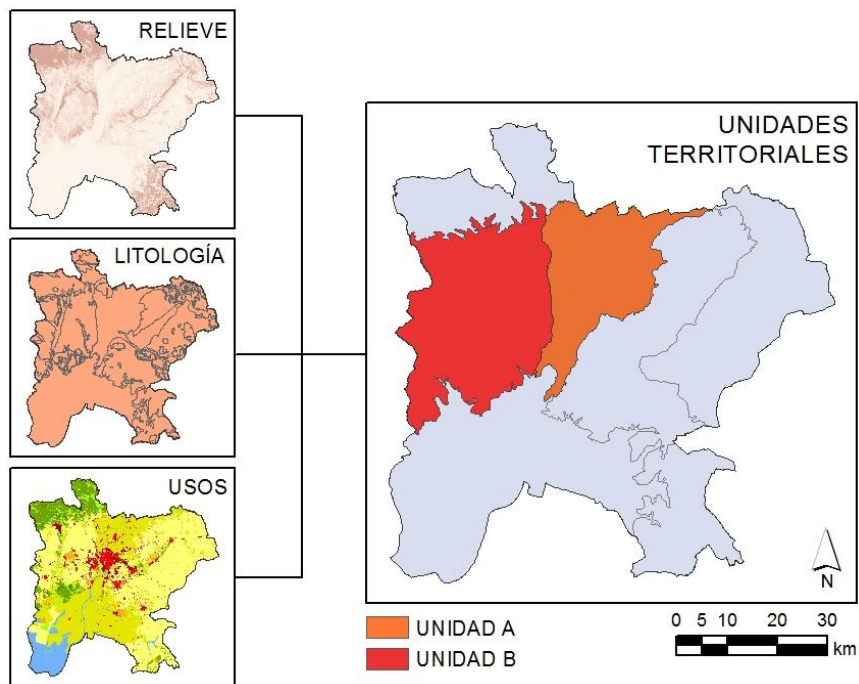


Figura 2. Unidades territoriales



Las figuras 3 y 4 muestran los usos para dos de las unidades territoriales más representativas del área, las correspondientes a la vega del Guadalquivir (unidad A) y la del entorno Aljarafe-Guadiamar (unidad B).

Figura 3. Unidad A: vega del Guadalquivir

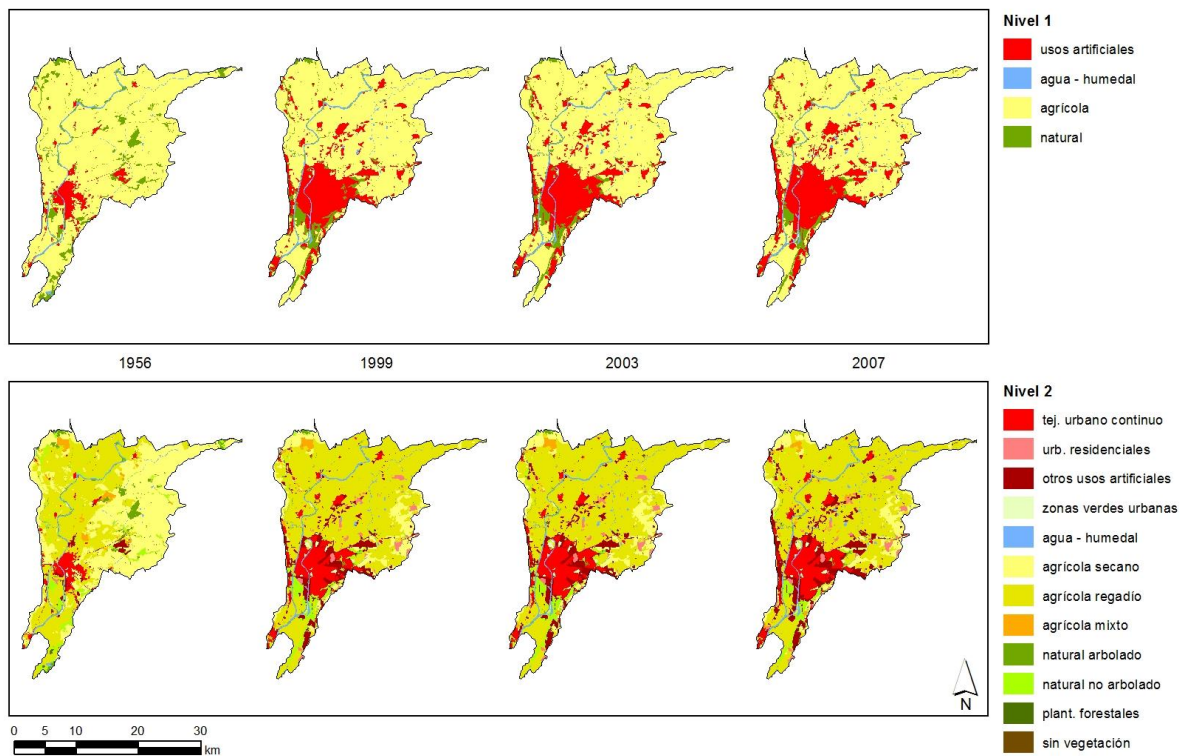
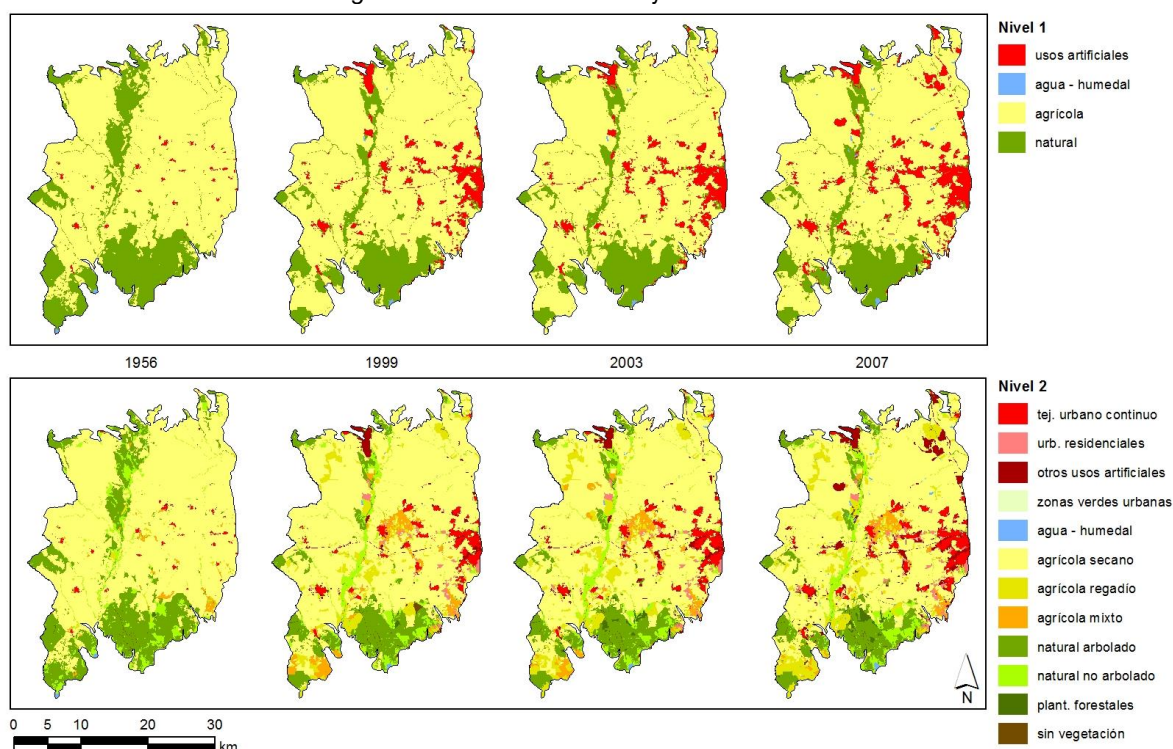


Figura 4. Unidad B: entorno Aljarafe-Guadiamar



El análisis llevado a cabo permite reconocer cómo la ausencia de un planteamiento global de ordenación para estos ámbitos (dado que el Plan metropolitano no se aprueba hasta 2009) y la carencia de procesos de coordinación entre los municipios han dado lugar a ordenaciones físicas fragmentarias e inconexas, en las que no se atiende adecuadamente a la configuración paisajística más amplia del ámbito donde se inserta cada municipio. De esta forma, la evolución de los usos de suelo muestra una inadecuada atención a la conservación de importantes recursos ambientales (tanto hábitats naturales extensos como corredores ecológicos), así como una falta de visión sobre espacios agrícolas de gran valor, utilizados en la práctica como reservorio para la expansión de usos urbanos.

Por otro lado, el análisis del paisaje permite identificar los recursos principales asociados al espacio libre metropolitano, evaluar su potencialidad actual para la provisión de determinadas funciones y servicios, y proporcionar pautas para su ordenación futura. Por ejemplo, el análisis destaca la potencialidad ligada a la red fluvial como eje vertebrador del espacio libre en las dos unidades presentadas. En el caso de la unidad A, el Guadalquivir actúa junto con sus afluentes como red que permite una conexión física entre los espacios naturales periféricos, el entorno agrícola periurbano y el espacio netamente urbano de la ciudad central. Los espacios de carácter natural anexos a la red fluvial constituyen elementos potenciales de gran valor para la articulación de un sistema verde que permita una adecuada transición urbano-rural-natural, proporcionando simultáneamente un amplio abanico de funciones ambientales y de uso público. En la unidad B, el eje central es el río Guadiamar, conector ecológico esencial entre los entornos naturales de Doñana y Sierra Morena. En este caso, se detecta como, a pesar de mantenerse intacta la conectividad física del corredor, el retroceso superficial y la fragmentación de hábitat asociado al mismo minan la funcionalidad del mismo. El

espacio agrícola ofrece en este caso potencialidades para el refuerzo de la conectividad ecológica en este entorno.

Los diferentes modelos de crecimiento urbano (compacto en la unidad A, desordenado y fragmentario en la unidad B), así como su impacto diferenciado sobre el espacio libre, quedan también caracterizados a partir de las métricas de paisaje. De esta forma, esta aproximación metodológica ofrece una visión completa de la evolución del espacio metropolitano y una comprensión global de su integridad ecológica a partir de los cambios en la configuración espacial de los usos de suelo, pudiendo establecerse un diagnóstico general sobre la capacidad del espacio libre para actuar como fuente de servicios ambientales.

3.3. Cuantificación y valoración de servicios ecosistémicos

Más allá de la perspectiva integradora y global que aportan las metodologías basadas en la ecología del paisaje, otros enfoques permiten añadir un mayor grado de concreción en el análisis de determinados servicios ambientales, haciendo posible cuantificar funciones concretas y estimar su impacto directo en el sistema urbano o metropolitano. Se pueden citar, por ejemplo, los métodos para la estimación de la captación de carbono por la vegetación y el suelo; el análisis del efecto de moderación de la temperatura a partir de la evapotranspiración de la vegetación urbana y del efecto sombra; la cuantificación de la función de retención de nutrientes y depuración de agua, etc. Un buen ejemplo de esta perspectiva es el software INVEST (desarrollado en el marco del proyecto Natural Capital²), que presenta hasta diecisiete modelos diferentes para la cuantificación y valoración de servicios ambientales; modelos que, si bien no han sido diseñados específicamente para entornos urbanos o metropolitanos, pueden aplicarse sin problema en este contexto. En general, los modelos para la cuantificación de servicios que están basados en el análisis de usos de suelo son especialmente interesantes de cara a la integración de los resultados en la planificación territorial. Por ejemplo, el modelo L-THIA (*Long Term Hydrological Analysis*, desarrollado por la Universidad Purdue) permite estimar la generación de escorrentía superficial y de contaminación difusa en función de los cambios de uso de suelo, permitiendo valorar el impacto de la ocupación del espacio libre por usos artificiales tomando en consideración las características del medio físico (Santiago, 2010).

Por último, es necesario mencionar la valoración económica de los servicios, perspectiva de análisis ligada al concepto de servicio desde su mismo origen, y por ello muy extendida en la literatura científica, sobre todo como base para el diseño de incentivos y mecanismos de carácter monetario (programas de incentivos agro-ambientales, sistemas de pago por provisión de servicios, etc.). Desde este enfoque se considera que el hecho de que los servicios ligados a los sistemas ecológicos hayan estado desligados de la dinámica de los mercados y de los mecanismos de fijación de precio sería la causa de la desaparición de muchos ecosistemas valiosos, al ser sustituidos por otros usos de suelo con una mayor rentabilidad económica a corto plazo. Desde esta óptica, la asignación de

² Proyecto desarrollado por la Universidad de Stanford, The Nature Conservancy, World Wildlife Fund y la Universidad de Minnesota (web: <http://www.naturalcapitalproject.org/INVEST.html>)

un valor económico a los ecosistemas (por ejemplo, a través de métodos de disposición al pago) permitiría una reversión de esta situación, a la par que facilitaría la toma de decisiones relativas a los cambios de uso.

4. LAS ESTRATEGIAS PARA EL FOMENTO DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES Y EL PAPEL DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

Muchos autores consideran que aún no se han desarrollado de forma suficiente ni la base científica ni los mecanismos políticos y de financiación necesarios para incorporar de forma satisfactoria los servicios ambientales a las estrategias de intervención pública, tanto en lo que respecta a la regulación de los usos del suelo como a la conservación de los recursos naturales a gran escala. No obstante, es posible detectar avances recientes en este tema. Por ejemplo, el proyecto de Evaluación de los Ecosistemas del Milenio ha supuesto un impulso para el desarrollo de estrategias orientadas a materializar el marco teórico de los servicios ecológicos a través de políticas efectivas (Hassan et al., 2005). Más aún, la revisión de casos prácticos recogidos en la literatura científica permite identificar un amplio abanico de iniciativas disponibles para la actuación pública. En general, se suele establecer una clasificación, por un lado, en políticas de tipo “vertical” (*top-down*), como la declaración de reservas naturales, el establecimiento de normas restrictivas para la conservación de zonas o procesos de alto valor, el establecimiento de sanciones económicas, o, en términos generales, la planificación física; y por otro, políticas de carácter “horizontal” como, por ejemplo, el establecimiento de mercados que den cabida a los servicios ecosistémicos, o el diseño de mecanismos de financiación para promover la potenciación de los procesos ecológicos en espacios de titularidad privada.

Algunos estudios han profundizado en el análisis de la implementación del concepto de servicio ambiental en diversos campos de intervención de los poderes públicos, detectándose aún un importante distanciamiento global entre la teoría y la práctica. Un ejemplo claro lo aportan Termorshuizen y Opdam (2009) a través de la revisión del conjunto de artículos publicados entre 2007 y 2008 en relación a los servicios ecosistémicos. De los 614 artículos identificados, sólo 75 contienen alguna referencia a la planificación como mecanismo de implementación práctica de este concepto. Un análisis más detallado permite comprobar que la mitad de estos artículos se limitan a nombrar el concepto de servicio ecológico dentro del marco referencial, pero sin ninguna vinculación metodológica o práctica. Esto puede deberse, al menos en parte, a la falta de datos y herramientas metodológicas eficaces para la cartografía de servicios ecológicos, pero quizá también al mantenimiento de determinadas inercias en la práctica de la planificación, tradicionalmente desligada de la ciencia ecológica.

Se puede afirmar que las iniciativas relativas a la valoración económica de servicios ambientales concretos y al diseño de mecanismos de pago por la provisión de dichos servicios son actualmente más abundantes que los ejemplos relativos a la planificación. Este tipo de estrategias se centra sobre todo en ecosistemas gestionados por el hombre, principalmente explotaciones agrícolas y

forestales. Dado que se trata de sistemas orientados básicamente a un aprovechamiento económico, la intervención pública consiste fundamentalmente en el desarrollo de instrumentos económicos que persiguen establecer un equilibrio entre los bienes producidos por el sistema (p. ej., alimentos, madera, fibras, etc.) y los beneficios indirectos que se derivan del mismo (p. ej., los servicios ecológicos de regulación proporcionados por estos espacios).

A pesar de todo lo anterior, y como se ha mostrado en el ejemplo metodológico expuesto, la ordenación del territorio y el planeamiento urbano pueden ser instrumentos efectivos, si no indispensables, para el fomento de los servicios ambientales y la conservación de los sistemas que los proveen, en particular en entornos tan dinámicos como las áreas metropolitanas. Esta afirmación es válida con independencia de que un plan haga mención explícita o no al concepto de servicio. Una adecuada ordenación del sistema de espacios libres y el establecimiento de medidas de protección de los elementos clave del patrimonio territorial frente a las presiones urbanísticas son factores esenciales para preservar la provisión de servicios en áreas urbanizadas. Precisamente, en entornos metropolitanos el peso de la protección de los principales recursos naturales recae en muchos casos sobre los instrumentos convencionales de ordenación territorial, dado que los instrumentos de protección de la naturaleza suelen quedar restringidos a espacios de elevado valor natural, con frecuencia alejados de los grandes centros urbanos. Por ello, la incorporación de criterios ecológicos en el proceso de planificación y, sobre todo, un adecuado tratamiento del espacio libre, son factores básicos para que los instrumentos de ordenación actúen como herramientas de potenciación de los servicios ambientales.

Por último, es necesario remarcar que las estrategias de corte económico y las iniciativas de planificación, si bien presentan importantes matices diferenciadores en cuanto a su forma de entender la preservación o potenciación de los servicios ecológicos, no deben ser entendidas como herramientas excluyentes o incompatibles (Bendor y Doyle, 2010). El peso que obtengan uno u otro tipo de estrategias debe ajustarse a la casuística concreta de cada servicio y del ámbito que lo proporciona. Esta situación es especialmente clara en el caso de los servicios generados por el espacio agrícola, pudiéndose potenciar de forma complementaria mediante una adecuada regulación de usos a través de la planificación y, al mismo tiempo, con la introducción de ayudas agroambientales que favorezcan prácticas de cultivo sostenibles. La aceptación pública de las medidas puede ser, asimismo, un factor importante a tener en cuenta, en la medida en que el apoyo de la población a los diferentes sistemas de intervención puede ser variable en función del contexto y de los diferentes sectores sociales implicados (Schulz y Schläpfer, 2009). Numerosos autores recomiendan en todo caso la implicación de los ciudadanos en las estrategias de promoción de los servicios, sobre todo en ámbitos urbanos, donde tanto los pequeños propietarios (de jardines, parcelas cultivadas, etc.) como los colectivos y asociaciones locales pueden jugar un papel importante en el mantenimiento de espacios potencialmente provisorios de servicios.

BIBLIOGRAFÍA

ANGEL, S.; PARENT, J.; CIVCO, D. (2012): "The fragmentation of urban landscapes: Global evidence of a key attribute of the spatial structure of cities, 1990-2000". *Environment and Urbanization*, vol. 24 (1), pp. 249-283.

ANTLE, J. M.; CAPALBO, S. M. (2002): "Agriculture as a managed ecosystem: policy implications". *Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 27 (1), pp. 1-15.

BENDOR, T.K.; DOYLE, M. W. (2010): "Planning for ecosystem services markets". *Journal of American Planning Association*, vol. 1976 (1), pp. 59-72.

BJORKLUND, J.; LIMBURG, K. E.; RYDBERG, T. (1999): "Impact of production intensity on the ability of the agricultural landscape to generate ecosystem services: an example from Sweden". *Ecological Economics*, nº 29, pp. 269-291.

BOLUND, P.; HUNHAMMAR, S. (1999): "Ecosystem services in urban areas". *Ecological Economics*, 29, pp. 293-301.

BOYD, J.; BANZHAF, S. (2007): "What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units". *Ecological Economics*, vol. 63, pp. 616-626.

DAILY, G. C. (1997): "What are ecosystem services?" En: DAILY, G. C. (ed.) *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*, pp. 1-10. Island Press, Washington D.C.

DE GROOT, R.; HEIN, L. (2007): "Concept and valuation of landscape functions at different scales". En: MANDER, Ü.; WIGGERING, H.; HELMING, K. (eds.) *Multifunctional land use. Meeting future demands for landscape goods and services*, pp. 15-36. Springer, Berlin.

EGOH, B. et al. (2007): "Integrating ecosystem services into conservation assessments: A review". *Ecological Economics*, nº 63, pp. 714-721.

FERIA, J. M.; SANTIAGO, J. (2009): "Funciones ecológicas del espacio libre y planificación territorial en ámbitos metropolitanos: perspectivas teóricas y experiencias recientes en el contexto español". *Scripta Nova* [en línea], vol. 13, nº 299. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-299.htm>.

FOLCH, R. (ed.) (2003): *El territorio como sistema*. Diputación de Barcelona, Barcelona.

FORMAN, R. T. T.; GODRON, M. (1986): *Landscape Ecology*. John Wiley & Sons, Nueva York.

HASSAN, R.; SCHOLLES, R.; ASH, N. (eds.) (2005): *Ecosystems and human well-being: Current state and trends: Findings of the Condition and Trends Working*

Group. Island Press, Washington D.C. HOUGH, M. (1998): *Naturaleza y ciudad. Planificación urbana y procesos ecológicos*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona.

JAMES, P. et al. (2009): "Towards an integrated understanding of green space in the European built environment". *Urban Forestry & Urban Greening*, vol. 8(2), pp. 65-75.

KAZA, N. (2013): "The changing urban landscape of the continental United States". *Landscape and Urban Planning*, vol. 110(1), pp. 74-86.

MANDER, Ü.; WIGGERING, H.; HELMING, K. (eds.). (2007): *Multifunctional land use. Meeting future demands for landscape goods and services*. Springer, Berlin.

MARTÍNEZ, M. L.; LÓPEZ-BARRERA, F. (2008): "Special issue: Restoring and designing ecosystems for a crowded planet". *Ecoscience*, vol. 15, nº 1, pp. 1-5.

RODÀ, F. (2003): "La matriz del paisaje. Funciones ecológicas y territoriales". En: FOLCH, R. (ed.) *El territorio como sistema*, pp. 43-56. Diputación de Barcelona, Barcelona.

SANTIAGO, J. (2010): *Ciudad, espacio libre y funcionalidad ecológica. Una aproximación territorial al estudio del medio ambiente en el área metropolitana de Sevilla*. Tesis doctoral, inédita.

SCHULZ T.; SCHLAPFER F. (2009): "Demand for landscape management: Regulation versus financing". *Society and Natural Resources*, vol. 22 (1), pp. 27-41.

TERMORSHUIZEN, J.W.; OPDAM, P. (2009): "Landscape services as a bridge between landscape ecology and sustainable development". *Landscape Ecology*. vol. 8, nº 24, pp. 1037-1052.

ZHANG, W.; et al. (2007): "Ecosystem services and dis-services to agriculture". *Ecological Economics*, vol. 64, pp. 253-260.



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

El valor de los eriales y zonas libres del norte de la ciudad de Madrid. Una oportunidad para la conservación de la biodiversidad urbana.

Pedro Molina Holgado, Ana Belén Berrocal Menárguez***

** (Dr. en Geografía. Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid)*

*** (Dra. Ingeniera de Caminos, Canales y Puertos. Departamento de Hidráulica, Energía y Medio Ambiente, Universidad Politécnica de Madrid)*

RESUMEN

Los eriales de los bordes de las ciudades son espacios de transición entre los medios rurales y urbanos. Estos enclaves mantienen importantes valores naturales, territoriales y, a menudo, culturales. Su identificación, caracterización y valoración debe ser una labor prioritaria dentro del conjunto de las tareas específicas de la planificación urbana. De esta forma quizá sea posible contribuir a la conservación de la biodiversidad urbana aplicando modelos de desarrollo más sostenibles.

ABSTRACT

The wastelands on the edges of cities are transition places between rural and urban environments. These enclaves have important natural, territorial and often cultural values. Identification, characterization and assessment should be a priority task for urban planning. This may be possible to contribute to the conservation of urban biodiversity by implementing more sustainable patterns of development.

1. INTRODUCCIÓN

Los espacios no ocupados y las zonas verdes situadas en el interior o en los bordes de las ciudades son ámbitos territoriales de notable interés para la conservación de la diversidad biológica. Su función y valores son especialmente significativos en áreas intensamente humanizadas, como sucede en Madrid (Alonso y Purroy, 1979; Molina, Berrocal et al., 2014; Molina, 2014; Velasco y Blanco, 1996) o en otras ciudades españolas (Alegre et al.; 1987; Batllori y Uribe, 1988). Singularmente, cabe destacar el notable interés de las zonas libres situadas en los espacios urbanos de borde, por ser piezas territoriales que se

constituyen como elementos de transición hacia hábitats extraurbanos (Dearbon y Kark, 2010), en general de dominante natural.

En particular, son de especial interés los eriales, espacios “no ocupados” en términos urbanísticos, situados preferentemente en el perímetro externo de los espacios construidos. Se trata por tanto de áreas no ordenadas, a pesar de estar ubicadas con frecuencia en suelo urbano no consolidado, como sucede en amplios sectores del término municipal de Madrid. En ellos se desarrolla un tipo de vegetación integrado por comunidades generalmente primocolinizadoras, rasgo evolutivo fruto del estrés frecuente que sufren los terrenos que ocupan, integradas por un buen número de elementos nitrófilos, ruderales y en ocasiones arvenses. Podrían también, denominarse *descampados*, un término de uso frecuente en las ciudades de España debido a la proliferación de estos espacios abiertos en los bordes e intersticios de las ciudades de los años 70 del siglo XX, aún a medio hacer en esa década.

La alteración biológica de estos espacios en términos catenales y de composición es generalmente notable. En efecto, los eriales son áreas situadas principalmente en zonas de borde, en la periferia de la ciudad. Por ello son asiento frecuente de usos no deseables, siendo habitual su utilización como vertederos de inertes no controlados, basurales o ámbitos de ocupación suburbana no formal. Además, en ellos se producen de manera periódica incendios que afectan a la estructura, desarrollo evolutivo y composición de la vegetación así como a la complejidad y desarrollo edáfico. Son por tanto territorios del margen urbano, afectados por la marginalidad inherente a esta posición, periférica tanto por su localización como por el escaso interés que tradicionalmente han concitado en la comunidad en el sentido más amplio de este término. Todas estas características crean unas configuraciones paisajísticas particulares en las que las frecuentes remociones de terreno, quemas y vertidos determinan su morfología y, sobre todo, la vegetación que los ocupa.

2. LOS VALORES DE LOS ERIALES DEL NORTE DE LA CIUDAD DE MADRID

2.1. Características generales

A pesar de las frecuentes modificaciones de la topografía original, una parte sustancial de estos eriales situados en el distrito de Fuencarral-El Pardo aún conservan su relieve natural. En términos morfológicos y paisajísticos son *campiñas* (Gómez Mendoza et al., 1998), situadas aproximadamente en el intervalo altitudinal comprendido entre los 700-740 m, Estos relieves bajos están modelados sobre materiales detríticos de las facies medias de la cuenca de Madrid, arenas arcósicas de grano grueso y arcillas pardas y rojizas de Aragoniense superior (Pérez y Calvo, 1989). Estas leves campiñas ocupan el sector más elevado de un conjunto de pequeñas cuencas hidrográficas integradas en la cuenca mayor del arroyo de Valdebebas, tributario directo del río Jarama en Paracuellos del Jarama. Precisamente, como consecuencia de su posición elevada colindante a la divisoria Manzanares-Jarama, estos eriales presentan un

relieve alomado formado por pequeños valles de orientación general SO-NE, cuyas nacientes se sitúan en puntos de descarga del acuífero detrítico.

El estado de conservación de estos eriales es diverso. En general, se aprecia un gradiente de degradación que se incrementa en sentido meridional debido al aumento de la densidad del espacio construido que se verifica en este sentido. Existen no obstante eriales colindantes al Nudo de Norte de la M-30 bien conservados y en clara evolución sucesional debido, en gran medida, a su aislamiento y, por ello, dificultad de acceso.

2.2. La vegetación de los eriales

Los eriales del distrito Fuencarral-El pardo albergan comunidades principalmente herbáceas. Aquí dominan herbazales de porte camefítico presididos por la gramínea *Pipthatherum miliaceum* y, en menor medida, otras formaciones herbáceas que forman mosaicos con la anterior dominadas, respectivamente, por *Hordeum murinum* subps. *leporinum* y *Bromus sterilis*. Estas comunidades nitrófilas alternan y se suceden estacionalmente con otras formaciones también herbáceas dominadas por elementos anuales, vivaces o perennes como tobas (*Onopordum acanthium*, *Onopordum illyricum*), cardos menores (*Carduus pycnocephalus* y *Carduus tenuiflorus*, con *Silybum marianum* en estaciones húmedas) jaramagos (*Diplotaxis catholica*), matacandiles y malvas (*Sysimbrium irio*, *Malva sylvestris*, *M. parviflora*), acederas (*Rumex crispus*, *R. pulcher*) cenizos y bledos (*Chenopodium album*, *Amaranthus* sp.), olivardas (*Dittrichia viscosa*), hinojos (*Foeniculum vulgare*) o manzanillas locas (*Anacyclus clavatus*). Otras comunidades bien representadas en estos eriales son los gramadales de *Cynodon dactylon* y los pastizales ralos dominados por gramíneas, leguminosas y asteráceas nitrófilas puras o facultativas. Estas comunidades incorpora entre otras especies, *Trifolium campestre*, *Trifolium scabrum*, *Trifolium glomeratum*, *Trifolium tomentosum*, *Trifolium cherlerii*, *Medicago minima*, *Medicago truncatula*, *Medicago rigidula*, *Astragalus hamosus*, *Astragalus sesameus*, *Biserrula pelecinus*, *Capsella bursa-pastoris*, *Leontodon taraxacoides*, *Anthemis arvensis*, *Chondrilla juncea*, *Crepis vesicaria*, *Poa annua*, *Hordeum murinum*, *Bromus rubens*, *Laphocloa cristata*, *Desmazeria rigida*, *Plantago coronopus*, *Erodium cicutarium*, *Geranium molle*, *Convolvulus arvensis*, etc. En su seno son frecuentes además algunos elementos exóticos, principalmente neotropicales, pertenecientes a los géneros *Echinochloa*, *Setaria*, *Digitaria* o *Amaranthus*, entre otros,



Figura 1. Algunos elementos de la flora de los eriales del norte de la ciudad de Madrid. Arriba a la izquierda, *Crepis vesicaria*; a la derecha, *Papaver rhoeas*. Abajo a la izquierda, *Trifolium chernetii*; a la derecha *Dittrichia viscosa*.

La dinámica natural de la vegetación de estos eriales podría generar a corto o medio plazo densos retamares de *Retama sphaerocarpa*, aunque su importancia territorial en el ámbito analizado es escasa debido a la continuada alteración que soportan. En efecto, cuando las condiciones de estabilidad aumentan aparecen en el seno de estos herbazales nitrófilos algunos elementos leñosos o vivaces, principalmente retamas (*Retama sphaerocarpa*), ajenjos (*Artemisia campestris*) y cambroneras (*Lycium europaeus*) en estaciones secas y, sobre suelos más húmedos, zarzas (*Rubus* gr. *ulmifolius*), juncos churreros (*Scirpoides holoschoenus*) e incluso sauces negros y salvifolios (*Salix atrocinerea*, *S. salvifolius*). Es interesante destacar la presencia de la Cambronera en este sector del término municipal, una especie de solanácea arbustiva de distribución mediterránea muy frecuente en el sur del mismo sobre sustratos yesíferos o ricos en bases pero escasa en los materiales detríticos ácidos del borde de la cuenca de Madrid (vid. Grijalbo, 2010).

Todas las comunidades citadas son formaciones herbáceas o subarborescentes características de áreas de clima mediterráneo continentalizado, bien adaptadas a la sequedad estival característica de este espacio. Este rasgo se manifiesta en la importancia específica y elevada abundancia global de terófitos, hemicriptófitos y criptófitos, muy frecuentes en todas las comunidades identificadas. Estos biotopos, además, se encuentran mejor adaptados que otros más persistentes a los medios inestables, frecuentemente perturbados por quemaduras, vertidos y remociones de terreno.

2.3. Características y valores faunísticos

2.3.1. Los eriales como áreas de interés para las aves

La importancia ecológica de los eriales, más allá de su interés y valor botánico es grande. La intensa fructificación de la mayor parte de los elementos herbáceos, especialmente asteráceas, crucíferas, leguminosas y quenopodiáceas, genera un importante volumen de semillas que contribuyen a mantener las poblaciones de un nutrido grupo de especies de aves durante la invernada y en los pasos migratorios. En los eriales del norte de la ciudad de Madrid son frecuentes los fringílicos invernantes (Serín verdellino *Serinus serinus*, Jilguero europeo *Carduelis carduelis*, Verderón común *Carduelis chloris*, Pinzón vulgar *Fringilla coelebs*, Pardillo común *Carduelis cannabina*, Jilguero lúgano *Carduelis spinus*), muy numerosos además en los pasos migratorios, especialmente en el prenupcial, y algunos aláudidos (Cogujada común *Galerida cristata*) y embericidos (Escribano triguero *Miliaria calandra*).

En la Figura 2 puede observarse la evolución anual de la riqueza total de las comunidades de aves de los eriales de Fuencarral-Las Tablas expresada como número total de especies, así como la evolución del número de especies de fringílicos. Se muestra además la evolución anual de la densidad en el mismo ámbito, expresada como *aves/10ha* (Figura 2b). La distribución mensual de los valores de riqueza muestra diferencias estadísticamente significativas, tanto para el conjunto de la comunidad ($p < 0,0004$) como para el gremio de los fringílicos ($p < 0,0001$). En relación con la densidad, los contrastes son aún más acusados, advirtiéndose claramente la importancia de este espacio durante la invernada y, especialmente, en el paso prenupcial que se verifica en los meses de febrero ($248,06 \text{ aves}/10 \text{ ha}$) y marzo ($147,58 \text{ aves}/10 \text{ ha}$). En este caso, existe una correlación positiva tanto entre los valores de riqueza global-especies gremio fringílicos ($r_s = 0,4791$; $p < 0,005$; $n = 13$) como entre riqueza-gremio y densidad-gremio ($r_s = 0,5314$; $p < 0,005$; $n = 13$) (Molina et al.; 2014, 2014; Molina, 2014).

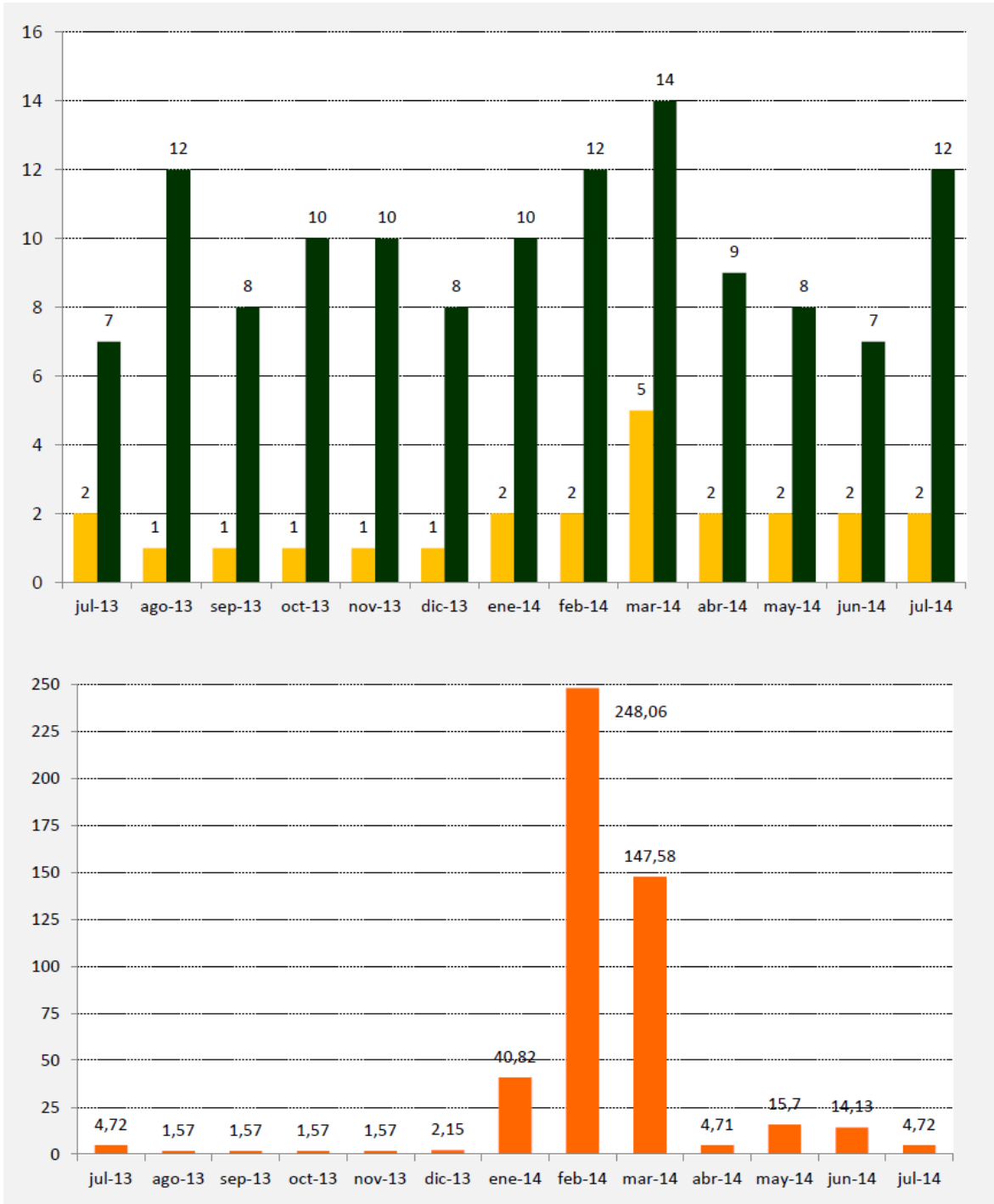


Figura 2. Evolución de la riqueza total (Figura 2a) (riqueza total: verde, nº de especies gremio fringílidos; naranja) y la densidad (Figura 2b) (aves/10 ha) de las poblaciones de fringílidos en los Eriales de Fuencarral-Las Tablas en el periodo julio 2013/julio 2014.

Fuente: Molina, Berrocal et al. (2014); Molina (2014).

En términos globales, los parámetros de la comunidad de estos eriales durante el periodo reproductor (mayo-julio 2013) son los siguientes: *Riqueza total* (14), *Riqueza media* ($7,60 \pm 0,89$), *Densidad* ($47,97 \pm 18,49$ aves/10 ha), *Diversidad* ($1,61 \pm 0,25$ nats), *Equitabilidad* ($0,79 \pm 0,11$) (Molina et al., op. cit.). Estos valores son elevados, superiores a los registrados en otros medios de características equiparables, aunque las diferencias son menos acusadas que las observadas

durante la invernada en los parámetros de algunas de las especies dominantes como Serín Verdecillo, Pardillo común y Jilguero europeo, (cf. Senar y Borrás, 2012; Marín y Monrós, 2012; Pículo y Monrós, 2012).

La presencia de algunas especies escasas o en declive también pone de manifiesto el valor de los eriales del norte de la ciudad de Madrid para la conservación de la diversidad. Cabe destacar, en particular, la presencia de Collalba gris (*Oenanthe oenanthe*), una especie cuya área de distribución se extiende por toda Europa, Asia menor, la mayor parte de Asia central y meridional, sur de Irán, Islandia, borde ártico, enclaves de Canadá y Marruecos (Snow y Perrins, 1998). Es especie estival que inverte en África sub-sahariana, en una extensa franja situada entre Senegal y Kenia (Baltá, 2003). En Madrid no se cita como ave reproductora más allá del sur de la rampa del Sistema Central y del borde meridional del páramo de raña cerca de El Casar en Guadalajara (Díaz et al., 1994). Por tanto, la pequeña población reproductora localizada en los eriales de Las Tablas-Fuencarral, de cría segura no referenciada hasta la fecha, es la más meridional de la región. Su reproducción en esta localización es segura en 2013, (observación de un grupo familiar en julio de 2013), posible en 2014 (Molina et al., op. cit.).

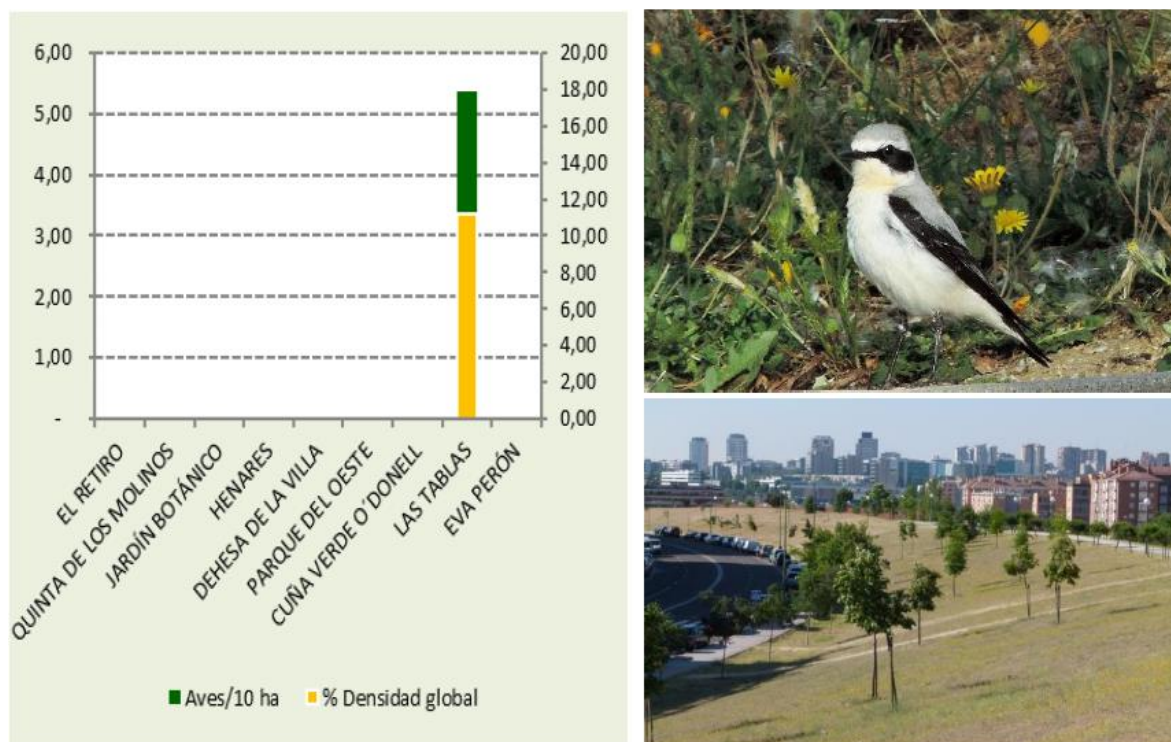


Figura 3: La Collalba gris (*Oenanthe oenanthe*) en los eriales de Las Tablas-Fuencarral durante el periodo de reproducción de 2013. El gráfico indica la densidad de la especie, expresada como aves/10ha, y la importancia porcentual de este valor en el conjunto de la comunidad. Fuente: Molina, Berrocal et al., 2014.

El valor medio de la densidad de la especie en esta zona durante los meses de mayo a julio (5,35 aves/10 ha) se aproxima a la densidad registrada en otros medios naturales y seminaturales utilizados por las collalbas, como pastizales y Roquedos-pastizales (8,31 aves/10 ha) (Baltà, op. cit.). No en vano, el hábitat que ocupan las collalbas en la zona analizada está formado por pastizales ralos sin riego, con arbolado disperso de escaso porte y vigor, dominados por leguminosas, asteráceas, gramíneas nitrófilas y otros elementos más o menos nitrófilos.

Estas condiciones, que favorecen tanto a las collalbas como a otras aves ligadas a este tipo de medios, se mantendrán mientras se mantengan los eriales y no se modifiquen los sistemas de riego, por goteo, en las zonas débilmente ajardinadas que frecuenta la especie. Permanecerán no obstante los grandes taludes artificiales creados entre el espacio construido y la autopista M-40, igualmente espacios de interés para este grupo de aves.

El interés y valor específico de esta especie se debe a su tendencia demográfica en España, claramente negativa: se ha cuantificado un porcentaje de cambio negativo del 14,69% en el periodo 1998-2013 (*Declive moderado*, $p < 0,005$) (SEO-BirdLife, 2013). A comienzos de la primera década de 2000 (BirdLife International, 2004), la población europea incluyendo Turquía se estimó en 4,6-13 millones de parejas reproductora, representando la población española el 2,8-7,1% de la misma.

Para Europa en su conjunto, la Collalba gris se considera *En declive* (moderado descenso reciente), siendo su categoría SPEC 3 (SPEC: Especies que requieren medidas de conservación en Europa) (SPEC 3: especies cuya población global no está concentrada mayoritariamente en Europa pero que presentan un estado de Conservación desfavorable en Europa). Anteriormente, a comienzos de la década de 1990, se consideraba segura y no se encontraba incluida en la lista SPEC (Tucker y Heath, 1994).

2.3.2. Otros valores faunísticos

Los eriales del distrito Fuencarral-El Pardo son además un área de interés durante el periodo de reproducción para algunas especies de aves como Cernícalo vulgar (*Falco tinnunculus*), Curruca cabecinegra (*Sylvia melanocephala*), Alcaudón común (*Lanius senator*), Abubilla (*Upupa epops*), Abejaruco (*Merops apiaster*), Colirrojo tizón (*Phoenicurus ochruros*) y Chotacabras cuellirrojo (*Caprimulgus ruficollis*); también para varias de las especies de fringílicos ya citadas (Serín verdeillo, Jilguero europeo, Verderón común, Pardillo común) y, puntualmente, para algunos paseriformes característicos de zonas ajardinadas como Carbonero común (*Parus major*), Herrerillo común (*Cyanistes cyanus*) y Mirlo común (*Turdus merula*), entre otras. Mantienen además poblaciones residuales de herpetos (Sapo corredor *Bufo calamita*, Salmanquesa común *Tarentola mauritanica*, Lagartija colilarga *Psammodromus algerus*, Lagartija ibérica *Podarcis hispanica*, Lagarto ocelado *Timon lepidus*, Culebra de escalera *Rhinechis scalaris*) y mamíferos (Conejo

Oryctolagus cuniculus, Zorro *Vulpes vulpes*, Garduña *Martes foina*, Gineta *Genetta genetta*) (Monclús y De Miguel, 2003; De Miguel y Alvaredo, 2009), que podrían ser considerablemente más complejas y numerosas si existiese conexión física más expedita entre este ámbito, el Monte de El Pardo y el colindante Monte de Valdelatas. En cualquier caso, los mamíferos citados deben alcanzar los eriales del borde norte de la ciudad de Madrid con carácter finícola, siendo este ámbito, en términos demográficos, un área sumidero de las poblaciones-fuente existentes en los grandes espacios seminaturales cercanos.

3. LA IMPORTANCIA DE LOS ERIALES URBANOS EN LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD

La importancia de las zonas urbanas y periurbanas para el mantenimiento de la biodiversidad global es cada vez mayor debido al constante incremento territorial de estos ámbitos (Fernández-Juridic y Jokimäki, 2001). Por su importancia territorial y natural, los eriales, espacios en general poco valorados en términos de apreciación social, deben ser enclaves de atención preferente en la planificación urbana. Por ello, es preciso analizar con detalle sus características y valores eco-paisajísticos con carácter previo al desarrollo de cualquier proceso de urbanización así como su relación con los contextos seminaturales próximos. El conocimiento obtenido mediante este tipo de análisis debe formar parte del acervo necesario para, con criterios objetivos, proponer medida de conservación o, secundariamente, modelos y diseños verdes de alta diversidad en zonas creadas ex novo que repliquen hábitats naturales en el sentido indicado por Donovan, Sadler y Bryson (2005).

La restauración, conservación y mejora de la biodiversidad en zonas urbanas es, globalmente, cada vez más importante, tanto por los valores intrínsecos de estos ámbitos como por el cada vez mayor volumen de población urbana a escala global. Como señalan Savard, Clergueau y Menneche (2000), para la gestión y conservación de la biodiversidad urbana son importantes cuestiones como la escala, la jerarquía, las especies y su valor de conservación o la fragmentación del hábitat. Según los mismos autores, la consideración de estos conceptos en estos ecosistemas artificiales puede proporcionar datos importantes para su gestión.

Prueba del interés de las zonas urbanas para la conservación de la diversidad, como señala Barrios (2012), es la celebración en octubre de 2010 de la Cumbre de la Diversidad Biológica de la Ciudad, coincidiendo con la X Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica. La relevancia de este acontecimiento es notable ya que se incorporan las ciudades como áreas de interés para la conservación de la biodiversidad; además, como señala el anterior autor “en la declaración resultante, continuación de las de Curitiba y Bonn, los dirigentes y mandatarios de las ciudades reconocen la necesidad de seguir investigando en la materia y resaltan la importancia de las redes de investigación que ya están incorporando sus reflexiones a la gestión de las ciudades: TEEB (Economía de los ecosistemas y la biodiversidad), URBIO (Urban Biodiversity &

Design. Red internacional para la educación y la investigación aplicada) o los trabajos de la UNESCO”.

El caso de las zonas libres del norte de la ciudad de Madrid ilustra bien el interés de estos espacios para la conservación de la biodiversidad. Por sus valores intrínsecos, los espacios más valiosos deberían quedar al margen de los procesos de urbanización o, al menos, incorporarse mayoritariamente a la trama de espacios verdes y zonas libres. En este sentido, debe señalarse la necesidad de aplicar tratamientos y pautas de ajardinamiento que permitan mantener los valores de los eriales; no obstante, en términos de conservación, la integración de los hábitats preexistentes suele aportar más beneficios que sustituirlos por otros o tratar de recrearlos en otro lugar. Para lograr este fin sería necesario optar por modelos de gestión de zonas libres y tratamiento de espacios verde diferente al habitualmente aplicado. Se debe asumir, en definitiva, que es posible compatibilizar la función lúdica e higienista de espacios abiertos, parques y jardines con la conservación de la naturaleza en general y, en particular, con la conservación de la diversidad a escala local.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRE, J.; FERNÁNDEZ, F.; HERNÁNDEZ, A.; SÁNCHEZ, A.J. (1987): "Estudio ecológico de las comunidades de aves invernantes en los parques de urbanos de León". *Ecología*, 1, pp 211-223.
- ALONSO, J.A.; PURROY, F.J. (1979): *Avifauna de los parques de Madrid*. Naturalia Hispanica, 18. Madrid. ICONA.
- BALTÁ, O. (2003): Collalba gris (*Oenanthe oenanthe*). En, R.Martí y J.C. del Moral (eds.), *Atlas de las aves reproductoras de España*. Dirección General de Conservación de la Naturaleza-Sociedad Española de Ornitología. Madrid.
- BARRIOS, J.C. (2012): Ecosistemas urbanos. *Revista Ambienta*, 98.
- BATLLORI, X.; UNBE, F. (1988): "Aves nidificantes de los jardines de Barcelona". *Miscelania Zoologica*, 12, pp. 283-293.
- BIRDLIFE INTERNATIONAL (2004); *Birds in Europe. Population estimates, trends and conservation status*. BirdLife Conservation Series nº 12. BirdLife International. Cambridge
- DE MIGUEL, F.J.; ALVAREDO, M. (2009): "Respuesta del Zorro rojo (*Vulpes vulpes*) a excrementos de otros mamíferos introducidos en su territorio: comparación de los efectos del carácter local/introducido del intruso, la proximidad filogenética y el tipo de dieta". *Galemys*, 21 (1), pp. 17-26.
- DEARBORN, C.C.; KARK, S. (2010): "Motivations for Conserving Urban Biodiversity". *Conservation Biology* 24 (2), pp. 432-440.
- DÍAZ, M.; MARTÍ, R.; GÓMEZ-MANZANEQUE, A.; SÁNCHEZ, A. (eds.) (1994): *Atlas de las aves nidificantes en Madrid*. Sociedad Española de Ornitología-Agencia de Medio Ambiente. Madrid.
- DONOVAN, R. G.; SADLER, J.P.; BRYSON, J.R. (2005): "Urban biodiversity and sustainable development". *Engineering Sustainability*, 158 (2), pp. 105 –114
- FERNÁNDEZ-JURICIC, E.; JOKIMÄKI, J. (2001): "A habitat island approach to conserving birds in urban landscapes: case studies from southern and northern Europe". *Biodiversity and Conservation*, 10 (12), pp. 2023–2043.
- GÓMEZ MENDOZA, J.; GALIANA MARTÍN, L.; MANUEL VALDÉS, C.; MATA OLMO, R.; SANZ HERRÁIZ, C.; MOLINA HOLGADO, P. (1998): *Los paisajes de Madrid. Naturaleza y trama rural*. Alianza Editorial. Madrid.
- GRIJALBO CERVANTES, J. (2010): *Vegetación y flora de Madrid*. Ed. del autor. Madrid.
- MARÍN, M; MONRÓS, J.S. (2012): Pardillo común *Carduelis cannabina*. En SEO/BirdLife: *Atlas de las aves en invierno en España 2007-2010*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-SEO/BirdLife. Madrid.

MOLINA HOLGADO, P.; BERROCAL MENÁRGUEZ, A.B. LÓPEZ RODRÍGUEZ, A.; OCHOA SOTO, I. (2014): *Criterios para el incremento de la biodiversidad y la mejora de la calidad sonora de espacios verdes urbanos*. Fundación General de la Universidad Autónoma de Madrid-Fundación Mapfre. Madrid.

MOLINA HOLGADO, P. (2014): Las zonas verdes urbanas, enclaves de alta diversidad: caracterización de las comunidades de aves en parque de Madrid y Guadalajara. En M.E. Arozena y C. Romero. (coords): *Libro Homenaje a Eduardo Martínez de Pisón*. Universidad de La Laguna. En prensa.

MONCLÚS, R.; MIGUEL, F.J. (2003): *Señalización y respuesta a intrusos en el zorro rojo (Vulpes vulpes)*. Documentos de trabajo. UAM Ediciones.

PÉREZ GONZÁLEZ, A; CALVO SORANDO, J.P. (dir.) (1989): *Mapa Geológico de España*. E. 1:500.000. Madrid. IGME. Madrid

PÍCULO, R.; MONRÓS, J.S. (2012): Jilguero europeo *Carduelis carduleis*. En SEO/BirdLife: *Atlas de las aves en invierno en España 2007-2010*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-SEO/BirdLife. Madrid.

SAVARD, J.P.; CLERGEAU, P.; MENNECHEZ, G. (2012): "Biodiversity concepts and urban ecosystems". *Landscape Research*, 48 (3-4), pp. 131-142.

SENAR, A.; BORRAS, J.C. (2012): Serín Verdecillo *Serinus serinus*. En SEO/BirdLife: *Atlas de las aves en invierno en España 2007-2010*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente-SEO/BirdLife. Madrid.

SEO-BirdLife (2013): Resultados del Programa SACRE 1996-2013. SEO-BirdLife, Madrid

SNOW, D.W.; PERRINS, C.M. (1998): *The Birds of Western Palearctic*. Concise edition. Oxford University Press. Oxford.

TUCKER, M.; HEATH, M. F. (1994): *Birds in Europe. Their status conservation*. BirdLife Conservation Series nº 3. BirdLife International. Cambridge.

VELASCO, T Y BLANCO, G. (1996): "Descripción de la comunidad invernal de aves en un parque urbano". *Airo*, 7 (1), pp 26-35.



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

¿Puede ser inteligente una ciudad sin espacio agrario? Las células alimentarias un nuevo concepto para repensar las relaciones ciudad-campo. El caso de la región metropolitana de Barcelona

Josep Montasell Dorda y Sonia Callau Berenguer*

**(Ingeniero agrario, Comisión Tecnocientífica, Fundació Agroterritori)*

RESUMEN

Todas las ciudades tienen una periferia alrededor, que se extiende más allá de sus límites. El crecimiento demográfico de las ciudades y el aumento del consumo de suelo en estas áreas periféricas, han llevado a un aumento de la distancia física entre los centros urbanos y su territorio circundante, así como a una pérdida de la relación simbiótica entre las áreas de producción (espacio agrario) y de consumo (ciudades). Desde esta perspectiva, proponemos una aproximación teórica a un nuevo modelo de ciudad-región sostenible, que incluiría el vector alimentario en la planificación urbana y territorial, entendido como parte fundamental del metabolismo urbano.

ABSTRACT

All towns and cities have a periphery around them extending beyond their city limits. Population growth of cities and consumption of land within these peripheral areas have led to physical distance between urban centres and their surrounding territory, and to a loss of the symbiotic relationship between production (agricultural land) and consumption areas (cities). We propose a theoretical approach to a new sustainable model of city-region, which includes the food vector in land/urban planning, understood as a fundamental part of the urban metabolism.

1. ARGUMENTOS PARA DESARROLLAR ESTRATEGIAS Y POLITICAS DE PLANIFICACIÓN ALIMENTARIA

El escaso valor que se otorga a la alimentación, y por extensión, al espacio agrario productivo, entra en contradicción con el valor estratégico que

previsiblemente tendrá en un futuro más o menos próximo. Los expertos coinciden en afirmar que en el corto-medio plazo, no se podrá garantizar con certeza el aprovisionamiento de alimentos. El escenario presente y de futuro, con un incremento de los costes del transporte por escasez de combustibles fósiles y la necesidad de reducir las emisiones de CO² debidas al transporte de alimentos, han abierto el debate y la reflexión sobre el futuro de la producción de alimentos y la alimentación en general. En este sentido, apuntamos 4 argumentos principales para reflexionar sobre la importancia de desarrollar estrategias y políticas de planificación alimentaria. El primero de ellos es la resiliencia alimentaria y el segundo es la sostenibilidad urbana, que incluye, entre otros retos, la necesidad de reducir la huella ecológica derivada de la producción y consumo de alimentos. La seguridad y la autosuficiencia alimentarias constituyen el tercer argumento para promover políticas de planificación alimentaria que garanticen disponer de suelo productivo suficiente para garantizar la producción 'local' de alimentos destinados a alimentar a los ciudadanos de las ciudades próximas a los espacios productivos. El último de los argumentos que nos parecen interesantes para defender el desarrollo de políticas alimentarias es la importancia de la economía local, en la que la agricultura debe tener un papel preponderante, para poder preservarla para el consumo de proximidad.

Los espacios de periferia, que han sido los espacios de innovación y cambios de la ciudad, los espacios en los que se han ensayado nuevas formas de planificación y nuevos conflictos sociales, son en definitiva los espacios de relación campo-ciudad que configuran la nueva imagen de contemporaneidad de la ciudad y un espacio de pruebas para la nueva ciudad del siglo XXI, la ciudad inteligente, en la que el vector alimentario puede jugar un papel preponderante en la planificación alimentaria de la ciudad.

La localización de los espacios agrarios productores de alimentos debería ser traducida en una protección de los mismos, para evitar su pérdida. Sin embargo, la desaparición de suelo agrario, en buena medida ha sido debida a la falta de una ordenación territorial adecuada, aunque no es menos cierto que existe en la actualidad una tendencia cada vez mayor a escapar de la planificación separada de lo urbano y lo rural, y avanzar hacia lo que podríamos denominar el 'paradigma agrourbano'. En este sentido, algunos documentos sobre agricultura periurbana recomiendan que 'los suelos periurbanos de valor agrícola se califiquen como suelo agrícola, con independencia de que estén o no en explotación, ya que el suelo agrícola es una categoría finalista, de la misma forma que lo es el suelo urbano'.

2. LAS CÉLULAS ALIMENTARIAS: UNA PROPUESTA DE PLANIFICACIÓN ALIMENTARIA

A partir del modelo de 'urbanismo ecológico', que ensaya un modelo de ciudad sistémica, que se basa en el concepto de las 'supermanzanas', o células urbanas, planteamos la propuesta de planificación alimentaria basada en un 'espacio agrario sostenible' mediante la propuesta de las 'células alimentarias' o subunidades del sistema agrourbano que garantizan la demanda de alimentos de

los habitantes de una célula urbana. Las células alimentarias deben interpretarse como el conjunto de espacios agrarios periurbanos, equipamientos e infraestructuras urbanos necesarios para garantizar la funcionalidad del sistema alimentario definido como la cadena de actividades que conectan la producción, el procesado, la distribución y el consumo de alimentos., incorporando la necesidad de establecer un estándar o dotación de espacio productivo por habitante ($m^2/habitante$).

3. EL CASO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BARCELONA

La Región Metropolitana de Barcelona puede definirse, en términos agrarios, como un territorio amenazado, pero agrodiverso debido que concentra en relativamente poco territorio, una gran diversidad de tipologías productivas y de cultivos.

Cabe destacar la tendencia creciente en la ciudad de Barcelona y ámbito metropolitano, de los circuitos de venta directa entre productores y consumidores observándose una tendencia al alza que en el caso de las cooperativas y grupos de consumidores, lo que consolida la tesis de que también en el área metropolitana de Barcelona se observa una creciente preocupación por parte del consumidor para adquirir los alimentos directamente al productor.

4. A MODO DE CONCLUSIONES

a) Es necesario obtener datos precisos sobre la dotación de espacio agrario necesaria para poder alimentar una célula urbana o espacio construido dentro de la ciudad, en función de los hábitos de consumo, de la climatología, de la calidad agrológica del suelo, etc., b) el cálculo del estándar o dotación de espacio agrario por habitante es un ejercicio interesante que obliga a reflexionar sobre el impacto de la destrucción de suelo agrario a favor de suelo urbano, y de su efecto en la disminución de la suficiencia alimentaria de una sociedad, c) Es relevante la dificultad de encontrar en la literatura sobre planificación alimentaria, casos o experiencias prácticas de planes alimentarios que integren la producción, distribución y consumo de alimentos de forma 'local'. En todo caso, se pueden encontrar proyectos o planes para fomentar el consumo de productos locales, y d) la ciudad en transición del siglo XXI, será necesario la aplicación de un 'urbanismo ecológico' que debería entender la ciudad como parte de un sistema agrourbano, en el que el vector alimentario juegue un papel predominante.



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

15 actuaciones para un urbanismo sostenible (revisión y actualización de 14 actuaciones para un urbanismo sostenible (2009)¹)

Rita Monfort Salvador*

**(Arquitecta. Máster Oficial en Arquitectura Avanzada, Paisaje, Urbanismo y Diseño. Doctorando en la Universitat Politècnica de València)*

RESUMEN

En 2009 se estudiaron los temas más importantes que se debían tratar en los barrios consolidados de las ciudades españolas en relación con su espacio público (bien como problemas, bien como oportunidades o bien como algo en lo que mejorar) con el fin de crear un espacio urbano mejor, de mayor calidad y más sostenible. A partir de aquí se listaron 14 actuaciones que daban respuesta a estos temas a la vez que eran sensibles con su entorno y respetaban la identidad del barrio. Ahora, 5 años después, se revisan estas actuaciones, añadiendo una nueva y adaptando la lista a la actualidad.

SUMMARY

In 2009, the most important issues that should be addressed in the existing neighbourhoods of Spanish cities in relation to their public space (either as problems, as opportunities or as something to improve) were studied in order to create a best urban space, with higher quality and more sustainable. From here, 14 actions that addressed these issues while were careful with its surroundings and respected the identity of the neighborhood were listed. Now, five years later, these actions are reviewed, adding a new one and adapting the list to the present.

¹ **MONFORT SALVADOR, R.** (2009): *La Transformación hacia la sostenibilidad de los barrios consolidados. El caso de las ciudades españolas. Tesina de investigación. Máster Oficial en Arquitectura Avanzada, Paisaje, Urbanismo y Diseño (Especialidad: "Arquitectura del territorio y paisaje. Urbanismo") UPV, 2008-2009.*

Cuando una zona urbana, una parte de la ciudad, tiene un problema o una necesidad en su espacio público, no necesariamente tiene que pasar la solución por grandes proyectos urbanísticos, ya que con ello corremos el riesgo de perder la personalidad y cultura de ese barrio. A veces basta con pequeñas actuaciones a modo de bisturí, temporales en algunos momentos, definitivas en otros, que mejoren la calidad del espacio público y la calidad de vida de los ciudadanos, y que hagan de un barrio un espacio urbano más sostenible.

Estas 15 actuaciones (o soluciones generalizadas) se eligieron con el fin de que cumpliesen una serie de requisitos:

- colaboración en la realización de un barrio más sostenible.
- la no necesidad de implantación en toda la ciudad para su funcionamiento.
- sensibilidad con el barrio y con su identidad.
- mejoras en la vida de las personas, con aportaciones positivas hacia ellas.

Se revisaron actuaciones que se han llevado a cabo en municipios de España, y se examinaron los barrios sostenibles construidos de nueva planta para ver cuáles eran sus características. Las actuaciones se pueden dividir en dos grupos, las que mejoran lo ya existente, como la Xerojardinería, y las que deben implantarse desde un principio, como los huertos urbanos.

Es obvio que no todos los barrios necesitan estas intervenciones. Al igual que la que se implante deber ser en respuesta a unas características que tenga el barrio en concreto, después de haber estudiado sus necesidades, los problemas que tiene, las oportunidades que se le plantean y lo que podría mejorar. A partir de ahí, aquí están las actuaciones:

- 1- Implantar Huertos urbanos: Esta actuación, surgida en la ciudad industrial del siglo XIX como medida de supervivencia, tiene todas las ventajas de una zona verde más las que surgen de su propia actividad como huerto.
- 2- Insertar la vegetación como confort térmico: Sus ventajas son múltiples, incluidas la mejora estética del lugar, la psicológica de las personas, y la calidad del aire. Pero la variación que pueden ejercer creando pequeños microclimas en el espacio muchas veces pasa desapercibida.
- 3- Usar la Xerojardinería: Esta práctica empezó en la década de los 80 para hacer frente a la sequía de la década anterior. En definitiva se trata de diseñar espacios verdes pensando en un mantenimiento eficiente y ecológico.
- 4- Implicación de los ciudadanos (participación, información): La implicación de los ciudadanos en las decisiones a tomar hace que se adapten más a las necesidades y características reales. La información y participación son decisivas a la hora de hacer cambios.

- 5- Diseñar el Pavimento (de un nuevo modo): Su diseño puede influir en la percepción del espacio más de los que se podría imaginar a priori. No elegirlo de forma adecuada puede hacer incómodo transitar por él o que sea preciso mayor mantenimiento, una buena elección se convierte en ahorro económico y mejora el espacio público, entre otras.
- 6- Elegir mobiliario urbano sostenible: En su elección deben influir muchos criterios además del estético. Así, no sólo se crearán espacios más agradables y se les facilitará la vida a los ciudadanos.
- 7- Retocar la superficie (para cambiar la sección de la calle): Colocando mobiliario urbano en determinados sitios y pintando el suelo de la calzada conseguimos diferenciar zonas de manera física y visual cambiando la sección de la calle sin realizar obras.
- 8- Peatonalización vs Transporte privado (o peatón vs coche): Más espacio para los peatones y menos para los coches. Las ventajas de disminuir el espacio a este último son claras. Sin embargo hay que tener en cuenta que la peatonalización también tiene parte negativa.
- 9- Camino escolar: Siendo uno de los recorridos que actualmente se realiza en coche, el “camino escolar” pretende devolver la seguridad y comodidad al camino de casa al colegio, teniendo en cuenta las características de los niños y fomentando que se realice el recorrido andando o en bicicleta.
- 10- Potenciar los modos activos de transporte: Cada vez es más la gente que utiliza estos medios de transporte de forma habitual, no contaminan, son saludables y son más económicos. Los “modos activos” son aquellos en los que el motor somos las personas: bicicletas, patinete, andar...
- 11- Potenciar el transporte eléctrico: suponen una disminución de la contaminación local. El problema viene si se vuelve a utilizar energía proveniente de combustibles fósiles.
- 12- Situación de placas solares: espacios urbanos en lugar de espacios naturales Si se ocupase un espacio artificial en zonas urbanas, no se eliminarían espacios verdes y prevalecerían los parajes naturales.
- 13- Reutilizar los solares: El usar temporalmente un solar inutilizado supone darle al barrio un uso nuevo, reutilizar un espacio inutilizado, mejorar la calidad espacial, además se solucionar problemas de seguridad e higiene.
- 14- Diversificar los usos en el espacio público: La diversidad de usos es fundamental en el urbanismo sostenible. Un espacio con diferentes usos atrae a los ciudadanos y hace que los vecinos disfruten de su espacio.

15-Fomentar la diversión para niños y personas mayores (con elementos urbanos): La infancia y la tercera edad son los dos grupos sociales que más tiempo pasan en el espacio público. Fomentar su diversión es un éxito a la hora de atraer gente.



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

La recuperación de los patios interiores de manzana del ensanche de Barcelona, una alternativa para la reutilización del patrimonio urbano.
La reconquista del espacio público de proximidad

Teresa Pazos Ortega

Arquitecta, doctora en urbanismo

RESUMEN

Los cascos urbanos consolidados son un desafío y una oportunidad para la renovación urbana. El Ensanche de Barcelona se encuentra totalmente colmatado y densificado. La trama diseñada a finales del siglo XIX por Ildefons Cerdà ha perdido en el proceso de consolidación parte de su esencia y funcionalidad. Es patente la necesidad de espacios libres y equipamientos. El Ayuntamiento lleva desarrollando desde finales de los '80 una interesante –aunque insuficientemente conocida– estrategia de liberación de espacios verdes, los patios interiores de manzana. Se trata de una nueva tipología de espacio libre, de pequeño tamaño, pero distribuidos por toda la trama. Cumplen la función de servir a las necesidades básicas de los ciudadanos: tranquilidad, vegetación, espacio de recreo y esparcimiento. Son lugares comunitarios, de convivencia vecinal a medio camino entre la intimidad de las viviendas y la actividad comercial de la calle. Su éxito radica en su funcionalidad y su calidad, pero sobre todo en el valor de su proximidad. Ha sido un proceso prolongado en el tiempo que debe seguir formando parte de la renovación urbana de la ciudad. Es un modelo viable de recuperación del patrimonio urbano, a escala de barrio, para la mejora de la ciudad. Un ejemplo para actuaciones en otras tramas urbanas con problemáticas semejantes.

Palabras clave: patios interiores de manzana – patrimonio urbano - espacios públicos de proximidad – gestión urbana

ABSTRACT

The Ensanche of Barcelona is a completely congested and densified urban area. The project, designed in the late nineteenth century by the engineer Ildefons Cerdà, lost its essence in the consolidation process. Actually It has an enormous lack of open spaces and facilities. The City Council has been developing since the late '80 an urban strategy to restore gardens to the blocks interiors and return them to the public leisure. A new type of open public space is created. They are small pieces but they are distributed throughout the whole Ensanche. They serve some basic needs of citizens: tranquility, greenery, shade, space for recreation and leisure. They are community places, halfway between the privacy of homes and commercial activity of the street. Its success lies in the functionality of the space and its quality, but above all in the proximity to the citizen. It's a long process that should remain part of the ongoing renewal of the Ensanche. It's a viable model to intervene in other urban areas with similar problems.

Key words: interior open spaces – functionality of open spaces – proximity green spaces – urban management

1. RENOVACIÓN-RECUPERACIÓN-REVALORIZACIÓN DE LA CIUDAD CONSTRUIDA

La renovación urbana ha reconocido el valor de la ciudad heredada. En este caso de los ensanches del s XIX y de la manzanas que los formaban. Desde finales de los '70 se ha evolucionado de un modelo de "demolición" a otro más respetuoso con el tejido existente. Las experiencias internacionales han contribuido a afianzar la reutilización de las viejas estructuras; la mejora de la calidad de vida y mantenimiento de los barrios; y la dotación de espacios libres y equipamientos públicos como clave de la cohesión y de la vida comunitaria. Un urbanismo más estratégico que normativo, basado en la renovación de modelos válidos, en la reutilización de las viejas ideas con nuevas perspectivas y en la recuperación de los espacios infrautilizados.

La búsqueda de espacios libres en el Ensanche de Barcelona se inscribe en la transformación de la ciudad: apuesta por el bienestar frente al crecimiento; la regulación en detalle –según la necesidad de descongestionar, conservar o renovar- frente a la regulación genérica; la incorporación a la renovación urbana de la reflexión crítica de la intervención de la ciudad que acompaña a la transición democrática; las sucesivas mejoras de los instrumentos de intervención; y la cooperación entre la gestión pública y el capital privado.

El proceso de liberación de los interiores de manzana nace como parte de una política integrada para romper las tendencias de los cascos consolidados: congestión, terciarización, expulsión y vaciado residencial (gentrificación). Situar la ciudad consolidada en el centro de la pónica urbana con un control público del suelo.

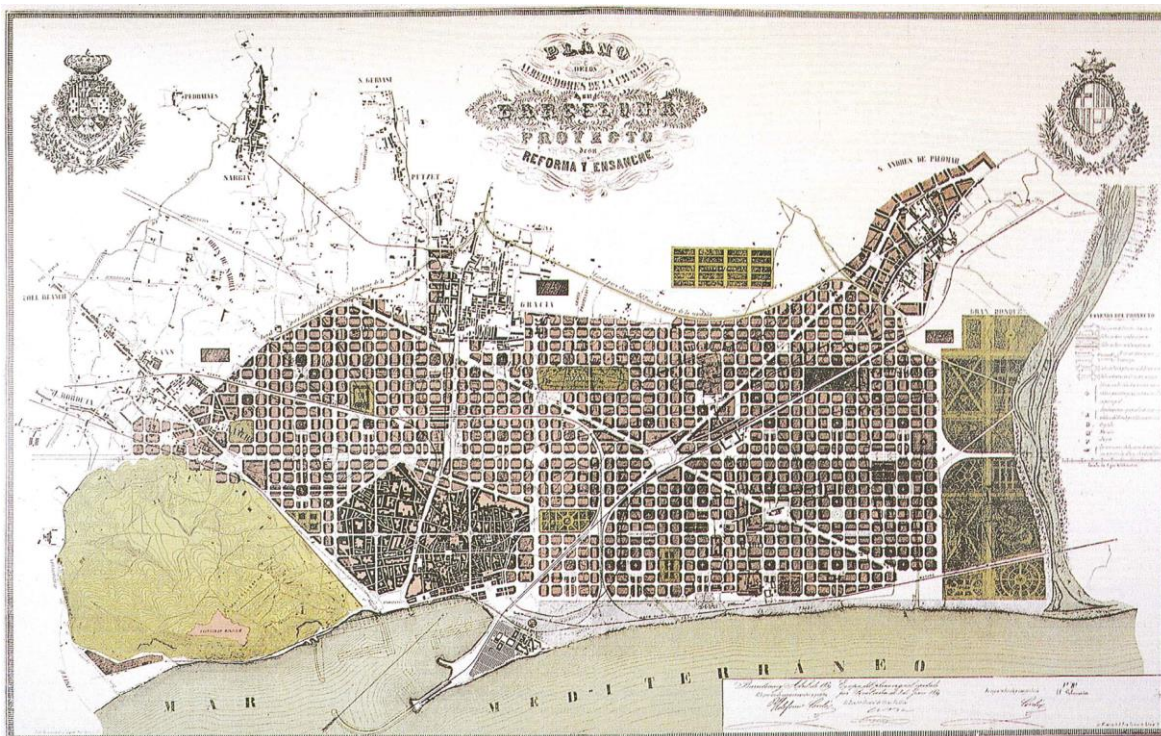
Los patios interiores de manzana son la respuesta de aprovechamiento de la ciudad construida y colmatada para resolver las carencias de zonas verdes.

Existen otros ejemplos pero es en la ciudad de Barcelona donde han devenido en un paradigma del urbanismo progresista y ecológico contemporáneo, digno de investigar y mostrar.

Durante el transcurso de los últimos 30 años de estrategia urbana, los Patios Interiores de Manzana se han ido convirtiendo en identitarios del Ensanche. Otras ciudades tienen problemas semejantes y probablemente un caso como el de Barcelona podría servir de ejemplo para actuar desde la misma trama existente y aportar ideas de actuación y de colaboración entre entidades públicas y privadas. Este trabajo defiende su papel y demuestra la necesidad de su presencia.

2. EL Ensanche COMO LABORATORIO: NUEVAS SOLUCIONES PARA PROBLEMAS PENDIENTES

No es posible entender la actuación llevada a cabo en el Ensanche sin partir de su singular trama y de su progresiva consolidación. Ildefons Cerdà planteó en 1859 un proyecto de “ensanche” basado en una trama ortogonal de edificación alineada a vial. Se atrevió a proponer la posición de la edificación dentro de la manzana en dos bandas en fachadas de lados contrapuestos. El resto quedaba libre para amplias zonas ajardinadas. El creciente furor especulativo impidió el desarrollo de las ordenanzas tal como se habían planteado. No solo se acabó construyendo en la totalidad del perímetro de la manzana sino que se superó la altura y se ocupó el interior de manzana. Pocos interiores quedaron sin ocupar.



Plano de los alrededores de la ciudad de Barcelona. En sus dibujos Cerdà plantea para las manzanas una edificación en bloques abiertos que dejan interior libre y ajardinado (Cerdà, 1859)

A pesar de la bondad del proyecto su ejecución difirió de las ideas primigenias. No se dejaron libres los interiores de manzana ni se construyeron los equipamientos planteados. Se superaron tanto las alturas permitidas originalmente como la ocupación del suelo, llegando a altos niveles de densidad. Muchas de las fábricas instaladas decaen y comenzó a degradarse el distrito y a perder calidad de vida. La trama, la pieza fundamental, no se modificó y algunos de estos inconvenientes se convirtieron en ventajas. La densidad ofrecía diversidad y las parcelas de industria obsoleta permitían disponer de amplios espacios de transformación en el futuro.

Desde los años 60 del s.XX la sociedad pedía cambios y mejoras. De EEUU (Jane Jacobs y su lucha contra la demolición del barrio del Greenwich Village de Nueva York) y de Europa (Campos Venutti y su urbanismo de la austeridad para la renovación de Bolonia y el IBA berlinés de los '80) llegaban nuevas ideas de reivindicación social, histórica/cultural y política y/o económica de la ciudad y del espacio público y de renovación urbana *cauta*. Social referido al derecho a la vivienda, a la integración social y al mantenimiento de la población en el barrio. Histórica/cultural de recuperación de la identidad y capacidad de los ciudadanos de intervención. Económica para traer actividad, evitar la terciarización y aprovechar la ciudad construida con la austeridad como principio. En definitiva, la renovación como reconstrucción, y en concreto, la calidad de vida ligada a la permanencia en el barrio, el control social por lazos sociales, la identidad y el valor de la centralidad como enriquecimiento de la vida urbana y para una mejor integración.

Barcelona era y es una ciudad activa y reivindicativa. Ya existía una tradición urbanística, incrementada aún más a partir de los años 60 desde la universidad (Manuel de Solà-Morales y el Laboratori d'Urbanisme). La ciudad se convirtió en objeto de estudio y análisis, de tesis doctorales y de investigaciones. Cuando se necesitó actuar y se pudo, había tanto ideas como profesionales para llevarlas a cabo.

La transición política impulsa el deseo de recuperación urbanística y hace posible una larga y amplia operación de renovación urbana. Se estrecha el vínculo entre los técnicos municipales y la universidad, lo que favorece trabajos de colaboración entre ambos. Se plantean estrategias que el Ayuntamiento convierte en planes, directrices y ordenanzas. Son estrategias de mejora de los sistemas de infraestructuras, equipamientos y zonas verdes, así como de revitalización de los barrios y de renovación de las distintas tramas existentes. Entre otros temas se plantea la recuperación de los espacios interiores de manzana para poder descongestionar y compensar, aunque mínimamente, la enorme carencia de zonas verdes. A partir de aquí se buscan los instrumentos adecuados, como son planes, normativas y ordenanzas. Las inversiones para los Juegos Olímpicos de 1992 permitieron la realización de muchas de ellas. La liberación de interiores de manzana forma parte de esta renovación urbana. Fue un proceso continuado liderado tanto por políticos como por técnicos municipales.

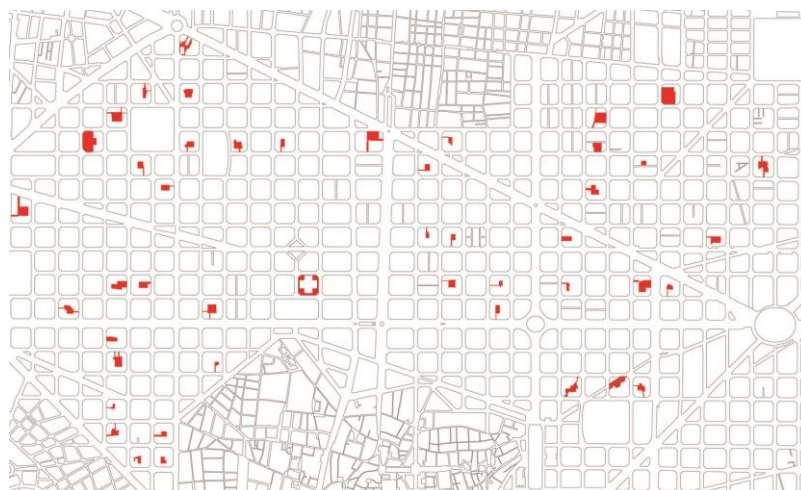
No es hasta el Plan General Metropolitano (PGM) de 1976, actualmente vigente, que no se reduce el aprovechamiento de las manzanas. El PGM plantea soluciones concretas a problemas concretos más que una estrategia global. En el

Ensanche la presencia de múltiples naves con usos obsoletos permite plantear una zonificación de transformación de industria a sistema general, bien zona verde o equipamiento. El Estudio del Ensanche que se elabora en 1983 plantea mantener y afirmar los elementos de identidad del Ensanche como pieza que articula y estructura el plano urbano de Barcelona. Posteriormente, y afinando más la implantación de soluciones, se elabora la Ordenanza metropolitana de rehabilitación (1985) y el Catálogo de Patrimonio arquitectónico histórico-artístico de la ciudad de Barcelona (1986) que incluye una ordenanza de protección, la considerada Ordenanza de rehabilitación y mejora del Ensanche que supone el reconocimiento de la *alineación* y del *patio interior* como *patrimonio histórico-urbanístico*. Para facilitar el uso libre del patio se obliga a dejar sin edificación, incluso en planta sótano, la parte de parcela situada a una distancia de vez y media la profundidad edificable, medida desde la alineación a vial.

Muchas de las actuaciones han servido para introducir equipamientos en relación con patios interiores, ya sea dando a fachada o en el mismo corazón de la manzana. Se trata de equipamientos de pequeño tamaño, guarderías, centros de día, bibliotecas. Su presencia enriquece al patio interior y viceversa.

3. LA IMPORTANCIA DE DISPONER DE UNA SÓLIDA ESTRATEGIA LOCAL

Ya en 1983 se planteó la opción de recurrir a los interiores de manzana. La posibilidad de expropiar manzanas completas para liberarlas y ajardinarlas resultaba, no obstante, inviable económicamente. En otros casos, fueron planteadas futuras intervenciones sobre parcelas concretas. Interesaba no solo conseguir zonas verdes sino también nuevos equipamientos, sobre todo docentes. A partir de aquí, el ayuntamiento inicia la estrategia de obtención de espacios verdes públicos, así como de equipamientos, en los interiores de manzana del Ensanche. Se elaboran desde planes sectoriales y de compensación hasta estudios de detalle. Se plantearon las primeras actuaciones y se aprobaron las correspondientes ordenanzas concretas. Se inicia así un arduo proceso que dura ya 30 años. La continuidad, el esfuerzo y la constancia en la gestión, con el correspondiente apoyo económico y presupuestario, han sido elementos clave que han aportado un innegable valor añadido a la ciudad.



Patios y zonas ajardinadas recuperadas por el ayuntamiento desde el año 1987 dentro del Ensanche de Barcelona. Elaboración propia a partir de datos de ProEnsanche y trabajo de campo

El primer patio reconocido (Torre de les Aigües, 1987), que se desarrolló tras unos primeros tanteos, tuvo la virtud de dar ya una primera visualización a la estrategia. Confirmó con plena validez la natural funcionalidad de los patios interiores de manzana, y estimuló posteriores actuaciones. Desde 1987 hasta la actualidad se han creado 46 nuevos espacios interiores de manzana, 33 de los cuales son patios. El objetivo era conseguir que una de cada nueve manzanas tuviera en su interior un espacio verde público abierto a los ciudadanos.

La estrategia evoluciona con el tiempo, como lo hace la ordenanza y el propio mercado inmobiliario de la ciudad. Se crea en 1996 una empresa mixta de gestión con inversión privada: ProEnsanche, que será la encargada de llevar a cabo la revitalización del distrito. Gracias a esta empresa se aceleran los procesos y se agilizan las actuaciones. Se crean estrategias a 4 años, como la de conseguir un patio liberado cada 200 m. El hecho de concentrar esfuerzos permite elaborar acciones concretas para problemas concretos. La estrategia es pública pero la iniciativa es generalmente privada. Desde el Ayuntamiento se han creado los instrumentos adecuados, las ordenanzas, pero es ProEnsanche quien gestiona o dirige los planes especiales, planes de mejora o modificaciones del Plan General necesarias para cada actuación, junto con los promotores privados. ProEnsanche trabajaba en aquel momento como intermediario entre propietarios de parcelas y el Ayuntamiento. Gracias al capital privado se realizan más acciones aunque se pierden elementos importantes, como dejar el subsuelo libre de edificación, que permitiría una mayor permeabilidad, o la reducción de la calidad del espacio obtenido.

Para facilitar las actuaciones se utilizan propiedades municipales como comodín para intercambiar por interiores de manzana, o incluso en el mejor de los casos, con la totalidad de la parcela para poder edificar equipamientos en fachada. Otra moneda de cambio es el aprovechamiento que todavía no se ha agotado o la cesión del uso del subsuelo bajo patio para aparcamiento o usos compatibles. Solo en contadas ocasiones se expropian parcelas, pues el coste lo haría inviable.

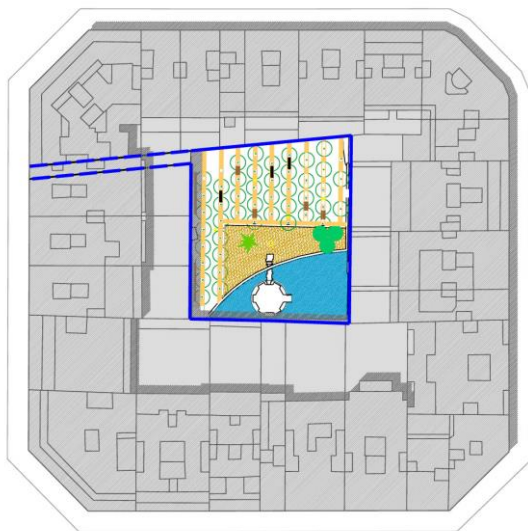


Arriba y abajo imágenes del patio interior de la Torre de les Aigües antes y después de la liberación y ajardinamiento del mismo. Imágenes del Ayuntamiento

4. UN NUEVO TIPO DE ESPACIOS LIBRES: LOS PATIOS INTERIORES DE MANZANA

Como espacios, por sus características formales y peculiaridad, se puede afirmar que los patios constituyen una nueva tipología de espacio libre. Tienen unas características singulares que los diferencian de otros espacios como son plazas y jardines: Están ubicados en el interior de manzanas edificadas. Son espacios públicos dentro de los espacios privados.

- ⤴ Se encuentran rodeados por construcciones en prácticamente todo su contorno, dejando apenas un espacio de entrada desde la calle. Este contorno es irregular y no permeable. No hay accesos a plantas bajas ni a viviendas, excepto a los equipamientos que se han construido simultáneamente. Son espacios cerrados en sí mismos. Los muros ofrecen protección: seguridad física y psicológica.
- ⤴ La proximidad de la edificación reduce el campo de visión, lo que también condiciona la percepción desde fuera?



Torre de les Aigües, 1987

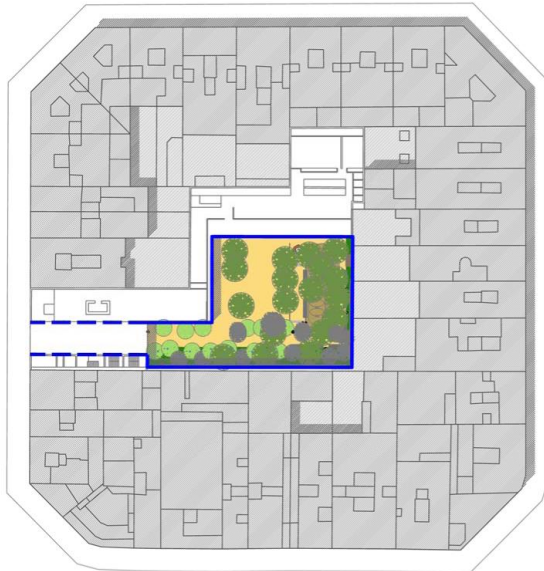


Sebastia Gasch, 1991



Montserrat Roig, 1997

Manuel de Pedrolo, 1997



Tres Tombs, 2001



Càndida Pérez, 2007

- ⤴ Tienen dimensiones limitadas; ocupan aproximadamente el 30% de las manzanas. Su tamaño es reducido, oscilando entre los 360 y los 3000 m², con una media de unos 1800m².
- ⤴ No existe un un modelo fijo debido a la multitud de variables combinadas. El diseño depende de las preexistencias, así como de la posición de los accesos. . En cuanto a su gestión, tampoco se repite un sistema. Los patios se obtienen gracias a las oportunidades de cada caso: propietarios privados que quieren actuar, industria que queda obsoleta y se decide transformar o simplemente por la aparición de solares en venta. Conllevan actuaciones complejas, que en muchas ocasiones afectan a varias manzanas. Y se obtienen mediante cesiones, transferencias de aprovechamiento y/o expropiaciones.

- ⤴ En su reducido tamaño, con un diseño de mínimos, ofrecen espacios de relación, de convivencia, de juego y expansión, ajenos a los coches, al ruido, al consumo, accesibles a todos e incluso estéticamente bellos, un lugar del que la gente puede apropiarse.
- ⤴ Solo se mantienen abiertos en horas diurnas. El Ayuntamiento se encarga de su apertura así como de su mantenimiento.

Por ello es posible verificar su funcionalidad. Cumplen con creces su papel como espacio libre, tanto individualmente como en conjunto. Destacan precisamente por satisfacer las necesidades urbanas, más que por su calidad estética. Mejoran la calidad de vida. Cubren necesidades psicológicas y físicas, biológicas y sociales y de confort ambiental.

- ⤴ Se favorece la ventilación, la permeabilidad del suelo si no se construye en subsuelo, el frescor, espacios sin humo y sin ruido de tránsito
- ⤴ Eliminan edificaciones e introducen calidad ambiental (vegetación) que revaloriza las viviendas, sobre todo sus interiores a patio
- ⤴ Por disponer de un solo acceso no se crean flujos de paso constituyendo fundamentalmente zonas de estancia
- ⤴ Se crean espacios de esparcimiento, de relación social, de uso comunitario, donde los usuarios acuden repetidamente y se conocen. Constituyen espacios tranquilos, cada vez más necesarios en nuestras ciudades, aptos para gente con escasa movilidad como son niños, ancianos o gente sin tiempo o recursos para acercarse a zonas más amplias pero más alejadas. Además, y no menos importante, ofrecen una alternativa a los espacios colectivos que genera la ciudad, vinculados al consumo.
- ⤴ Independientemente del tamaño, el interior se haya dividido en múltiples zonas destinadas a usos diferenciados, de explanada, estancia, zonas ajardinadas y arboladas, de paso o entrada, espacios deportivos y zonas de juegos infantiles. El uso está condicionado por la combinación de estas zonas.
- ⤴ La ocupación máxima se realiza por la tarde de días de diario. Es el momento en el que los niños salen del colegio y se apropian de los espacios como prolongación del patio escolar. Por ello la intensidad de uso no solo depende del diseño del propio patio sino también viene condicionada por las actividades en manzanas colindantes, principalmente si existen equipamientos colectivos.

Como elemento urbano los patios forman parte de la trama y se superponen a ella. No llegan todavía a conformar un sistema al funcionar de manera individual con escasa relación entre si.

- ⤴ Se encuentran repartidos de manera casi homogénea por todo el distrito del Ensanche, casi uno cada 10 manzanas. Es por ello, por su cercanía al ciudadano, que se consideran espacios de proximidad.
- ⤴ Contribuyen a crear redes cotidianas junto con otros espacios de relación, los equipamientos, las calles, y las paradas de transporte colectivo, recorridos no lineales de casa al trabajo o al estudio como podrían ser de

casa al colegio, al trabajo, al mercado, a equipamientos colectivos y vuelta a casa.

- ⤴ Se prolonga el espacio libre de la calle pero no así la actividad. Por el momento no existe ninguna otra actividad en los interiores, solo la terraza del restaurante de algún hotel, y no por limitaciones legales. Sería posible algún incentivo o promoción de actividades aunque fuese de manera puntual.
- ⤴ Cuando el espacio lo ha permitido se han introducido equipamientos en combinación con el patio, en fachada o en interior. El enriquecimiento entre ellos es doble. Actividad atrae más actividad.

Como proceso de mejora de la ciudad se ha tratado de renovar respetando lo existente. El gran cambio ha sido establecer en el Ensanche la tipología de manzana cerrada con interior ajardinado, o más concretamente, recuperar las ideas propuestas por Cerdà.

5. UNA EXPERIENCIA EN PELIGRO

Todavía quedan espacios por liberar, pero, a pesar del éxito de las actuaciones, a partir del 2012 la situación ha cambiado. El Ayuntamiento ha modificado la estrategia, en principio por motivos sólo económicos y coyunturales. La empresa ProEnsanche fue absorbida por otra empresa municipal, BIMSA, y las actuaciones se han reducido a microurbanizaciones puntuales, aunque no se ha llegado a paralizar totalmente la obtención pública de patios. En el 2013 se aprobó el Plan de espacios libres, que ha permitido la cesión del uso por 3 años de distintos solares públicos, 2 de ellos en el Ensanche. Son ahora ciudadanos asociados en entidades sin ánimo de lucro los encargados de la gestión de los espacios libres. Se han plantado huertos y hay espacios de reunión o para realizar actividades. El acceso está limitado a los horarios decididos por estas entidades. De momento están teniendo un éxito relativo y permiten el planteamiento de nuevos debates y de la reflexión pública sobre quién gestiona el espacio y qué actividades se pueden desarrollar en él.

El Ensanche puede, y debe, absorber y dar cabida a nuevas propuestas que enriquezcan la vida urbana, como se hizo en su día con los patios interiores. Todavía es pronto para saber si se trata de una situación coyuntural, de si son actuaciones efímeras o el Ayuntamiento confía en un nuevo modelo alternativo de gestión comunitaria de espacios libres.

Con independencia de su éxito y de su valor, presentan aspectos mejorables, algunos de ellos mejorables y otros de más difícil solución hay que citar:

- ⤴ el elevado costo en gestión y económico que conllevan, que no cualquier ayuntamiento está dispuesto a asumir, al menos en actuaciones de tan pequeñas dimensiones y de escaso valor político;
- ⤴ en muchos casos el resultado dista lejos de responder a las expectativas y el espacio no se utiliza en toda su capacidad. Se requiere un esfuerzo añadido de rediseño;

- ✦ al tener accesos puntuales son de difícil percepción desde el exterior y no mucha gente sabe de su existencia. Tampoco se han promocionado o señalado suficientemente. Esta escasa visibilidad a pie de calle impide que se conozcan y se utilicen. Sería necesario estudiar cómo introducir actividad o cómo potenciarla en algunos de ellos, y cómo mejorar la visibilidad desde la calle o mejorar las conexiones entre patios para crear redes que favorezcan el uso. También se debería promover la existencia de estos espacios;
- ✦ oportunidades como esta comunicación por ejemplo, ayuda a dar visibilidad a los patios de manzana, y también a poner en valor la estrategia llevada a cabo.

6. UNA ALTERNATIVA VIABLE EN LA PLANIFICACIÓN URBANA

Los patios son una alternativa a jardines y plazas cuando la presión inmobiliaria o el estado de consolidación de la ciudad no permiten actuaciones de mayor tamaño. Pueden considerarse como una tipología de espacio público más, pero no sustitutiva sino complementaria. El sistema funciona en Barcelona pero no necesariamente lo haría en otras ciudades. Se necesita una trama adecuada, con un tamaño grande de manzana y donde la parcelación y la propiedad del suelo permitan una actuación similar.

Lo que sí es exportable es el concepto de renovación urbana basada en el aprovechamiento de la trama existente. Es necesario identificar los problemas, analizar en profundidad la trama y del patrimonio existente para descubrir su potencialidad y elaborar propuestas y estrategias propias, de manera continuada.

Pero, eso sí, es necesaria una voluntad política de plantear y actuar a largo plazo. En el caso de Barcelona, hasta ahora, el éxito se debe a que se han cumplido estos propósitos. La estrategia se ha ido necesariamente modificando y adaptando. Este hecho es destacable frente al enfoque y las actuaciones recientes, puntuales e inmediatas, en muchos casos políticas. La estrategia planteada es exitosa, se han aproximado a los objetivos y se han superado las expectativas de origen.

Con esta comunicación, resumen de una tesis doctoral, se pone de manifiesto una realidad poco conocida o valorada, con un enorme potencial de ampliación, de aplicación en otros barrios u otras circunstancias. Es necesaria la existencia de lugares para el uso cotidiano, de proximidad, accesibles a todos, no solo al vecindario, durante las horas diurnas. Espacios que no suplen las zonas verdes de mayor tamaño y las zonas deportivas sino que las complementan, de igual manera que a los equipamientos que se sitúan en su radio de influencia, dotándoles de espacios de esparcimiento e incluso de continuidad de su actividad.

El Ayuntamiento ha sido el principal agente del cambio, ha sabido liderar el proceso y utilizar y diseñar las herramientas oportunas para incrementar considerablemente la superficie de zonas verdes y equipamientos, más cualitativa

que cuantitativamente, aunque se han ampliado en 6,9 ha sin alterar en lo sustancial el diseño original, y poniendo en valor el tejido construido, todo ello ajustándose a las posibilidades de las arcas municipales. La continuidad de las actuaciones ha sido fundamental teniendo en cuenta la lentitud de los procesos urbanos de este tipo para poder alcanzar los objetivos sin perder de vista la base.

La estrategia da respuesta a una necesidad real de espacios libres en la ciudad compacta, no solo para esparcimiento sino también medioambientalmente, en ciudades cada vez más ruidosas y contaminadas y donde las condiciones climáticas se extreman debido al cambio climático. No es posible o al menos viable económicamente la obtención de zonas verdes de otro modo. Reconocido el valor del Ensanche como identidad y patrimonio de la ciudad esta actuación no solo no afecta a su estructura sino que además la pone en valor al recuperar una idea germinal del proyecto. Es una actuación basada en estudios y análisis, en estrecha colaboración entre los técnicos municipales y la universidad.

En un contexto en el que ha dominado el urbanismo centrado en la expansión o en la transformación de grandes piezas urbanas, quizás este proceso haya podido pasar desapercibido o no se le haya dado el valor como parte importante de una política urbana integrada, dirigida a romper las tendencias que presentan los cascos consolidados: progresiva congestión, terciarización, expulsión y vaciado residencial. Ha sido clave la coherencia entre la identificación de los problemas y las soluciones llevadas a la práctica en estrecha colaboración con el mundo académico (Laboratori d'Urbanisme) y el aprovechamiento de referencias de actuaciones en otras ciudades enfrentadas a los mismos problemas. Se ha creado un modelo propio pero a su vez exportable a otras ciudades.

De cara al futuro, y en el marco de un modelo de ciudad más sostenible, se plantean interesantes cuestiones, sobre todo la articulación de estos espacios en un potente y peculiar sistema de dotaciones de proximidad a escala local, su papel y su conexión con la trama urbana y con los restantes sistemas de la ciudad, ya sea el viario o el de usos. Y si todos los patios del Ensanche llegan a ser de uso público se deberán replantear las modalidades de gestión y el papel de las comunidades de vecinos inmediatas a los patios recuperados. Estos aspectos posiblemente requieran reforzar la estrategia, actualizando o modificando la ordenanza para adaptarla a nuevos objetivos.

BIBLIOGRAFÍA

AAVV (1996). *Barcelona. La segona renovació*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona

AJUNTAMENT DE BARCELONA (1986): *Ordenança per a la rehabilitació i millora de l'Eixample de Barcelona*

AJUNTAMENT DE BARCELONA (2004): *Normativa del text refós de l'ordenança de rehabilitació i millora de l'Eixample (antic 13E)*

AJUNTAMENT DE BARCELONA (1993). *Anàlisi de l'Ensanche*

BUSQUET, J.; GÓMEZ, J.LI. (1983). *Estudi de l'Eixample*, Ajuntament de Barcelona. Barcelona: Àrea d'Urbanisme.

CERDÀ, ILDEFONS (1968). *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y Ensanche de Barcelona*, Tomo I. Madrid: Imprenta Española.

GEHL, J. (1971) *Livet mellem husene* (1ª traducción inglesa (2001), *Life between buildings*. Edición en español (2009) *La humanización del espacio urbano, La vida social entre los edificios*)

JACOBS, JANE (1961). *The Death and Life of great America cities*. Nueva York: Random House. Consultada la traducción en castellano (2011). *Muerte y Vida de las grandes ciudades*

PAZOS, T.(2014): *El patio del Ensanche. Un espacio público de proximidad* . Tesis doctoral

SABATÉ, J. (1990) *Vers l'ordenança de l'Eixample. La formació de l'Eixample de Barcelona*. Tesis doctoral

SANMARTÍ, J. (1983), *La remodelació de l'Eixample avui*. Tesis doctoral



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

Intervenir para multiplicar. La rehabilitación urbana de “El Barranco” como catalizador de nuevos procesos de transformación.

*María Fernanda León Vivanco**

**Arquitecto. Máster en Desarrollo Urbano y Territorial.*

Universidad Politécnica de Cataluña. Máster Universitario en Urbanismo.

RESUMEN

Con el cambio de siglo, en el Ecuador se dio inicio a la rehabilitación de algunas áreas obsoletas pero importantes de las ciudades y que ocupan lugares privilegiados de su geografía. Este es el caso de “El Barranco”, un elemento de borde en la ciudad de Cuenca, cuya rehabilitación se ha convertido en catalizadora de pequeñas intervenciones de mejora en los espacios públicos adyacentes. El presente trabajo pretende entender la dinámica con la que los procesos de transformación se han multiplicado y lo que significa para la ciudad y sus habitantes su puesta en valor.

ABSTRACT

With the turn of the century, Ecuador began the rehabilitation of some old but important areas of the cities that are located in privilege areas because of its geography. This is the case of "El Barranco", a border element in the city of Cuenca, whose rehabilitation has become a catalyst for improvement in small operations in public spaces. This paper aims to understand the dynamics with which the transformation processes have multiplied and what it means for the city and its inhabitants its value.

1. INTRODUCCIÓN

La rehabilitación y mejora del Espacio Público para disfrute y deleite de los ciudadanos es, cada vez más, una preocupación latente en la ciudad actual. Repensar los espacios públicos como principio de lo colectivo y como ejes estructurales de lo urbano ha llevado a muchas ciudades a mirar hacia adentro, a realizar una nueva lectura sobre lo existente, a actuar sobre lo que no está funcionando, a aumentar la complejidad urbana a través de la potenciación de nuevos usos, etc. La dinámica del crecimiento de las ciudades hace que los

grandes espacios verdes, aquellos lugares singulares de la escala urbana sean tomados en cuenta con la finalidad de dotarlos de valor, incrementar su vitalidad, hacerlos más atractivos, más heterogéneos, con calidad y significado.

Intervenir en el Espacio Público, se realiza desde hace algunos años, como una manera de componer y cualificar los espacios colectivos deteriorados debido a los procesos de privatización, fragmentación y segmentación que se vive en las ciudades, e invita a reconocer en ellos las cualidades intrínsecas, tanto ambientales como culturales, detectar sus valores y sus fortalezas y sobre éstas actuar. No se trata sólo de derrumbarlo todo y empezar de cero sino, de preservar, mejorar y añadir aquello que les está faltando, para que se conviertan en generadores de diversidad, a los cuales la población concurra, se recree en ellos y su experiencia urbana sea más vibrante, más auténtica.

Con el cambio de siglo, en el Ecuador, se dio inicio a la recuperación de las áreas obsoletas pero importantes de las ciudades, que ocupan lugares privilegiados geográficamente y que encierran en ellas parte de la cultura de sus habitantes, como un medio de recuperar la identidad y elevar el autoestima de la población y hacer de las ciudades espacios más vívidos y más interesantes. Así, este trabajo está encaminado a entender la dinámica con la que un proyecto de regeneración urbana de un elemento de borde en la ciudad de Cuenca, denominado “El Barranco”¹, ha sido capaz de convertirse en un catalizador de pequeñas intervenciones de mejora en los espacios públicos que se articulan a él. Para ello se analizará la importancia física e histórica de este espacio, la singularidad del proyecto, de qué manera se multiplica en nuevas transformaciones y lo que ha significado para la ciudad y sus ciudadanos la puesta en valor de esta gran pieza urbana.

2. LA CIUDAD, EL RÍO Y EL BARRANCO

La ciudad de Cuenca², declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad desde el año 1999, por *“la belleza de su centro histórico, con un tipo particular de arquitectura republicana”*, desde su fundación bajo el nombre “Santa Ana de los cuatro ríos de Cuenca”, ha tenido una estrecha relación con el ámbito geográfico en el que se emplaza y con los ríos que la cruzan. Se pobló en 1557, en una gran planicie delimitada por el río Tomebamba que sirvió para el sustento de casas y molinos durante la época colonial; su emplazamiento no es una casualidad, pues antiguamente ya se asentaba sobre los mismos territorios la Tomebamba inca. La urbe, particularmente en su zona histórica y central, conserva su trazado en cuadras perpendiculares o en damero, propio de los cánones urbanísticos españoles de la época de su fundación (Gráfico 1).

¹ Un barranco es un desnivel brusco en la superficie del terreno. Puede ser causado entre otros motivos, por la erosión causada por un río, arroyo o torrente

² Se encuentra ubicada en la región centro-sur del Ecuador a 2550 msnm. Posee una población de 329928 hab. y el área consolidada tiene una dimensión de 17.5km x 4.7km. El área urbana es de 5500 ha.



Gráfico 1. a) Foto Satelital de la ciudad de Cuenca. Google Earth. Se observan las terrazas sobre las que se asienta la ciudad. **b)** Fotografía de la ciudad de Cuenca. Archivo Diario el Mercurio. Se observa el Río Tomebamba, el área de El Barranco y el Centro Histórico de la ciudad.

Es a finales del siglo XIX, cuando el crecimiento urbano, que se iba consolidando predominantemente en sentido este-oeste (en la misma dirección del río), alcanza la ribera izquierda del Tomebamba y se empiezan a edificar las primeras construcciones, que tocaban tan solo algunos puntos de aquel espacio accidentado de la geografía urbana denominado El Barranco. A principios del siglo XX, cuando la ciudad empieza a desbordarse sobre el río, se construye la primera avenida paralela al margen derecho del mismo, un camino que iba entre el puente del Vado y el puente de la escalinata. Es sin embargo en 1949 con el primer Plan Regulador de la ciudad, cuando el Tomebamba y sus áreas circundantes adquieren protagonismo, pues pasan a ser el verdadero centro geométrico entre lo construido y lo planificado.

Todos los planos existentes de la ciudad, incluso aquellos de la época colonial, esbozan a las corrientes de agua como los principales elementos de la composición urbana (Gráfico 2), que han sido capaces de ordenar el crecimiento y ocupación del suelo formando terrazas naturales; una vez que se ha agotado el espacio disponible para crecer en cada una de ellas, se supera el río para proceder a la ocupación de la siguiente terraza.

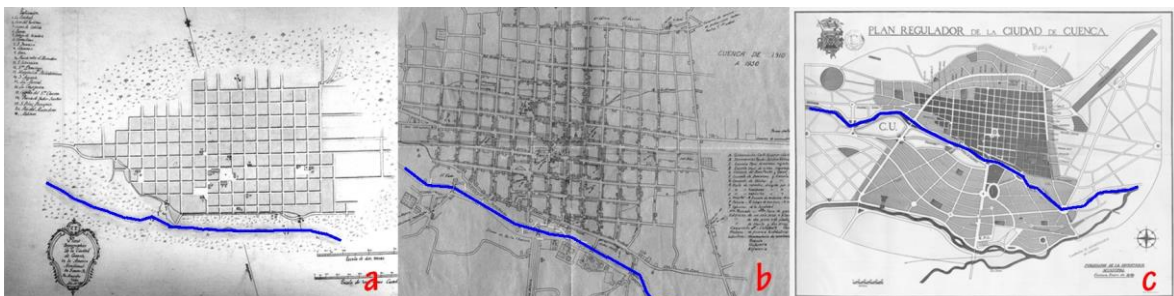


Gráfico 2. a) Plano de la Ciudad de Cuenca. 1840. Archivo General de Indias. **b)** Plano de la Ciudad de Cuenca 1930. Archivo GAD-Cuenca **c)** Plano Regulador de la Ciudad de Cuenca 1949. Archivo GAD-Cuenca

Precisamente el paso de una terraza a otra (Gráfico 3), es lo que ha dotado de gran importancia al área del Barranco, convirtiéndose en el punto de encuentro entre la ciudad tradicional y la moderna y por sus valores históricos y ambientales, constituye uno de los conjuntos monumentales más importantes del centro histórico. Según SCHOLZ (2010), los componentes de la estructura física natural como topografía, suelos, vegetación, ríos, cobran importancia en su interacción

con la infraestructura física artificial para la nueva organización y conformación espacial y social del territorio.

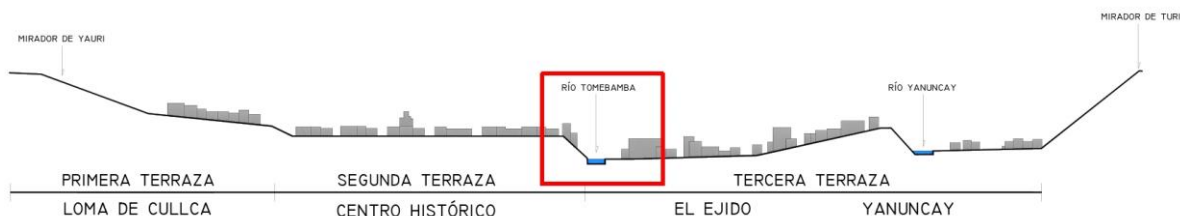


Gráfico 3. Esquema del ámbito geográfico en el que se emplaza la ciudad de Cuenca. Elaboración Propia.

Tanto el centro histórico como el área de El Barranco contienen gran cantidad de edificaciones de la Etapa Republicana. Este hecho, ayuda a concebir al barranco como un límite abierto de la ciudad, en el que las edificaciones de la plataforma alta, que componen el centro histórico, mantenían su frente y por lo tanto las habitaciones principales hacia la calle, mientras que en sus fachadas posteriores, se encontraban las huertas, las bodegas y las habitaciones de servicio. Las construcciones escasamente mantenían relación visual con el río y la plataforma baja; y es posiblemente este suceso, el que ha permitido la conservación de esta área como un corredor verde. La importancia de las construcciones del barranco radica en que, paradójicamente, las fachadas posteriores de las viviendas, por el espacio geográfico que ocupan, se constituyen en la fachada principal del área histórica de la ciudad.



Gráfico 4. Fotografías del ámbito geográfico del Barranco. 1890-1920. Archivo Fundación El Barranco.

Esta área, desde siempre importante, con el crecimiento urbano que la iba constituyendo como un espacio residual y peligroso, ha quedado a expensas del deterioro y la degradación ambiental, física y social del entorno. Hace algunos años, hablar del barranco era tocar un tema dolencial, que mostraba las debilidades de la ciudad y permaneció durante muchos años siendo una cicatriz en su conjunto urbano. Sin embargo, el verdadero valor de este lugar está en su paisaje, en su inseparable relación con el río, el área verde, las construcciones

monumentales y las fachadas posteriores; todas ellas presentan un aspecto muy sugerente y forman una unidad muy potente justamente por la estrecha relación que guardan sus partes entre sí.



Gráfico 5. Fotografías del ámbito geográfico del Barranco. 1995-2002. Archivo Fundación El Barranco.

3. LA REGENERACIÓN DEL BARRANCO, EL PROYECTO BASE.

Un elemento de borde en el paisaje urbano tiene dos facultades, ser el elemento físico que separa dos zonas o ser el espacio físico en donde las relaciones entre las dos partes se dan. El área del Barranco durante muchos años permaneció siendo el primero de ellos, el que separaba, el que acogía e incrementaba el conflicto.



Gráfico 6. Ubicación del área de El Barranco con respecto a: **a)** Plano de la Ciudad de Cuenca. **b)** Imagen Satelital. Fuente Google Earth. **c)** Plano del Sector. Elaboración propia.

A finales del siglo XX se da inicio en el Ecuador a la rehabilitación de grandes espacios públicos que habían estado abandonados y que eran sede no solo de problemas urbanos y físicos sino también ambientales y sociales. En este contexto, se mira al Barranco³ que hasta entonces era una fisura en la ciudad, como un lugar de oportunidades, que pretende adaptar adecuada y favorablemente al hombre con su medio ambiente para conseguir beneficios insospechados. El hombre es más eficiente, cuando las áreas alrededor de él son agradables y amables (SCHOLZ, 2010).

³ Área de aproximadamente 37 ha, va junto al Tomebamba en un recorrido de en aproximadamente 2.3km

Se inicia con un concurso de ideas⁴, que llamaba principalmente a la rehabilitación de los márgenes del río, estableciendo algunas bases que pretendían principalmente priorizar la circulación peatonal a través de la recuperación del espacio público, que en ésta área se puedan realizar actividades socio-culturales aprovechando e integrándose a los equipamientos existentes o que puedan desarrollarse en algunos predios particulares fortaleciendo la identidad cultural de la ciudad; y, preservar y respetar el patrimonio arquitectónico y su integración con la topografía y la vegetación.



Gráfico 7. Algunas propuestas realizadas en el Concurso de ideas para el área de El Barranco. Archivo Fundación El Barranco. 2004

Con este proceso, se evidencia una voluntad encaminada a proteger y mejorar el espacio colectivo, y que, mediante su diversificación y recuperación pueda transformarse en un espacio de relaciones, de mezcla, de integración social, del cual la gente pueda apropiarse y que sea capaz de revitalizar al centro, la periferia y a la ciudad en su conjunto.

En este sentido, las ideas presentadas en el concurso intentaban enfocar sus esfuerzos a la integración de las dos terrazas que este elemento de borde puede unir, pero así mismo resaltan la riqueza que posee el ámbito, las oportunidades y posibilidades de encuentro y acción que podría generar. Algunas de estas preocupaciones se cristalizan en la memoria de uno de los proyectos ganadores: “se debe reconocer la fuerza de un escenario natural y urbano que requiere de pocas intervenciones para potenciar sus atributos y la existencia de un problema

⁴ El tramo de intervención sería el comprendido entre la calle Larga por el Norte, la Av. 12 de abril por el sur, el puente de El Vergel por el este y el puente de El Vado por el oeste,

fundamental que es el de accesibilidad y conectividad para el peatón” (MORENO, et al, 2005).

Una vez realizado el concurso, sucedió algo esencial: “La gente empezó a hablar de El Barranco” como no había acontecido hasta ahora; los ciudadanos sabían que aquel espacio deteriorado de la ciudad iba a ser atendido, que estaría más “bonito” y a la vez que se difundía una posible actuación sobre el espacio público, se iba rescatando una parte perdida de la identidad del cuencano⁵; la gente empezó a involucrarse en los proyectos, a formar parte de ellos, a tomar la iniciativa. Quizás, aquí radica la primera gran transformación que logró la intervención sobre este Espacio Público: elevar la autoestima de la población y que no exista otro proyecto en la ciudad que los represente mejor o que ellos lo sientan más propio que El Barranco.



Gráfico 8. Primera Intervención. Elaboración propia.

Lo que finalmente se hizo, fue intervenir sobre pocos aspectos del ámbito físico (Gráfico 8): primero, la rehabilitación y restauración de las viviendas del área del Barranco que son las que le aportan una gran calidad constructiva y paisajística al entorno, por la época a la que representan, la tipología y los materiales con que fueron edificadas y por la capacidad de estas para adaptarse a la accidentada geografía del sector; y, segundo, la intervención sobre los márgenes del río Tomebamba, haciendo de éstos, espacios más atractivos para los ciudadanos para que sean lugares del uso, del encuentro, de la cotidianidad.

Hay una reacción periódica que se presenta regularmente en la historia de la ciudad y del urbanismo, cuando las formas del crecimiento urbano o la evolución de la ciudad existente da prioridad a la edificación y/o a la vialidad, cuando los espacios se especializan debido a la segregación social o a la zonificación funcional, cuando la ciudad pierde cualidad de autorepresentación, se produce una reacción social y cultural de retorno al espacio público (BORJA, 2003). Así, esta primera actuación, aspira a convertirse en un punto de interés para la población, ser un espacio que atraiga a distintos grupos sociales, de diferente

⁵Nombre con el que se llama al habitante de la ciudad de Cuenca (Gentilicio)

género, edad y condición, que hagan uso de este espacio en diferentes circunstancias y a diferentes horas y que sea capaz de concentrarla a través de la interpenetración de edificios con paisajes urbanos. No se pretende derrumbarlo todo, sino de conservar lo que se valora, mejorar lo existente y añadir aquello que le está faltando, ser un lugar al cual la población concurra, lo disfrute y pueda enriquecer su experiencia urbana (ELLIN, 2006).

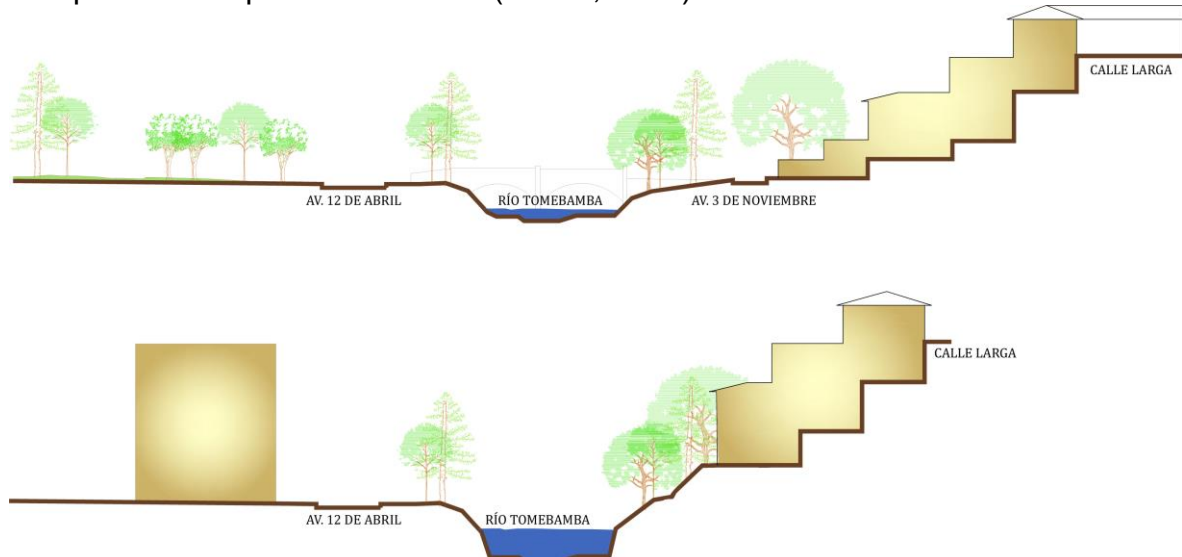


Gráfico 9. Cortes esquemáticos del Área del Barranco. Arriba: Sector Este. Abajo: Sector Oeste. Elaboración propia.

La intervención sobre la Av. 12 de Abril, es el primer proyecto desarrollado sobre el espacio público; se procura implementar unos amplios espacios de andenes, carriles de bicicletas, dotarlos de iluminación y mobiliario, utilizando materiales que mantengan la armonía e importancia del conjunto y del entorno, e intentando de esta manera, integrar al ciudadano con el paisaje que genera el río en su paso por la ciudad. No se trata solo de mejorar las áreas de circulación, sino de generar espacios de calidad, en donde se manifiesten el encuentro y el flujo, convertirlos en generadores de la movilidad y conductores de la diversidad.

Por su parte, la actuación sobre la Av. 3 de noviembre tiene las mismas características que la anterior, con una particularidad, ésta se vincula directamente con las edificaciones de El Barranco y por lo tanto con la parte tradicional de la ciudad; hacia esta vía se encuentran elementos importantes de la identidad cuencana, como las ruinas de la antigua población inca (Pumapungo), o los restos del “puente roto” que también forman parte del proyecto de rehabilitación y a los que, de la misma manera que a las alamedas, se los recuperó resaltando sus cualidades intrínsecas y fortaleciendo su integralidad.

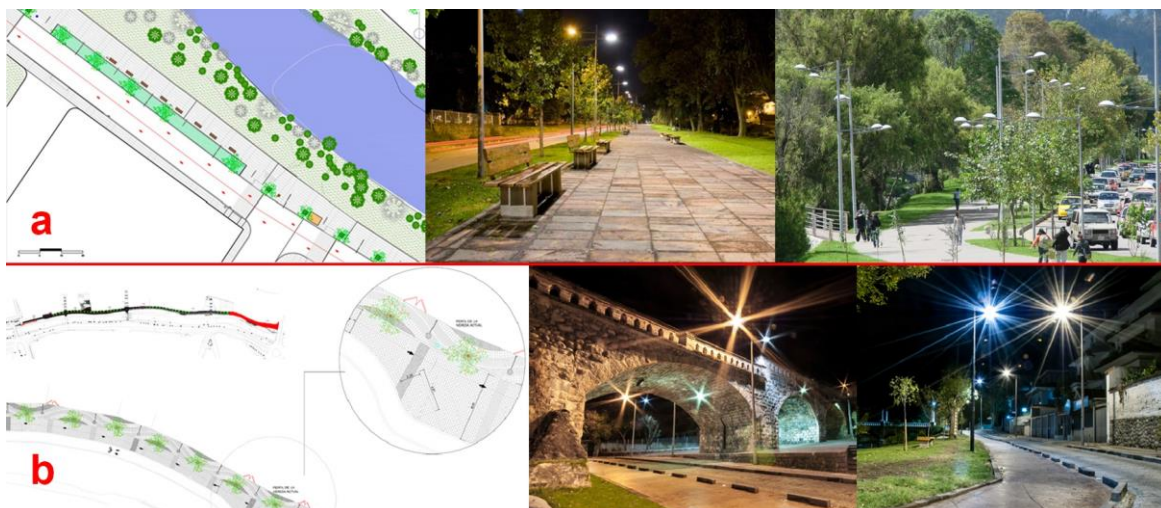


Gráfico 10. a) Rehabilitación de la Av. 12 de abril. **b)** Rehabilitación de la Av. 3 de Noviembre. Elaboración Propia.

Es precisamente a partir de esta intervención cuando se empieza a diversificar el sector y se convierte en un catalizador de pequeñas pero significativas mejoras que elevan su calidad y vitalidad. Es necesario intervenir para revitalizar, hacer que el organismo trabaje de otro modo y que cada acción propicie un comienzo, un despertar; eso es lo que hace que una ciudad reaccione (LERNER, 2005).

4. LAS INTERVENCIONES POSTERIORES, LA MULTIPLICACIÓN.

La rehabilitación del área del barranco trajo consigo, la renovación y mejora de algunos espacios relacionados al sector, cada uno de ellos de naturaleza, formación y condición diferentes, pero que se iban articulando de manera gradual y oportuna a la primera intervención.

Se dio entonces un proceso de multiplicación, ya no se trata únicamente de restauración de viviendas y mejora de los márgenes del río, se trata ahora, de pequeñas intervenciones sobre los espacios preexistentes pero igualmente deteriorados, que convierten al tramo en un eje importante dentro de la urbe. Ha sido necesario hacer que la ciudad reaccione, tocar un área de tal modo que pueda ayudar a curar, mejorar y crear reacciones positivas y en cadena. (LERNER, 2005).

En este sentido, las intervenciones sobre áreas aledañas, que hasta entonces no estaban articuladas al espacio del barranco, actúan con una actitud estratégica o de acupuntura urbana, buscando con cada proyecto un valor añadido más allá de su estricto ámbito, intentando mantener o rescatar los rasgos culturales del lugar. Traer actividades y personas juntas a todas las escalas, es una chispa que inicia una acción y su consecuente propagación; para ello, se intenta proveer al sector de superficies flexibles y multifuncionales, creando espacios de conexión entre los fragmentos facilitando la diversidad de usos y usuarios a lo largo del tiempo.

La idea de la multiplicación no solo se evidencia en el sistema de espacios públicos generados, sino también en la transformación que sufrieron, y aún lo

continúan haciendo, los espacios privados ubicados alrededor, determinando un modelo de sistema de infinitas conexiones entre los hechos, las personas, el paisaje y el espacio. La presencia de los elementos más distintos en el mismo soporte físico genera espacios híbridos que se alejan de la especialización de los mismos y por lo tanto permite que la gente pueda acudir e integrarse a ellos.

Estas pequeñas operaciones de mejora urbana aspiran a la prosperidad local y a la recuperación de la identidad, del sentido de pertenencia. De Solà Morales (1999) respecto a este tipo de “Proyectos Urbanos” sostiene: “El tamaño no es lo mismo que la escala. Algunas veces grandes proyectos pueden simplemente ser proyectos a nivel local, proyectos irrelevantes. Y pequeñas intervenciones, por el contrario, pueden afectar una vasta dimensión urbana, si ellas surgen de una idea que contribuya a la adecuada transformación del sitio, a una interpretación de todos los referentes urbanos”; efectivamente, no es el tamaño del proyecto lo produce su valorización, sino la forma en que el sistema completo, formado por pequeñas piezas, es capaz de llegar a todas las escalas de la población: propietarios, vecinos, turistas, ciudadanos en general; a la vez que articula las dos partes de la ciudad de Cuenca: patrimonio y modernidad.

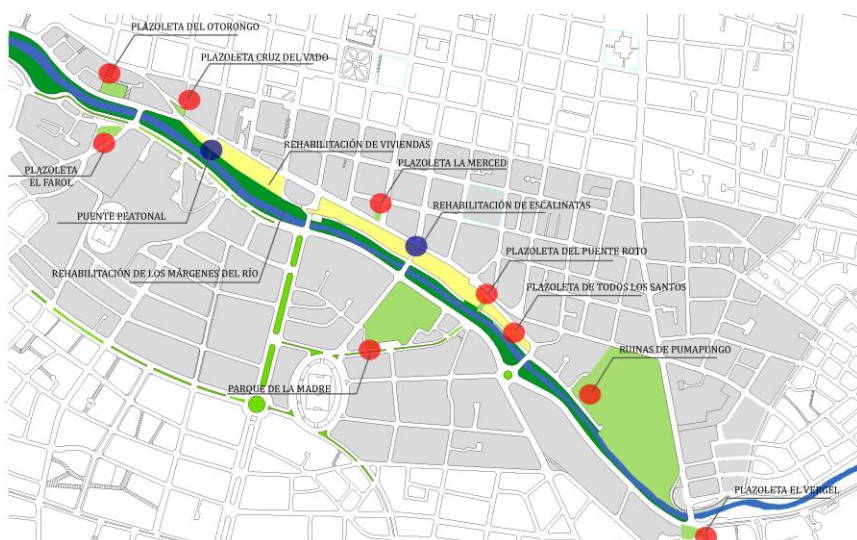


Gráfico 11. Posteriores Rehabilitaciones de Plazoletas, escalinatas y puentes. Elaboración propia.

Una vez realizada la intervención inicial sobre el sector de El Barranco, este se convirtió en un elemento base capaz de catalizar el desarrollo de nuevas transformaciones, quizás de menor tamaño y sobre lugares muy puntuales del mismo espacio geográfico, a manera de acupuntura, pero buscando que la totalidad del conjunto sea algo más que la suma de sus partes. Estas actuaciones sean de mejora o de construcción de plazoletas, escalinatas o puentes, se van colocando a lo largo del área del barranco como presidiendo nuevos espacios públicos (Gráfico 11).

Las nuevas pero oportunas operaciones, si se consideran como un elemento individual o unitario, no tendrían mayor repercusión en la escala urbana; pero al sumar la influencia que cada una de estas piezas generan alrededor del espacio en el que se implantan (Gráfico 12), de acuerdo a la escala de proyecto a la que

representan, en su conjunto, forman un eje potente y relevante en la estructura física de la ciudad.



Gráfico 12. Radio de influencia de las intervenciones. Elaboración propia.

Pero no solo el espacio público se renueva o multiplica, sino también las actividades que se realizan en él (Gráfico 13). Aquellas edificaciones particulares que fueron rehabilitadas y restauradas, ahora alojan nuevos y diversos usos que potencian las actividades más heterogéneas y que hacen de este punto un nodo en la ciudad; un espacio híbrido que atrae usos, funciones, actividades y personas al mismo espacio físico y en donde la intensidad y la densidad se hacen presentes. Alrededor de los espacios públicos, ha proliferado en la propiedad privada la implantación de hoteles, restaurantes, museos y equipamientos de distinta índole; de esta manera, implícitamente se pone en el mapa cultural y turístico este fragmento de la ciudad (ROCA, et al., 2013).



Gráfico 13. Actividades que se han implantado en el área a partir de la Rehabilitación. Elaboración propia. Entre las intervenciones puntuales que se han realizado en esta área, destacan tres plazoletas cuya transformación ha generado un entorno físico más diverso y

que en cierta manera se han convertido en los puntos de articulación entre las dos terrazas que conforman la ciudad antigua y la nueva; son lugares que pertenecen a la memoria de la ciudad y que son puntos fundamentales de su identidad.

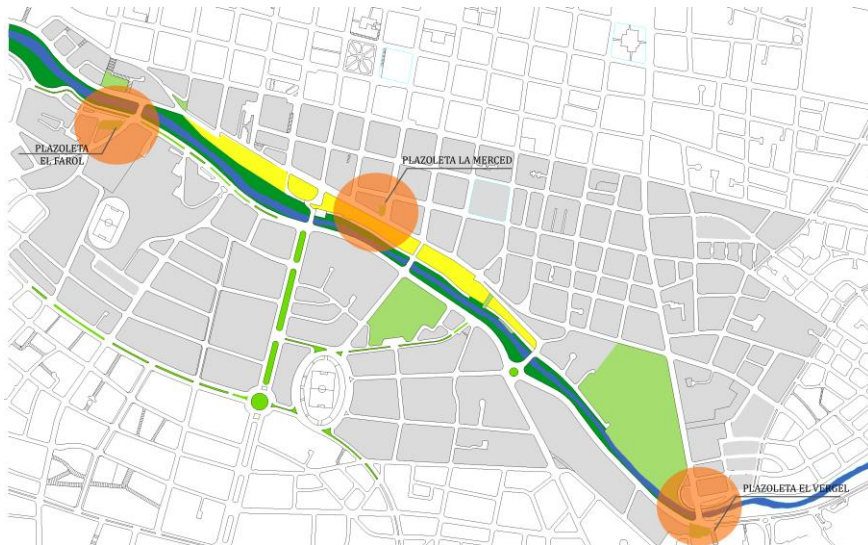


Gráfico 14. Ubicación de las plazoletas: el Vergel, La Merced y El Farol. Elaboración propia.

La plazoleta El Vergel, que constituye el límite oriental de El Barranco, sufrió una rehabilitación en su espacio público, reconociendo y expandiendo los usos existentes, esta intervención provee actividades distintas como áreas para descansar, fuentes de agua, iluminación, lugares para refrescarse, etc., eliminando las barreras que la aislaban del entorno e integrándose a la monumentalidad del conjunto.

La pequeña plaza, ha generado una mejora de los edificios que la rodean, incluyendo la iglesia, y la implantación en ellas de actividades relacionadas con la educación y la cultura. Este espacio público se convierte en el lugar que las articula todas y las vincula entre ellas y con la ciudad. La intención no es solo de producir ciudad, sino a la vez, generar integración social y construir un espacio de respeto al otro (CARRIÓN, n.d.).

Una buena acupuntura es ayudar a sacar gente a la calle, a crear puntos de encuentro para la población y, principalmente ser capaz de reunirlos. En este sentido, la rehabilitación de la plazoleta La Merced significó no solo la renovación de su espacio físico sino también, una forma diferente de apropiación del espacio público. El apareamiento de terrazas en la superficie hace de este espacio un lugar más heterogéneo, más dinámico, son las personas las que atraen a las personas. El ser humano es actor y espectador de este espectáculo diario que es la ciudad (LERNER, 2005).

La plazoleta El Farol, ubicada en el límite occidental de El Barranco, presenta un espacio público rehabilitado, pero su importancia va más allá de la estructura física pública, sino que esta situación ha incidido en la restauración de algunas edificaciones aledañas y que no forman parte de los edificios de El Barranco, por iniciativa de sus propietarios. A veces tocar oportunamente un área deteriorada de la ciudad para dotarla de valor genera mucho más que el simple espacio

rehabilitado (ELLIN, 2006); en este sentido, el sector privado ha formado puntos de intensidad que conectan personas y actividades que resultan de las combinaciones o mezclas de usos diversos y no de la separación y aislamiento de ellos.



Gráfico 15. a) Rehabilitación plazoleta El Vergel. b) Rehabilitación plazoleta La Merced. c) Rehabilitación plazoleta El Farol. Elaboración Propia.

5. CONCLUSIÓN

El proceso de recuperación y rehabilitación del entorno natural y construido del área de El Barranco ha significado mucho más que la renovación de su espacio físico, significa el rescate de una cultura en la que se funden la identidad y la historia. Situado en el corazón de la ciudad, transforma el espacio y las edificaciones preexistentes, utilizando como principio para toda esta operación el curso de agua del Río Tomebamba. El sistema de espacios libres no finaliza en sus bordes sino que involucra morfológicamente más áreas adyacentes de la ciudad para dotarlas de calidad e integrarlas al conjunto. Así, este proyecto de regeneración urbana, preciso e incisivo, ha sido capaz de catalizar pequeñas actuaciones de mejora en los espacios públicos que se le vinculan, como si se trataran de tareas de acupuntura urbana, contribuyendo a activar lugares, haciendo conexiones, cuidando de los espacios deteriorados, abandonados o descuidados, mejorando su calidad física y enriqueciéndolos no solo para la gente que vive en ellos sino para la ciudad en general.

Quizás, la importancia radica en que El Barranco no es un proyecto que ha pretendido homogeneizarlo todo, sino más bien, pretende exaltar la

heterogeneidad de los elementos que lo componen y la diversidad de los usos y actividades que se puedan dar en él. La regeneración trajo implícitamente un despertar en la identidad de los ciudadanos, una vinculación muy fuerte con el sector, que ha profundizado su sentido de pertenencia.

Las diversas actuaciones que se han realizado sobre este elemento de borde, han ido encaminadas a suturar la herida que deja en la ciudad y en la geografía el paso del Tomebamba, la mayor parte de las actuaciones intentan integrar la ciudad tradicional y la moderna, respetando la arquitectura y el paisaje.

Hoy, el sector aún genera más intervenciones, se sigue multiplicando incluso en otras áreas de la ciudad, incentivando no solo la renovación del espacio público sino la del espacio privado, que es realmente la que le aporta diversidad. Muchas veces se ha hablado que la característica principal que tienen los espacios que funcionan es la diversidad, es cierto, la diversidad de funciones es importante, pero la continuidad de los procesos es fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA DE BOGOTÁ, 2000. *Taller del Espacio Público*. Bogotá: s.n.

Anon., 2013. *FUNDACIÓN EL BARRANCO*. [En línea] Available at: <http://fundacionelbarranco.org/> [Último acceso: Mayo 2013].

BORJA, J., 2003. *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.

CALVINO, I., 2010. *Seis propuestas para el próximo milenio*. 9a ed. Madrid: Siruela.

CARRIÓN, F., s.f. *FLACSO*. [En línea] Available at: <http://www.flacso.org.ec/docs/artfcalteridad.pdf> [Último acceso: Mayo 2013].

DE SOLÀ MORALES, M., 1999. *El projecte urbà: una experiència docent*. Barcelona: UPC.

ELLIN, N., 2006. *Integral Urbanism*. New York: Routledge.

INSTITUT CATALÀ DE COOPERACIÓ IBEROAMERICANA, 2001. *II Jornadas Latinoamericanas de Arquitectura y Urbanismo*. Barcelona: ICCI.

INSTITUT CATALÀ DE COOPERACIÓ IBEROAMERICANA, 2003. *Del pasado al futuro. Integración y Desarrollo*. Barcelona: ICCI.

JACOBS, J., 2011. *Muerte y vida de las grandes ciudades*. 1a ed. Madrid: Capitán Swing Libros.

LERNER, J., 2005. *Acupuntura Urbana*. Barcelona: Institut d'Arquitectura Avançada de Catalunya. IAAC.

LYNCH, K., 2012. *La Imagen de la ciudad*. 1a ed. Barcelona: Gustavo Gili.

MORENO, MAURICIO; SAMANIEGO, MARIA; OTROS, 2005. Propuesta para el Barranco. Cuenca. *TRAMA*.

ROCA, E., MARTÍ, M. & OTROS, 2013. *Cuadernos de investigación en urbanismo. Espacio Público, experiencias, proyectos y gestión*. Barcelona: Edugraf.

SCHOLZ, C., 2010. *El espacio público en la estructura de la ciudad*. La Paz: Plural Editores.

VIDAL, JOSÉ MANUEL, 2013. *Espacios del Agua*. 024 ed. Valencia: Revista Paisea.



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

La importancia de los equipamientos y servicios universitarios en el suroeste de metropolitano de Madrid.

Vicente Luis Benito Molina

(Licenciado en Geografía, Máster en Ordenación del Territorio y Consultor independiente)

Guillermo Morales Matos

(Catedrático de Análisis Geográfico Regional, Universidad Carlos III de Madrid)

RESUMEN

La implantación de nuevas universidades en las ciudades del Suroeste Metropolitano de Madrid ha supuesto una notable transformación. Fue resultado de una serie de políticas de reequilibrio territorial que combatían los desequilibrios entre el norte y el sur de la Comunidad de Madrid. Se expondrán los desequilibrios y cómo la implantación de las universidades ha impulsado la regeneración y renovación urbanas desde los años 90.

ABSTRACT

Implantation of new universities in the cities of the Southwest Metropolitan of Madrid have been a major transformation. It was a result of a few politics of regional rebalancing that fought the imbalances between the north and the south of the Region of Madrid. The imbalances will be exposed and how the implantations of the universities have been impulse the urban regeneration and renovation since the 90's.

1. LA SEGREGACIÓN ESPACIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID: EL NORTE Y SUR MADRILEÑOS.

El territorio de la Comunidad de Madrid refleja todavía hoy un tradicional esquema de desequilibrios norte-sur. Un esquema de desigualdad espacial heredado y vigente, dadas las evidentes diferencias constatables que perduran. La presente comunicación se centrará al respecto de los efectos que han producido los equipamientos universitarios en el Suroeste Metropolitano de Madrid y más en concreto, en los municipios de Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés y Móstoles ya que en ellos se insertan dichas dotaciones educativas de alto nivel.

Esta diferenciación está basada en diferentes desequilibrios; en los que se combinan historia y factores socioeconómicos, geográficos y políticos fundamentados en cuatro elementos básicos y que aplicados a la zona de estudio se resumen en los siguientes: administrativos como una menor inversión pública per cápita, infradotación y escasez de infraestructuras; socioeconómicos 50% menos de PIB respecto la media autonómica, una renta disponible per cápita menor (4.000 €/ año) lo que se traduce a la vez en unas mayores tasas de desempleo (8% más de paro), demográficos, en el acceso a la Sociedad del Conocimiento, etc.

2. LA IMPLANTACIÓN DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS UNIVERSITARIOS EN EL SUROESTE METROPOLITANO.

El inicio del nuevo régimen democrático en España, transfirió las competencias en educación a las comunidades autónomas, lo que trajo consigo sucesivos intentos de desarrollar políticas de reequilibrio territorial a través de la política de universidades. Si bien no fue del todo un proceso planificado, ya que en la práctica, nunca se ha llegado a aplicar un plan regional. Independientemente de su orientación política, ningún Gobierno ha sido capaz de llevar a cabo una política territorial global y que limite el enorme poder de los municipios¹.

Por lo tanto, su implantación territorial, no es consecuencia de una estrategia planificada única, sino que es el producto de varias coyunturas tomas de decisiones parciales a lo largo de un período de tiempo más o menos extenso, con varias administraciones en juego y con decisiones muchas explicables por la oportunidad del momento². En lo referente a la política regional de universidades, se impulsó la descentralización y el policentrismo educativo para satisfacer una demanda universitaria en aumento; dado el potencial demográfico y la proyección de desarrollo socioeconómico que reclamaban el Suroeste Metropolitano y que cristalizó y posibilitó que las Universidades Carlos III de Madrid (UC3M en adelante) y la Universidad Rey Juan Carlos (URJ en adelante) se implantaran en sus municipios.

Dichas acciones de reequilibrio territorial propulsaron la instalación, en unos pocos años de hasta dos universidades públicas, lo que contribuye al proceso de regionalización de la universidad madrileña en un contexto socioeconómico marcado por el crecimiento y la apertura, materializado en el desarrollo de las infraestructuras, la aparición de nuevos equipamientos y centros de actividad y el desarrollo de la periurbanización cada vez más lejana³.

¹ **MORALES MATOS, G; MARÍAS MARTINEZ, D.** (2009): Universidad y territorio en el Área Metropolitana de Madrid. *Ería*, 80 (2009), pp. 173-212.

² **BELLET SANFELIU, C.** (2011): "La inserción de la universidad en la estructura y la forma urbana. El caso de la Universitat de Lleida". *Scripta Nova*, Universitat de Barcelona, Barcelona.

³ **MORALES MATOS, G; CONSTENLA VEGA, XOSÉ** (2012): la incidencia universitaria en el espacio urbano del sur de Madrid: Getafe y Leganés, Las ciudades y el sistema urbano reflexiones en tiempos de crisis, XI Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía Urbana, AGE.

En 1989, se fundó la UC3M con los Campus de Getafe y Leganés mientras que unos años más tarde, en 1996, se fundó la URJ con Campus en Alcorcón, Fuenlabrada y Móstoles. Por lo que respecta a su localización definitiva, la estrategia definitoria de la misma fue muy diferente ya que, mientras la ubicación de la UC3M estuvo determinada por la existencia de antiguos cuarteles que, tras su rehabilitación y acondicionamiento, servirían para la función docente universitaria⁴, la URJ se produjo en instalaciones de nueva planta al completo.

3. IMPACTOS TERRITORIALES Y URBANOS DE LOS CENTROS UNIVERSITARIOS.

En primer lugar, la implantación de los diferentes campus universitarios ha contribuido a generar nuevas centralidades, articulando importantes flujos de movilidad y ejerciendo como polos de atracción de dinámicas sociales. Este tipo de centros generan han generado una dinámica social propia en el entorno de sus localizaciones, atrayendo a sectores sociales.⁵ Además y en particular los campus de la UC3M de Leganés y Getafe se han convertido en referentes urbanos y territoriales, ocupando un lugar central en el imaginario social que los habitantes poseen de estas partes de la ciudad; los campus universitarios de la UC3M han actuado como un instrumento de regeneración urbana en un ámbito con tendencia al abandono⁶.

Por otro lado, la implantación de la URJ ha supuesto la puesta en valor de áreas de expansión de las ciudades de Alcorcón, Fuenlabrada y Getafe, rematando y cosiendo tejidos urbanos antes descolgados de la trama urbana y dinamizando sectores que antes se encontraban en un perpetuo barbecho social o en campos de cultivo semi-abandonados alrededor de dichas ciudades.

En resumen; si ya en términos generales se admite, que la universidad se inserta fácilmente en las estrategias habituales de dinamización urbana, en el caso que nos ocupa se puede afirmar que ha protagonizado un doble proceso; generando una nuevas centralidades y creación de espacio urbano en el caso de la URJ, al mismo tiempo que ha contribuido a la recuperación y cambio de uso del espacio urbano antes en desuso, catalizando –a otra escala- el crecimiento del conjunto urbano y participando en la consolidación de los entornos urbanos en los que se han implantado como es el caso de la UC3M.⁷

4 **MORALES MATOS, G; CONSTENLA VEGA, XOSÉ** (2012): la incidencia universitaria en el espacio urbano del sur de Madrid: Getafe y Leganés, Las ciudades y el sistema urbano reflexiones en tiempos de crisis, XI Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía Urbana, AGE.

5 **BELLETT SANFELIU, C.** (2011): “La inserción de la universidad en la estructura y la forma urbana. El caso de la Universitat de Lleida”. Scripta Nova, Universitat de Barcelona, Barcelona.

6 **MORALES MATOS, G; CONSTENLA VEGA, XOSÉ** (2012): la incidencia universitaria en el espacio urbano del sur de Madrid: Getafe y Leganés, Las ciudades y el sistema urbano reflexiones en tiempos de crisis, XI Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía Urbana, AGE.

7 **MORALES MATOS, G; CONSTENLA VEGA, XOSÉ** (2012): la incidencia universitaria en el espacio urbano del sur de Madrid: Getafe y Leganés, Las ciudades y el sistema urbano reflexiones en tiempos de crisis, XI Coloquio y Jornadas de Campo de Geografía Urbana, AGE.



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

Escenarios de eficiencia energética basados en umbrales ambientales para la implementación de sistemas de metro ligero

Julio A. Soria-Lara, Luis Miguel Valenzuela Montes***

**(Dr. Ciencias Ambientales, Investigador post-doctoral, University of Amsterdam, Países Bajos)*

*** (Dr. Geografía, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada)*

RESUMEN

Durante las últimas décadas ha existido un creciente interés por la dimensión ambiental de la movilidad urbana. De este modo, distintas técnicas de análisis y evaluación (EIA, EAE, Análisis Coste-Beneficio, Análisis del ciclo de vida, etc.) son utilizadas con el fin de reducir las posibles consecuencias ambientales de una intervención sobre la movilidad en nuestras ciudades. A pesar de que estas técnicas están ampliamente extendidas, existen evidencias que cuestionan su utilidad en el campo de la movilidad urbana, tanto por razones de procedimiento y/o forma, como por razones puramente técnicas o de fondo. La presente comunicación explora la conveniencia de utilizar escenarios de eficiencia energética basados en umbrales ambientales, incluyendo una aplicación práctica al caso del área metropolitana de Granada en España.

ABSTRACT

Over the last decades a growing interest regarding the environmental dimension of urban mobility has been experienced. Different environmental assessment techniques (EIA, SEA, Costs-Benefits analysis, vulnerability analysis, etc.) are frequently used to minimize the environmental consequences of mobility projects on cities. Despite these techniques are widely extended, certain evidences show problems when confronted with complexity of urban mobility. This seems due to technical and conceptual reasons. This paper aims to gain insight into this problem through the study energetic efficiency scenarios based on environmental thresholds, including a real application on a metropolitan transit corridor in Granada (Spain).

1. CONTEXTO

Al igual que en muchos otros campos de trabajo como la economía, la sociología o la educación, desde la mitad del siglo XX hasta nuestros días ha existido un creciente interés por la dimensión ambiental de la movilidad urbana (Banister, 2005). Preocupación que ha cubierto diferentes etapas contextuales bajo un denominador común, la búsqueda de métodos y herramientas que incrementen la eficiencia de la movilidad con su entorno más inmediato.

El problema es que a pesar del desarrollo de técnicas de evaluación ambiental ampliamente extendidas en multitud de países (EIA, EAE, Análisis Coste-Beneficio, Análisis del ciclo de vida, etc.), éstas se encuentran cada vez más cuestionadas cuando se trata de la movilidad urbana (Litman, 2009). La explicación de este hecho se debe a razones que son tanto de procedimiento y/o forma vinculadas a cuándo y cómo se usa la evaluación ambiental en la toma de decisiones, así como, a razones puramente técnicas y/o de fondo, relacionadas con la complejidad que atesora a la movilidad frente a otras posibles actuaciones en el ámbito urbano (Soria-Lara, 2012)

La presente comunicación profundiza sobre la problemática apuntada señalando que el uso de escenarios urbanos basados en umbrales ambientales podría ser una vía de progreso en esta cuestión. Para ello, explora las posibilidades que ofrecen el diseño de escenarios de eficiencia energética basados en umbrales ambientales para la implementación de un sistema de metro ligero en el Área Metropolitana de Granada (España).

2. ¿CÓMO ESTABLECER UMBRALES AMBIENTALES?

Inspirado en el modelo de toma de decisiones “The flag model” (Nijkamp, 2004) (Deakin et al, 2007), donde se definen diferentes tendencias de sostenibilidad en base a la definición de valores umbrales críticos para cada uno de los factores que integran el proceso de toma de decisión, la idea central reside en la estimación de 2 umbrales críticos de tendencia ambiental, uno de calidad (UCC) y otro de impacto (UCI), que delimiten 3 posibles niveles de rendimiento ambiental: óptimo, aceptable y negativo (Figura 1).

Los tres intervalos de rendimiento ambiental serían:

- *Rendimiento Óptimo*: representado para cada indicador n por aquellos valores inferiores al umbral crítico de calidad estimado, siendo representativo de una tendencia ambiental positiva.
- *Rendimiento Aceptable*: representado para cada indicador n por aquellos valores superiores al umbral crítico de calidad e inferiores al umbral crítico de impacto, siendo representativo de una tendencia ambiental neutra que puede ser positiva o negativa según evolucione en cada una de las alternativas de proyecto considerado.
- *Rendimiento Negativo*: representado para cada indicador n por aquellos valores superiores al umbral crítico de impacto estimado, siendo representativo de una tendencia ambiental negativa.

Además de los tres niveles de rendimiento descritos, con la intención de graduar con mayor precisión los posibles cambios existentes entre las alternativas consideradas durante la evaluación ambiental, se identificará un intervalo de transición entre tales niveles de rendimiento, equivalente a un $\pm 5\%$ del valor umbral.

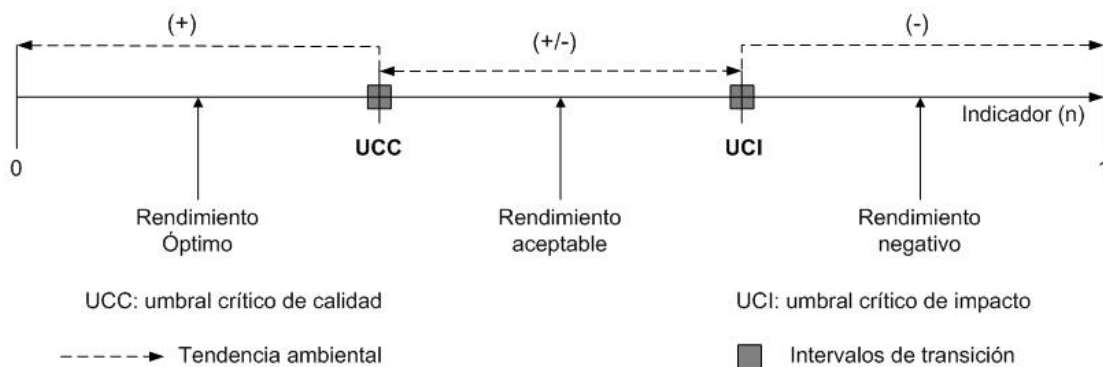


Figura 1. Representación esquemática de umbrales ambientales y tramos de rendimiento ambiental

Es importante a la hora de establecer un procedimiento para la estimación de umbrales ambientales, distinguir entre aquellos que se encuentran regulados a nivel normativo de los que no lo están. De forma general, en el caso de que los resultados de un indicador ambiental posean regulación normativa a nivel europeo, estatal o regional, por ejemplo, la emisión de ruido, se tomará a ésta como referencia para establecer sus valores umbrales. En el caso de que el indicador en cuestión no esté regulado a nivel normativo, por ejemplo, la eficiencia superficial de la movilidad urbana, se seguirá un procedimiento para la obtención de sus valores umbrales basados en el planteamiento de “escenarios tipo” en el contexto específico donde se va a realizar la intervención proyectual (Tabla 1).

Tabla 1. Recomendaciones para la adopción de umbrales ambientales

Umbrales CON normativa reguladora	Umbrales SIN normativa reguladora
Generales	Específicos
Directamente aplicables	Requieren estimación previa
Umbrales exportables	Método de estimación exportable
Reconocimiento “global”	Sujetos a particularidades del contexto
Derivan de una concienciación ambiental	Generan concienciación ambiental

3. UMBRALES AMBIENTALES PARA LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LA MOVILIDAD URBANA

La eficiencia energética de la movilidad urbana, medida en MJ/viaj-km, supone una valoración inicial del grado de afección ambiental desde una dimensión global. Esto es consecuencia de que el uso de energía implica la emisión de una gran cantidad de gases a la atmósfera, especialmente cuando su uso proviene del consumo de petróleo como indica el Libro Blanco del Transporte de la Unión Europea (CE, 2010). Por esta razón, comúnmente, la energía consumida en un determinado proceso es utilizada para estimar la emisión de CO₂, siendo indicativa de efectos ambientales a una escala más global que otros indicadores. Este sistema de conversión es utilizado por ejemplo en la Unión Europea, para la elaboración de su informe estadístico anual sobre energía y transporte (Ce, 2010).

De este modo, a diferencia de otros sectores donde se trata de regular de manera específica y directa el uso de la energía, como por ejemplo, en lo relativo a la edificación, por medio de la Directiva 91/2002 de eficiencia energética y sostenibilidad, no existe una regulación específica sobre el uso de la energía para el sector del transporte. Ahora bien, sí se ha regulado a nivel de emisiones de CO₂ para este sector, por lo que asumiendo dicha relación entre energía utilizada y niveles de CO₂ producidos, será esta normativa relativa a la emisión de CO₂ la utilizada para la adopción de umbrales ambientales de eficiencia energética.

Derivado de lo anterior, cabe destacar que es muy reciente la regulación de emisiones de CO₂ en el sector del transporte, a pesar de la existencia desde 1970 de la Directiva 70/220/CEE sobre aproximación de las legislaciones en

contaminación atmosférica, así como, de sus sucesivas modificaciones entre 1993 y 2005, fecha donde por primera vez se regula sobre la emisión de CO₂ en el sector de los automóviles¹.

Consecuencia del aumento de la conciencia ambiental tras la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, en el año 1995 se produce un hito relevante respecto de la regulación de emisiones de CO₂ en el sector del transporte. En este año, se aprueba la “Estrategia Común para reducir las emisiones de CO₂ por pasajero en coche” (CEC, 1995). Dado que en ese momento los niveles de CO₂ derivados del uso del vehículo privado alcanzaban el 26% de las emisiones totales de CO₂ de la Unión Europea (CEC, 1995), el objetivo marcado en esa propuesta era alcanzar una emisión máxima de 120 gr CO₂/veh-Km para el nuevo parque de vehículos del año 2000. La falta de consenso en relación con la propuesta de la comisión europea en esta materia, impidió que se regulase sobre la misma, a cambio de obtener el compromiso de los estados miembros de alcanzar dicho tope de emisión a través de acuerdos con la industria del sector.

En el año 1998, tras la Cumbre sobre Cambio Climático de Kioto y en vistas a no poder cumplir con los objetivos fijados en 1995, la Comisión Europea aprueba una nueva estrategia denominada “Transporte y CO₂. Elaboración de un planteamiento comunitario” (CEC, 1998), donde además de reconocer lo positivo de los avances en la reducción de CO₂ en el sector del transporte y en especial de los vehículos privados como consecuencia de la estrategia del año 1995, se reconoce que no es posible cumplir con el máximo de 120 gr CO₂/veh-Km para el año 2000, prorrogando el acuerdo hasta 2005. De nuevo, la falta de consenso evitó desarrollar normativa reguladora al respecto, a cambio de obtener el compromiso de los estados miembros.

Finalmente, el 23 de abril de 2009, en el marco de la Euro 5 (2008/2009) es aprobado el reglamento por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros. Este reglamento se apoya sobre los hitos descritos en los años 1995 y 1998 en relación con las dificultades para cumplir con los acuerdos alcanzados a partir exclusivamente del compromiso de los estados miembros. A este respecto, el artículo primero relativo a objeto y objetivos de dicho reglamento, fija un valor óptimo de emisión para turismos de 120 gr CO₂ /veh-km para el año 2012.

¹ Dichas modificaciones de la Directiva 70/220/CEE reciben sucesivamente la siguiente denominación: Euro 1 (1993), Euro 2 (1996), Euro 3 (2000), Euro 4 (2005) y, finalmente, Euro 5 (2008/2009). Hasta la adopción de la Euro 5 (2008/2009), tanto la Directiva 70/220/CEE como sus sucesivas modificaciones, se encargan de regular exclusivamente la emisión de CO, HC, NO_x y PM por parte del parque automovilístico.

Tomando como referencia el último informe estadístico de la Unión Europea sobre transporte y energía (EU, 2010), donde se señala a los vehículos ligeros como los principales responsables de las emisiones de gases efecto invernadero por encima del resto de modos de transporte urbano, se adoptarán como valores umbrales los niveles de consumo energético por viajero-Km asociados a tales niveles máximos de emisión de CO₂ para vehículos ligeros. De este modo, como umbral crítico de impacto (UCI) se considerará el valor de 96 gr CO₂/viaj-km, correspondiente al máximo permitido por vehículo y suponiendo una ocupación mínima 1,25 viajeros/veh, equivalente a la ocupación media estimada por el Libro Blanco del Transporte en la Unión Europea en el caso de la movilidad urbana (CE, 2011), junto con los últimos informes del Observatorio de la Movilidad Urbana en España (OMU, 2008). Por otro lado, como umbral crítico de calidad (UCC) se considerará el valor de 40 gr CO₂/viaj-Km, correspondiente a la emisión máxima permitida de CO₂/viaj-Km para una ocupación del vehículo superior al 50% (3 viajeros), tomando como referencia de ocupación de viajeros para turismos, los objetivos marcados en el Libro Blanco del Transporte de la Unión Europea (CE, 2011) en relación con la movilidad urbana para el periodo 2012 - 2015.

Para la conversión de los niveles umbrales de impacto y calidad relativos a gr de CO₂/viaj-km a valores de eficiencia energética en MJ/viaj-km, ha sido considerado un factor de conversión de 69,10grCO₂/MJ de acuerdo a los datos de emisión de CO₂ y energía consumida por el parque automovilístico español, los cuales han sido publicados en el informe estadístico de la Unión Europea sobre transporte y energía para el año 2010 (EU, 2010).

La tabla 2 muestra los umbrales de calidad y de impacto en valores de Mj/viaj-Km para el caso particular de la eficiencia energética de la movilidad urbana.

Tabla 2. Umbrales ambientales para la eficiencia energética de la movilidad urbana

Umbrales ambientales	Eficiencia energética de la movilidad urbana (MJ/viaj-km)
Umbral crítico de impacto (UCI)	1,37
Umbral crítico de calidad (UCC)	0,57

Fuente: elaboración propia a partir de EU (2010)

4. ESCENARIOS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA PARA EL SISTEMA DE METRO LIGERO DE GRANADA

4.1. Caso de estudio

Durante los últimos 30 años, los procesos de metropolitanización en la Comarca de la Vega de Granada (España) han reforzado una espiral de interdependencia entre los municipios que la conforman, en parte traducidos en crecientes flujos de viajes, especialmente en sentido corona de municipios-capital. A pesar de la creación del Consorcio de Transportes Metropolitanos y la consecuente Red Integrada de Transporte Público, problemas como el crecimiento del automóvil y la congestión suponen una amenaza para la calidad del aire local, la contaminación acústica, la deslocalización territorial de usos del suelo, alteraciones en el paisaje tradicional de la región, etc.

Ante este panorama, las instituciones competentes debaten sobre implementar un sistema de metro ligero en el principal corredor de movilidad de la región (Tabla 3), utilizando a éste como instrumento impulsor de nuevas pautas de movilidad (Valenzuela et al. 2012). El corredor lo conforman 4 municipios: Albolote, Armilla, Granada y Maracena.

Tabla 3. Proyecto de metro ligero en el área metropolitana de granada

Metro ligero en el Área Metropolitana de Granada	Nº de líneas	Longitud total (m.)	Nº de paradas	Estimación de viajeros (mill/año)	Población servida	Duración
	1	15.923	26	12.9	138.248	45'

Fuente: elaboración propia a partir de la Consejería de Obras Públicas y Transportes (2011)

En este contexto, la Universidad de Granada recibe el encargo de emitir un informe que evalúe desde un punto de vista de la eficiencia energética del proyecto dos posibles alternativas para el corredor²: (i) Alternativa S.0, relativa a mantener el corredor sin implantar el sistema de metro ligero; (ii) Alternativa S.1, relativa a realizar una reordenación viaria y de los sistemas de transporte del corredor como consecuencia de implantar dicho sistema de metro ligero

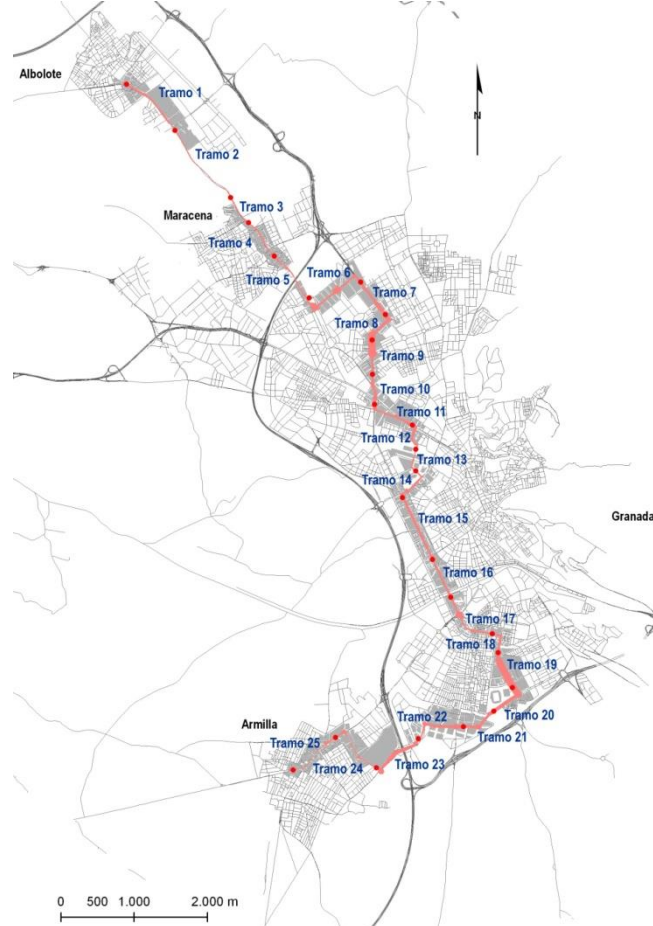
Con el fin de sistematizar la aplicación del SERA, el corredor y cada una de sus alternativas han sido divididos en 25 tramos (Figura 2). La idoneidad de dividir el corredor en tales tramos obedece a las siguientes razones:

- Permite extraer conclusiones pormenorizadas de los diferentes sectores del corredor

² Este encargo se llevó a cabo entre junio de 2010 y octubre de 2011 dentro del Proyecto de Investigación: P09-RNM-5394: "Guía Metodológica para la Integración Metropolitana Sostenible de los Sistemas de Metro Ligero (INTEGRAMÉ)".

- Incrementa la capacidad de poner en relación el rendimiento ambiental de cada alternativa del corredor con su entorno urbano inmediato.
- Favorece la comprensión del corredor como eje estructurante del contexto metropolitano.

Figura 2. Tramos del corredor para la evaluación de alternativas



4.2. Escenarios de eficiencia energética

La eficiencia energética de la movilidad urbana (EE) se expresa en MJ/viajero-Km. Cuanto mayor sean los MJ/viaj-Km utilizados, menor será el rendimiento ambiental de la movilidad del corredor.

Existe una disminución en la alternativa S.1 respecto de la alternativa S.0 de los MJ/viaj-Km del 31%, que se traduce a nivel medio para el total de tramos del corredor, en un consumo de 0,83 MJ/viaj-Km en la alternativa S.0 y de 0,58 MJ/viaj-Km en la alternativa S.1. Este apartado analiza la medida en qué tales variaciones de la eficiencia energética suponen cambios en los niveles de rendimiento ambiental del corredor. Para ello, se utilizarán los umbrales de calidad e impacto adoptados, que son de 0,57 MJ/viaj-Km en el caso del umbral crítico de calidad (UCC) y de 1,37 MJ/viaj-Km en el caso del umbral crítico de

impacto (UCI). La tabla 4 recoge para cada una de las alternativas evaluadas, el número de tramos por nivel de rendimiento, así como, los cambios existentes.

Tabla 4. Cuadro de contingencia entre las alternativas S.0 y S.1 para la eficiencia energética de la movilidad urbana

	Niveles de rendimiento (Nº tramos)	Alternativa S.1			Nº Tramos S.0 (total)
		Óptimo	Aceptable	Negativo	
Alternativa S.0	Óptimo	4	0	0	4
	Aceptable	8	11	0	19
	Negativo	0	2	0	2
Nº Tramos S.1 (total)		12	13	0	

Fuente: elaboración propia

Mientras la alternativa S.0 cuenta con un rendimiento óptimo en 4 de sus tramos, 19 tramos con un rendimiento aceptable y 2 tramos con rendimiento negativo, la alternativa S.1 presenta hasta 12 tramos con rendimiento óptimo, 13 tramos con rendimiento aceptable y ningún tramo con rendimiento negativo. La figura 3 detalla la distribución de tramos por niveles de rendimiento ambiental.

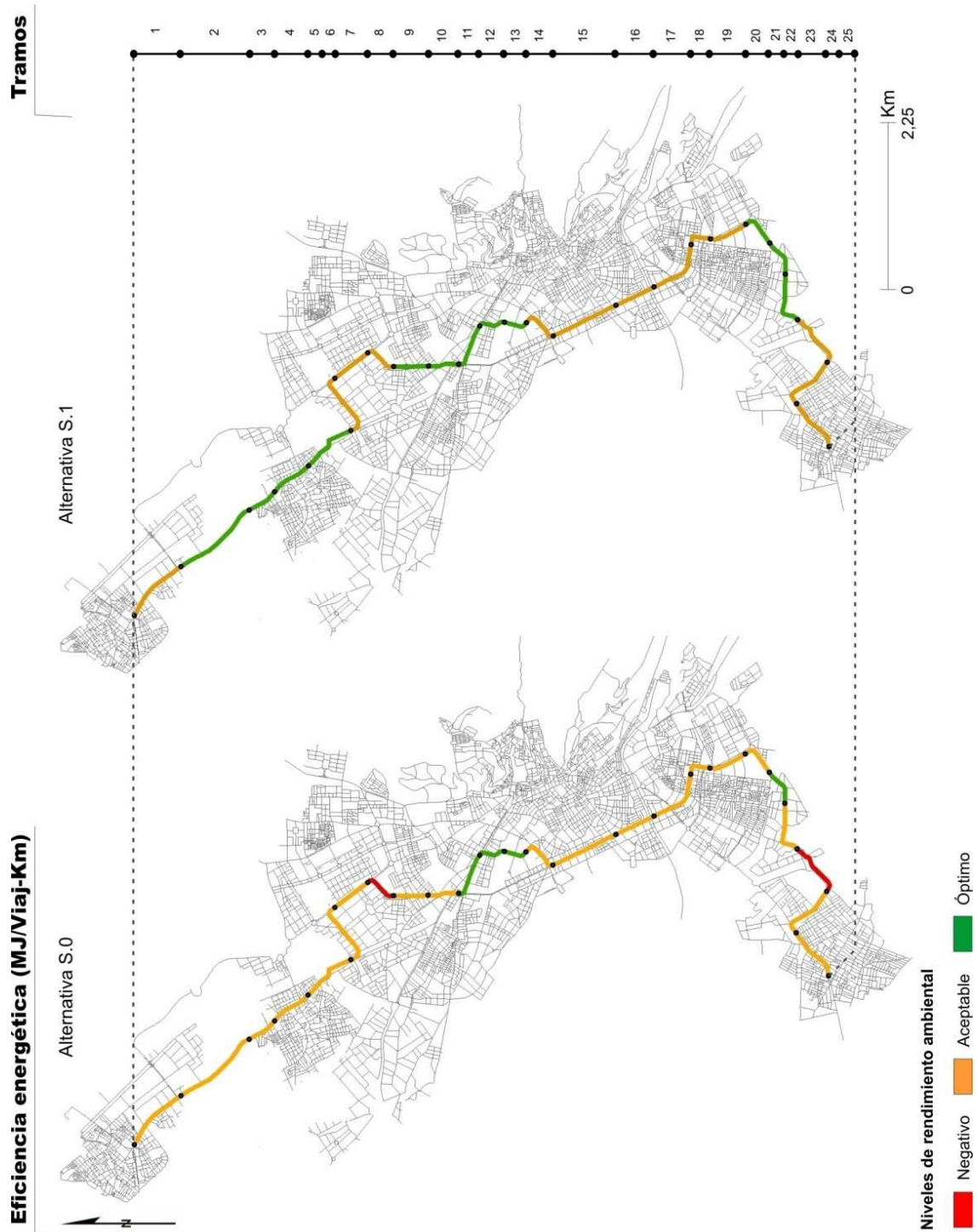


Figura 3. Escenarios de eficiencia energética estimados.

5. CONCLUSIONES

La existencia de regulación normativa (europea, estatal o regional) ha sido tomada como referencia en la adopción de umbrales ambientales de eficiencia energética.

La ventaja de adoptar umbrales ambientales a partir de la regulación normativa, deriva de que son en la mayor parte de los casos, valores aceptados tanto por la comunidad científica como por la sociedad. Su desventaja principal reside en que no en todos los casos tienen la especificidad suficiente que requiere su aplicación a un caso de estudio concreto (véase el ejemplo de la eficiencia energética de la movilidad urbana). Recopilar los hitos más relevantes en el desarrollo de la normativa, es un paso fundamental para conocer los diferentes matices de los valores umbrales que finalmente se adoptan.

En lo referente a la eficiencia energética de la movilidad urbana, el análisis comparado permite identificar una mejora evidente del nivel de rendimiento ambiental del corredor en la alternativa S.1 respecto de la alternativa S.0., como consecuencia fundamentalmente, del incremento de tramos del corredor con un rendimiento óptimo en la alternativa S.1, así como una disminución de los tramos con rendimiento negativo en la alternativa S.0. En conexión con los resultados obtenidos en el capítulo 3, variaciones de viajeros-Km por encima del 30% en la alternativa S.1 respecto de la alternativa S.0, llevan siempre implícito una mejora de sus niveles de rendimiento ambiental.

6. AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido posible gracias a la financiación de la Junta de Andalucía y los fondos FEDER para el Proyecto de Excelencia P12-RNM-1514: "Instrumentos para la valoración de escenarios urbanos frente al cambio climático. Diseño de un software para la evaluación ambiental -MITIGA-". 2014-2018.

7. BIBLIOGRAFIA

BANISTER, D. (2005): *Unsustainable transport: City transport in the new century*. London, Routledge.

COMISIÓN EUROPEA. CE (2011): *Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*. COM 144. Bruselas.

DEAKIN, M.; MITCHELL, G. AND NIJKAMP, P. (2007): *Sustainable urban development. The environmental assessment methods*. Taylor and Francis. New York, USA

LITMAN, T. (2009): *Developing indicators for comprehensive and sustainable transport planning*. Victoria Transport Policy Institute. Victoria (Canada)

NIJKAMP, P. (2004): *Transport system and policy*. Edward Elgar Publishing. Massachusetts, USA.



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

El modelo T.O.D. (*Transit Oriented Development*). Experiencias y posibilidades de implementación en San Vicente del Raspeig-
Universidad de Alicante

*Armando Ortuño Padilla**, *Patricia Fernández Aracil***, *Ana Melgarejo López*** et al.*

**(Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y Licenciado en Economía, Profesor Colaborador de la Universidad de Alicante, Carretera de San Vicente, s/n, CP 03690, San Vicente del Raspeig, Alicante, e-mail: arorpa@ua.es, tel. 0034 600 948 797)*

*** (Ingeniera de Caminos, Canales y Puertos)*

**** (Arquitecta)*

RESUMEN

En el presente artículo se sintetizan los resultados del trabajo de campo llevado a cabo en Estados Unidos, Holanda y Alemania como experiencias internacionales vinculadas a la realización del proyecto estratégico "Aplicación del modelo TOD en San Vicente del Raspeig-Universidad de Alicante" desarrollado por el Instituto de Estudios Económicos de la Provincia de Alicante (INECA) a petición del Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig y la Universidad de Alicante.

ABSTRACT

This article synthesizes the results of a field work carried out in USA, The Netherlands and Germany related to the strategic project entitled "Application of the TOD model in San Vicente del Raspeig-University of Alicante" commissioned by the Town Hall of San Vicente del Raspeig and University of Alicante to INECA (Economic Institute of Alicante Province).

1. INTRODUCCIÓN

Con objeto de reducir los efectos negativos de la baja densidad y la dependencia del vehículo privado, el modelo TOD consiste en fomentar el desarrollo urbanístico en torno a las estaciones de transporte público, en un área de influencia máxima de 800m, de manera que las densidades en ese entorno puedan ser medias-altas y con mezcla de usos.

En ese sentido, el objetivo del trabajo consiste en justificar la viabilidad de la implementación del modelo TOD alrededor de las líneas de transporte público ferroviario existentes en San Vicente del Raspeig, especialmente la línea tranviaria del área metropolitana, que conecta el municipio con el centro de la ciudad de Alicante.

La metodología llevada a cabo se fundamenta, en primer lugar, en el análisis teórico y práctico de la experiencia internacional existente en países donde el modelo ya se ha implementado, como Holanda, Alemania o Estados Unidos. En segundo lugar, se realizaron encuestas a familias y a negocios cercanos a la estación central TRAM del municipio de Campello, donde se halla un desarrollo urbano análogo al pretendido con el modelo TOD. En tercer lugar, se han examinado los usos del suelo actuales, la accesibilidad a las paradas del tranvía y los espacios de oportunidad en función de las particularidades y potencialidades de cada estación. Finalmente, del trabajo se desprenden una serie de propuestas encaminadas a plasmar el modelo TOD junto con los usos futuros del tejido urbano.

El área de actuación del presente estudio es el corredor San Vicente del Raspeig-Universidad de Alicante. San Vicente del Raspeig (55.000 habitantes) es un nodo de polaridad metropolitana por su proximidad a la ciudad de Alicante (335.000 habitantes) y la Universidad (30.000 estudiantes). El corredor escogido para la implantación del modelo TOD coincide con el área de influencia de la línea 2 del TRAM en el municipio de San Vicente del Raspeig. Esta línea comenzó a prestar servicio en junio de 2013 y su trazado se muestra en color verde en la Figura 1.

Fig. 1. Plano de la red TRAM en Alicante. Fuente: www.tramalicante.es.



Los objetivos para la implantación del modelo son los siguientes:

- Remodelación y propuesta de usos del suelo en el entorno de las estaciones de la línea 2 del TRAM.
- Mejorar la calidad del espacio urbano en el entorno de las estaciones de transporte público.
- Impulsar la intermodalidad entre la red de Cercanías, transporte urbano en autobús y el tranvía.
- Mejorar la conexión peatonal y la permeabilidad entre la Universidad de Alicante y el espacio urbano adyacente del municipio de San Vicente.

2. METODOLOGÍA

Para llevar a cabo esta labor, la metodología empleada se fundamenta, en primer lugar, en el análisis comparativo teórico con otras regiones del mundo. Concretamente, en el trabajo de campo se han estudiado Stedenbaan (Holanda), Karlsruhe (Alemania) y el caso de Ohlone-Chynoweth, próximo a San José en California (Estados Unidos).

En segundo lugar, se ha llevado a cabo el análisis comparativo con experiencias análogas existentes en el municipio de Campello, por medio de encuestas a negocios y residentes. La línea de TRAM entre el Campello y Alicante se puso en servicio en 2003 y sirve de referente dadas las características socio-económicas y demográficas comparables a las de la zona de estudio, la proximidad y el periodo de consolidación de la línea.

En tercer lugar, se ha estudiado empíricamente el área de trabajo, a través de visitas de campo y determinación de potencialidades asociadas al modelo. Se han analizado las posibles áreas de actuación próximas a las estaciones de la línea 2 de TRAM.

2.1. Factores que permiten la implementación del modelo

Hay dos vertientes dentro de los factores que es necesario considerar como punto de partida en la implementación del modelo TOD: una técnica y otra administrativa.

Por un lado, en cuanto a los factores técnicos precisos para la implantación del modelo, destaca en primer lugar un elevado tamaño poblacional, que proporcione la masa crítica suficiente de modo que los servicios de transporte público logren ser explotados eficientemente. En segundo, este nivel de población suficiente se combina con la existencia de desarrollos de ciudad dispersa o en baja densidad, causantes de numerosas externalidades negativas para el resto de la sociedad, como son: el excesivo consumo de suelo, la elevada dependencia del vehículo privado, una repercusión sobre la Hacienda Local de mayor proporción que la originada por la ciudad compacta o el mayor consumo de recursos naturales, como pueden ser energía, agua o tierras medioambientalmente frágiles (National Research Council, 2002).

En tercer lugar, otro factor técnico a considerar es la existencia de un sistema policéntrico de ciudades, pues esto permite que los operadores de los distintos modos de transporte público sean capaces de mantener una elevada ocupación en todos los sentidos de viaje. De aquí se deduce el cuarto factor técnico imprescindible en la implementación del modelo TOD, como es la previa existencia de corredores de transporte público, para aprovechar las infraestructuras ya construidas y no incurrir en costes adicionales.

Por otro lado, los factores administrativos y de gobernanza que deben estar presentes para poner en funcionamiento un modelo de tales características son, en primer lugar, que los actores decisores del entorno sean conscientes de la existencia de problemas socioeconómicos y, evidentemente, de la falta de coordinación entre la planificación territorial y del transporte (Stead y Geerlings, 2003), lo que implica una visión regional en lugar de municipal.

En segundo lugar, se hace imprescindible desarrollar una adecuada “gestión del poder”, de modo que la cooperación intermunicipal se demuestre, con numerosos resultados empíricos, como la mejor fórmula de colaboración entre administraciones (Haran, 2010).

2.2. La Implementación del modelo TOD en otras regiones

2.2.1 El caso de Stedenbaan (Holanda)

El proyecto así llamado, Stedenbaan, consiste en una ciudad lineal que se extendería entre Leiden y Dordrecht a lo largo de 150 km de línea ferroviaria ya en funcionamiento, con 36 estaciones (Casabella y Frenay, 2009). La población afectada es de unos cuatro millones de habitantes y la densidad regional es superior a los 1.000 habitantes/km². El modelo territorial es policéntrico, con dos ciudades de tamaño claramente superior al resto, Rotterdam y La Haya, y con una amplia autonomía de los municipios en la planificación urbana (Switzer et al., 2010; Zonneveld, 2010).

El proyecto nació en 2004, en respuesta a la falta de correspondencia entre las dinámicas urbanizadoras (mayoritariamente en baja densidad y ligadas a nudos de comunicaciones viarios) y el desarrollo del transporte durante los últimos años en la Provincia Sur de los Países Bajos.

Fue apoyado por la plataforma BPZ – una colaboración de las autoridades locales y regionales en el consejo provincial del Sur de Holanda compuesto por: la Provincia del Sur, cinco ciudades región de la Provincia, los municipios de La Haya y Rotterdam como los más importantes, la NS – compañía concesionaria del servicio ferroviario – y *prorail*, titular de la infraestructura de modo que el proyecto se basa en un acuerdo voluntario que, en esencia, consiste en (Casabella y Frenay, 2009):

- Por un lado, BPZ construirá 40.000 viviendas y 1,2 millones de m² de oficinas en torno a las estaciones de tren, que es respectivamente un tercio y dos tercios de las previsiones totales de demanda de la BPZ.
- Por otro lado, la NS, se compromete a aumentar la frecuencia de los servicios ferroviarios, de 15' a 10'. Ese aumento de 5' en la frecuencia se considera de gran relevancia ya que precisamente en los 10' de frecuencia se encuentra el umbral en que los viajeros se dirigen directamente a las paradas de transporte público sin consultar los horarios, con el consiguiente incremento de comodidad y fiabilidad percibidos por el viajero.

Este acuerdo ejemplifica una clara voluntad de integrar la planificación del territorio y del transporte, notando la posibilidad de generar un círculo virtuoso entre transporte público y localización de actividades en la medida en que los nuevos desarrollos urbanísticos próximos a las estaciones gozarán de mejores servicios de transporte público y, por tanto, de mayores ventajas comparativas para la atracción de esas actividades respecto a otros emplazamientos con menor o nula oferta de transporte público.

Con respecto a los resultados conseguidos hasta la fecha, en general se pueden considerar satisfactorios. Por ejemplo, el número de ciudades implicadas pasó de las 11 iniciales a 47 en 2011. Asimismo, la Provincia del Sur ha logrado que el Gobierno Nacional ampliase la capacidad ferroviaria en Delft, el cuello de botella más importante de la red que impedía el aumento de frecuencias. Sin embargo, están surgiendo otros problemas en esta fase de implementación como los derivados de la actual crisis económica, que ha provocado una reducción de las expectativas en la demanda de nuevos desarrollos urbanísticos. En este marco, recientes estudios econométricos estiman que las distintas alternativas de incremento de frecuencias de transporte público no implican crecimientos en los precios del mercado inmobiliarios superiores al 1 ó 2%, lo que convierte en un reto para los próximos años implicar a los promotores en este proyecto, decisivos para garantizar el éxito del modelo (Geurs et al., 2012).

Así, en otras regiones del mundo donde se ha implementado el modelo TOD, caso de Portland en Estados Unidos, la experiencia ha demostrado la importancia de este grupo de presión de forma que, en esa etapa de ejecución, es indispensable adoptar medidas complementarias para inducir los desarrollos urbanísticos en torno a las estaciones de ferrocarril frente a otros emplazamientos alternativos. En este sentido, algunas posibilidades podrían ser: la disminución de los impuestos a los promotores, compensaciones no financieras (aumentos de edificabilidad), medidas de mejora ambiental del entorno junto a la estaciones de ferrocarril, etc. (Utter, 2009).

2.2.2 El caso de Karlsruhe (Alemania)

El modelo tranviario alemán “Karlsruher Modell” nació en 1992 y rápidamente se extendió a su Área Metropolitana y al conjunto de la Región de Mitterer Oberheim. La población de Karlsruhe es de unos 285.000 habitantes, mientras que la del área metropolitana asciende a unos 430.000 habitantes, con una densidad inferior

a los 400 habitantes/km², siendo la población de la región del orden de 1.300.000 habitantes. Se trata de un sistema integrador de los servicios de tranvía, tranvitrén, trenes regionales y autobús, con un total de 177 millones de viajeros en el año 2010 (Statistisches Informations System Karlsruhe, 2011).

El modelo tranviario de Karlsruhe surgió como respuesta a los problemas del tráfico urbano de la ciudad y se basa en un sistema de tranvitrén que se adapta al entorno por el que discurren las líneas: se comporta como un tranvía convencional en el centro urbano de Karlsruhe con velocidades en torno a los 30 km/h, mientras que alcanza los 100 km/h cuando circula en tramos interurbanos (Bugarín y Rodríguez, 2008). Asimismo, el desarrollo de las líneas se coordina con la planificación de usos del suelo, vinculando los nuevos asentamientos urbanos a las estaciones ferroviarias del tranvitrén, es decir, siguiendo los principios del TOD.

Antes de su implantación, la ciudad disponía de una red de metro ligero consolidada, así como de unos servicios ferroviarios regionales que comunicaban algunos de los núcleos del área metropolitana con la estación ferroviaria de Karlsruhe, situada a 2 km al sur del centro. Los usuarios de estos servicios regionales debían realizar un transbordo al metro ligero en la estación de ferrocarril para llegar a su destino final, lo que penalizaba notablemente la demanda de estos servicios y se limitaba a los viajeros cautivos (Christoffel y Glaser, 2003).

En 1992 tuvo lugar la apertura de la primera línea piloto del sistema de tranvitrén, que unió la ciudad de Karlsruhe con la cercana población de Bretten a 25 km y con una población de 28.000 habitantes. Esta línea piloto de tranvitrén experimenta un espectacular incremento de viajeros: de 1.700 pasajeros diarios en 1991, a 7.000 en 1993 y 17.500 en la actualidad. El éxito fundamental radica en que el origen-destino del 70% de los pasajeros se sitúa en este corredor y fue eliminado el transbordo (Karlsruhe Verkehrs Verbund, 2012).

Este fructífero servicio supuso el inicio de la nueva concepción del sistema de transporte público en el área metropolitana de Karlsruhe, para lo que fue necesaria la creación de un ente gestor del transporte público, KVV (Karlsruhe Verkehrs Verbund), bajo el que se encuentran 20 empresas explotadoras de transporte público de toda el área de influencia del modelo tranviario.

Por otra parte, con la apertura de la línea a Breten en 1992, se puso en marcha la ejecución de un Plan de Ordenación Urbana con el que se ha imbricado el desarrollo de la movilidad urbana con la planificación de usos del suelo. Un ejemplo de este desarrollo urbano es el distrito de Nordstadt-Neureut, un área residencial en el que, tras la implantación de la línea 3 de tranvitrén, se construyeron 5.000 nuevas viviendas a lo largo de los 3,1 km de longitud de la línea. Entre estas viviendas se encuentran diversas tipologías tales como viviendas unifamiliares, edificios de varias plantas o viviendas de protección oficial, además de diferentes servicios y usos complementarios como escuelas, guarderías, oficinas, bibliotecas, centros de formación o lugares de culto, entre otros (Statistisches Informations System Karlsruhe, 2008).

2.2.3 El caso de Ohlone Chynoweth en California

El proyecto de TOD en esta estación tranviaria californiana comenzó a fraguarse en 1998. La estación original de tranvía de Ohlone Chynoweth se encontraba en el cruce de las dos autovías más importantes del sur de San José con un estacionamiento gratuito de 1.195 plazas que apenas llegaba a cubrir el 20-25% de su oferta en un día laboral.

En el año 1999, la compañía pública de transporte público de la Bahía de San Francisco (VTA), y el municipio de San José comenzaron a trabajar en el desarrollo de un programa de viviendas no incluido en el plan inicial que se ubicarían sobre la parte del estacionamiento no ocupada. La respuesta de los promotores a esta oferta fue tibia de modo que se modificó la estrategia a un programa con viviendas sociales, siendo finalmente seleccionada como empresa promotora Eden Housing.

Inicialmente, hubo resistencia a la ejecución de viviendas sociales en este entorno por parte de las comunidades vecinas, dado que ya existían en el barrio 135 viviendas sociales recientemente ejecutadas. Sin embargo, el proyecto recibió el apoyo de diversos colectivos como Sierra Club, Silicon Valley Manufacturers Association y Greenbelt Alliance, entre otros. Estos grupos representaban desde movimientos ecologistas hasta intereses de la alta tecnología del sector industrial, con lo que el proyecto TOD cobró un impulso.

Eden Housing construyó 195 viviendas sociales, un centro de pequeño comercio, un centro comunitario para los residentes y una guardería en la antigua superficie del estacionamiento (National Research Council, 2004). Todas las viviendas fueron alquiladas antes de finalizar la construcción, siendo la densidad bruta residencial de 67 viviendas/ha, con dos plazas de estacionamiento por vivienda. En cuanto a la superficie comercial, si bien en los primeros años de funcionamiento no llegó a colmatarse de actividad, en la actualidad sí lo está.

3. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN ASOCIADAS A LA ESTACIÓN DE TRAM

La línea 2 del tranvía conecta el centro urbano de Alicante con San Vicente del Raspeig. En el área de influencia de las tres últimas paradas de esta línea – cuyos nombres responden a Santa Isabel, Universidad de Alicante y San Vicente del Raspeig, respectivamente – se describen las propuestas de actuación del modelo TOD debido a sus características.

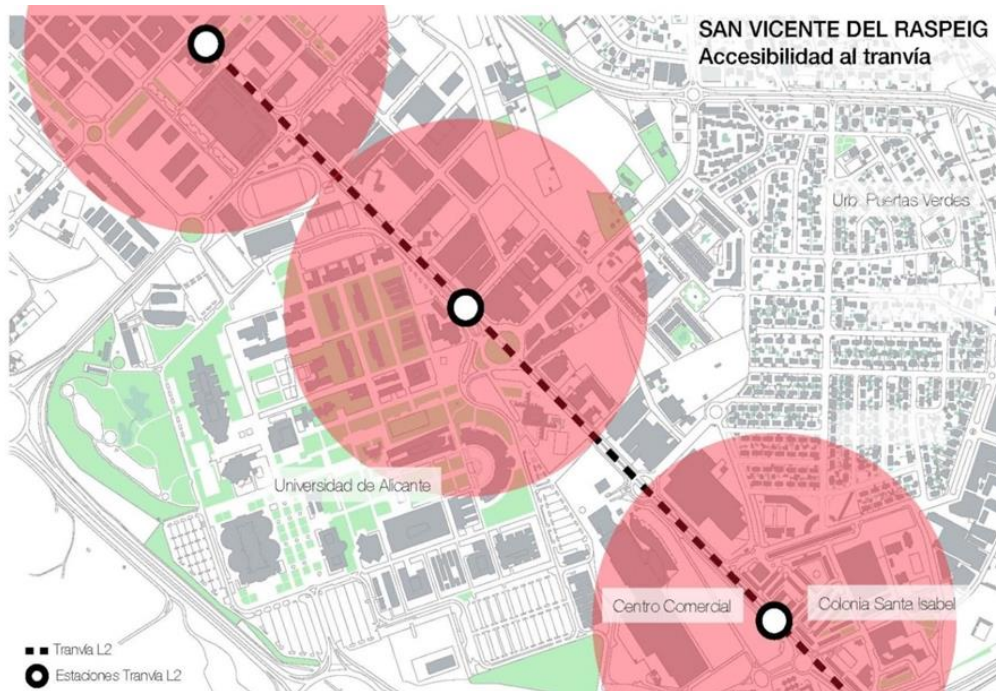


Fig. 2. Áreas de influencia de las paradas de TRAM (Colonia Santa Isabel, Universidad de Alicante y San Vicente del Raspeig).

El radio de influencia se ha obtenido realizando un estudio en la estación de tranvía central ubicada en El Campello, que se encuentra un espacio que cumpliría con las premisas del TOD: la estación y el apeadero se hallan rodeados de edificios residenciales, algunos de nueva construcción y de alta densidad, así como de diversos negocios que contribuyen a la mezcla de usos del suelo en ese entorno. Además, la accesibilidad por carretera de este entorno también es muy alta, lo que casa con el modelo de desarrollo urbanístico típico en el Área Metropolitana de Alicante y de las paradas del TRAM en San Vicente. Por este motivo, se han realizado una serie de encuestas, tanto a familias residentes alrededor de la estación, como a los gerentes y empleados, de modo que sea posible conocer los patrones de movilidad de estas personas, las tasas de motorización y la influencia que ejerce la cercanía de la estación.

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos, al área de influencia de la estación TRAM central de Campello es de 400 m.

3.1. Edificio de alquiler joven junto a la parada de TRAM de la línea 2

Se advierte la presencia de un suelo de oportunidad dentro del área de influencia del TRAM, ubicado a 1 Km de distancia de la Biblioteca General de la UA, constituyendo una distancia óptima para acceder a la Universidad en bicicleta o a pie. Se trata de la zona de estacionamiento un Centro Comercial adyacente, que está actualmente infrautilizada. Su uso más adecuado, teniendo en cuenta los principios del TOD, sería el residencial. Este nuevo uso podría derivar en la especialización de uso residencial enfocado a jóvenes, teniendo en cuenta las características de la ubicación y planteando dos posibles alternativas: la

implantación de una residencia para jóvenes de la provincia o de un edificio de alquiler joven.

En lo referente a la primera alternativa, un edificio residencial para jóvenes y estudiantes residentes en la provincia, en un área de 50-70 km desde San Vicente, es una oferta no cubierta actualmente, de modo que se establezca un precio competitivo con el transporte privado diario y pendular (*commute*). Actualmente, en el entorno de la Universidad de Alicante se encuentran 8 complejos residenciales con precios que oscilan entre los 200-800 euros mensuales. En este sentido, el precio del edificio residencial propuesto podría oscilar entre el rango más económico de los analizados anteriormente (200-300 €), pero incluyendo servicios tales como dietas o limpieza que los dos casos anteriores más asequibles no incluyen. Esta intervención se propone en el medio-largo plazo por cuanto la calidad del espacio público que rodea a las residencias próximas a la parada del TRAM de la Universidad es manifiestamente mejorable, por tanto, en el corto plazo, la estrategia pasaría por mejorar ese espacio y optimizar la oferta y servicios existentes.

En primer lugar, se puede mejorar en cuestiones asociadas a la accesibilidad y a la seguridad vial. Por un lado, conviene ubicar los pasos de peatones de modo que canalicen el flujo peatonal hacia la parada de TRAM. Por otro lado, conviene facilitar la permeabilidad hacia el lado donde se encuentra la Universidad, ya que la valla existente en la actualidad supone un elemento disuasorio a la hora de acceder al centro comercial desde el TRAM.

En el caso de la segunda alternativa propuesta, se ha procedido también a realizar un análisis comparativo con un edificio de “alquiler joven” ubicado en Campello. Los resultados obtenidos a partir de las encuestas, ponen de manifiesto la utilización de modos de transporte sostenibles en mayor medida por parte de jóvenes cuya edad está comprendida entre los 18 y los 35 años, aun incluso cuando el apeadero TRAM más cercano a este edificio se encuentra a 1 km de distancia. Además, la tendencia creciente actual del mercado de alquiler, gracias a la flexibilidad laboral que proporciona, al incremento de su rentabilidad bruta y a sus ventajas macroeconómicas, entre otras, reflejan la idoneidad de optar por esta modalidad residencial.

Todos los factores que describen esta ubicación ponen de manifiesto la optimización en el uso de ese suelo mediante la implantación de un edificio de alquiler joven en el estacionamiento infrautilizado actualmente, junto al apeadero de la parada de Santa Isabel del TRAM: la rentabilidad del alquiler y las tendencias para los próximos años, la proximidad del centro comercial – con la frecuentación mayor de éste por parte de gente joven –, el amplio espacio vacío de estacionamiento junto a la parada de TRAM, la cercanía de la Universidad de Alicante – a la cual se puede acceder en bicicleta o incluso a pie –, y la presencia de la propia parada del tranvía – puesto que los jóvenes son más proclives a utilizar el transporte público –, como avalan las encuestas efectuadas en El Campello.

3.2. Actuaciones en el área de influencia del apeadero de la Universidad de Alicante

El apeadero de la universidad se encuentra rodeado por suelo empleado para diversas actividades: educación, industria, comercio y residencias. Además, también hay fragmentos de suelo no utilizados. A continuación, se exponen las propuestas para cada una de estas áreas, de modo que sea posible armonizar las diferentes conclusiones con los principios del TOD.

3.2.1. Permeabilidad Universidad-San Vicente

Por lo que respecta a la Universidad, en primer lugar, su integración con el municipio de San Vicente es actualmente muy limitada por su falta de permeabilidad debida tanto al vallado como a las autovías urbanas que la rodean. Retirar la valla de la zona este permitiría mejorar notablemente la accesibilidad a las áreas comerciales y al TRAM, así como desde la zona norte se facilitaría el acceso peatonal a los residentes en el municipio de San Vicente, tal cual muestra la Figura 3.

No se plantea eliminar los tramos adyacentes a vías de gran capacidad o de tráfico rodado considerable, ya que no se aprecian flujos peatonales susceptibles de ser facilitados en ese entorno actualmente, sino que se entendería como un inconveniente en términos de seguridad vial.



Fig. 3. Plano de la propuesta de accesos a la Universidad de Alicante.

3.2.2. Reordenación del sector Torregroses

Se trata de la zona industrial ubicada al este de la Universidad con naves en funcionamiento, pero también con muchas otras obsoletas o sin uso. La estrategia parte desde la reordenación progresiva del suelo, otorgándole nuevos usos asociados al sector terciario y productivo, entre otros.



Fig.4. Reordenación del sector Torregroses.

En este suelo pueden tener cabida funciones asociadas a la Universidad de Alicante, tales como la oferta de cursos de idiomas o la habilitación de un espacio dedicado a taller de maquetación para los alumnos de Arquitectura de la Universidad de Alicante (conocidos como UARQ), ante el déficit existente y la gran demanda que hay actualmente de este tipo de servicio.

Por otro lado, se propone en el extremo noreste del emplazamiento la instalación de un punto limpio, con el fin de que éste abastezca no sólo al nuevo sector, sino al inmediatamente superior. Se entiende necesaria la localización de estos puntos de gestión de residuos "no comunes" (pilas, pinturas, electrodomésticos...) y del mismo modo deben estar próximos a las zonas residenciales con la finalidad de que el uso de los mismos comience a ser cotidiano para los ciudadanos, así como también cómodo. Además, puesto que un punto limpio es un lugar de recogida, separación y almacenamiento, no tiene por qué estar aislado, alejado del tejido urbano, sino todo lo contrario, inserto en él.

En relación con las futuras instalaciones deportivas del sector, la idea parte de gestionarlas de tal modo que no tengan un uso exclusivo escolar, dándoles una orientación de servicio al resto de la población fuera del horario lectivo. Este planteamiento permite unificar fuentes de financiación, que han permiten ejecutar instalaciones más completas, con un uso durante todo el día y no sólo en horario escolar. Corresponde al Planeamiento Urbanístico pensar que los centros escolares y las instalaciones deportivas de barrio podrían estar contiguos.

Además, se incluye en el sector una zona reservada para “*park&ride*”, accesible para cualquiera, pero principalmente dirigido a los habitantes de lugares residenciales en baja densidad en los alrededores del municipio de San Vicente o de núcleos poblacionales cercanos sin transporte público competitivo. En el largo plazo, y en función de los resultados esperados en términos de demanda, este uso podría modificarse, reclasificando este suelo tan cercano al apeadero TRAM hacia un uso residencial.

La última de las ideas planteadas para este apeadero de la Universidad de Alicante es la peatonalización de una zona adyacente caracterizada por la presencia de varias residencias de estudiantes, diversos bares y otros usos. La potencialidad que se observa en esta zona partiría de la materialización de un área peatonal, de ocio y encuentro, que ya existe en fase incipiente gracias a los ciudadanos que hacen uso de ese espacio público, pero no está ejecutado oficialmente.

3.3. Prolongación de la red TRAM hacia el núcleo urbano de San Vicente

Ante la manifiesta intención de prolongar la línea tranviaria en el municipio, se plantea llevarla a cabo bajo las premisas del modelo TOD – y del modelo de ciudad lineal, intrínsecamente –, a lo largo de la vía principal del municipio por la cual discurre actualmente el TRAM, buscando la centralidad en el tejido urbano tal y como se representa en la Figura 5, con dos paradas más a lo largo del núcleo urbano.

Además, en la última de las paradas propuestas – considerando sentido Alicante-San Vicente – se encuentra ubicado un instituto de educación secundaria, frente a un solar actualmente empleado como bolsa de estacionamiento y como recinto ferial eventual. Por ello se propone, en el largo plazo, priorizar el desarrollo urbanístico de este suelo, bien como equipamiento público – bien como uso residencial de media-alta intensidad edificatoria– frente al desarrollo de otros espacios de la ciudad alejados de paradas de transporte público previstos en baja densidad.



Fig.5. Prolongación de la línea L2 a lo largo del núcleo urbano de San Vicente.

4. CONCLUSIONES

En este artículo se ha demostrado la hipótesis de factibilidad de la aplicación del modelo TOD en el espacio Universidad de Alicante-San Vicente del Raspeig, en las áreas de influencia de las tres últimas estaciones de la línea 2 del TRAM.

El modelo TOD surge como aportación disciplinar desde el urbanismo ante una muy difícil coyuntura socioeconómica y encuentra su sentido en la contención de los efectos nocivos de la baja densidad y los modelos dependientes del vehículo privado en un horizonte del medio y largo plazo.

Los estudios del modelo TOD en Alemania y en Holanda, junto con el análisis del impacto del TRAM en El Campello ponen de manifiesto la viabilidad de las actuaciones anteriormente expuestas, entre ellas: no facilitar la infrutilización de suelo próximo a las paradas de transporte público, en contraposición a priorizar desarrollos urbanos dispersos; permeabilizarla Universidad con el núcleo urbano; o implantar sistemas “*park&ride*”, puntos limpios o instalaciones deportivas eficientes.

AGRADECIMIENTOS

Los autores muestran su agradecimiento al Excmo. Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig y a la Universidad de Alicante por su confianza para la elaboración del trabajo del cual se desprende el presente artículo.

BIBLIOGRAFÍA

BUGARÍN, A. y RODRIGUEZ, A. (2008): "Tranvitrén y tren-tranvía. Hacia una mejora del aprovechamiento de las infraestructuras ferroviarias". En: *Comisión de Transportes Nº 6. Colegio de Ingenieros Caminos, Canales y Puertos*, Madrid.

CASABELLA, N. y FRENAY, P. (2009): "Regional planning choices: comparing the RER in Brussels (BE) and the Stedenbaan in South-Holland (NL)". *The 4th International Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU)*, Amsterdam/Delft (26-28 de noviembre).

CHRISTOFFEL, M. y GLASER O. (2008): "Verkehrsbauten in satätenbaulich besonders sensible Stadträumen". *Der Nahverkehr*, 6, pp. 25-37.

GEURS, K., MAAT, K., RIETVELD, P. y DE VISSER, G. (2012): "Transit Oriented Development in the Randstad South Wing: goals, issues and research". *BUFTOD*, Paris (16-17 de abril).

HARAN, N. (2010): *The power to collaborate: How judicious use of power accelerates the strategic capacity of the regions in The Netherlands*, Eburon, Delft.

KARLSRUHE VERKEHRS VERBUND, KVV (2012). *Präsentation Vortrag zur Stadtbahn Karlsruhe*, 22 May.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (2002): "Costs of Sprawl 2000". *Transportation Research Board*, 74.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (2004): "Transit Oriented Development in the United States: experiences, challenges and prospects". *Transportation Research Board*, 102.

STATISTISCHES INFORMATIONS SYSTEM KARLSRUHE (2008-2011). *Geschäftsbericht der Verkehrsbetriebe Karlsruhe y Demografiebericht Landkreis Karlsruhe Stand*.

STEAD, D. y GEERLINGS, H. (2003): "The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research". *Transport Policy*, 10, pp. 187-196.

SWITZER, A., JANSEN-JANSSEN, L. Y BERTOLINI, L. (2010): "Trust in the process: inter-actor trust for coordinated public transport-land use planning". *XII WCTR*, Lisboa (11-15 de Julio).

UTTER, M. (2009): "Developing TOD in America: The Private Sector View", en C. Curtis, J. L. Renne, L. Bertolini (comps.), *Transit Oriented Development. Making it Happen*, pp. 209-223. Farnham (Inglaterra) y Burlington (EEUU): Ashgate.

ZONNEVELD, W. (2010): "The Randstad and the South Wing: A soft space for planning?". *24th AESOP Annual Conference*, Helsinki (7-10 julio).



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

Patrimonio Viario Periurbano. Nueva movilidad en la ciudad difusa.
El caso de la península del Morrazo.

Martín Barreiro Cruz

Arquitecto urbanista. Doctor en Planificación

RESUMEN

Las áreas periurbanas se hallan en constante mutación. La visión procesual de esas transformaciones ayuda a dibujar escenarios, útiles a la hora de discutir la idoneidad propuestas concretas o planes estratégicos. En este caso se ha realizado un análisis diacrónico (1850-2008) de la ocupación espacial en la Península del Morrazo (Pontevedra). Se ha hecho especial énfasis en el sistema viario y la movilidad, puesto que concluimos con una propuesta para su debate: "Camiños Seguros do Morrazo".

ABSTRACT

Periurban areas are constantly changing. The procedural view of the changes helps to develop future scenarios, which are of great help to discuss suitability (or less) of specific proposals or strategic plans. In this case it has been carried out a diachronic analysis (1850-2008) of the land cover in the Peninsula of Morrazo (urban area of Vigo). Special emphasis has been made on the road system and mobility, since we conclude with a proposal for discussion: Morrazo Safe Routes.

1.- ESPACIOS PERIURBANOS ANTE LA CRISIS

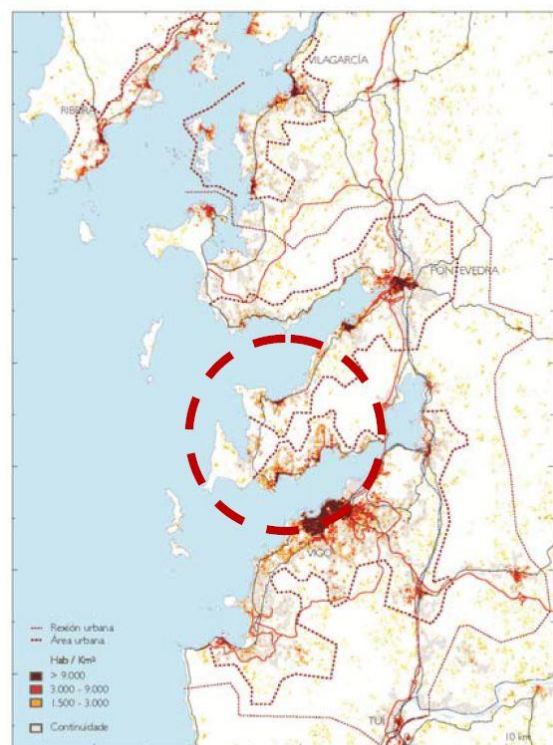
En las últimas décadas la ciudad se ha expandido ocupando extensas áreas, sobrepasando incluso los límites administrativos municipales, y ampliando su influencia hasta conformar regiones urbanas. Queda atrás la tradicional compacidad que caracterizó las diferentes fases de su construcción histórica. La ciudad de nuestros días se caracteriza por una densidad sensiblemente inferior, por la dispersión de sus elementos y por la difusión de los valores urbanos a contextos donde tradicionalmente no habrían tenido apenas presencia. Algunos autores (Bianchetti, Lanzani, Donolo, Becattini, Dematteis) nos hablan de la ciudad democrática; otros la designan como ciudad difusa (Indovina, Lanzani, Boeri) e incluso hay quien habla de la ciudad del automóvil.

No cabe duda de que se trata de espacios en los que se verifican una buena calidad de vida, y que representan un ideal de vida compartido por un importante porcentaje de la población. Pese a todo, la llegada de la crisis ha puesto de manifiesto numerosas debilidades de estos espacios (peri-) urbanos, entre los que encontramos aquellos de la ciudad difusa. Actualmente estos espacios afrontan importantes desafíos, que deberán ser resueltos si se quieren garantizar las cotas de desarrollo y bienestar alcanzadas en las últimas décadas.

existe un novo xeito de poboamento, que da lugar a que as condicións ambientais, as que definen o hábitat teñan pouca relevancia. As expectativas xiran arredor dun asentamento que combine accesibilidade e cultura bucólica rural, onde atopar un refuxio fronte ao estrés da vida urbana. Pero esta ocupación e valoración monetaria do solo periurbano da lugar a novos problemas, entre os que debemos salientar os elevados custos das infraestructuras e equipamentos colectivos, polo que a alternativa é a privatización e patrimonialización dos servizos ofrecidos á comunidade. (Souto, 2000)

Autores como Donolo (2007) o Prada (2007) han puesto de manifiesto la magnitud de esos problemas, empleando aproximaciones de diferente naturaleza (ambiental, social, económica...). En cierto modo coinciden al apuntar la necesidad de nuevas estrategias de desarrollo, que deberán dar lugar a un territorio más resiliente y menos expuesto a las cambiantes condiciones del económicas globales.

Con todo, cada caso urbano continúa siendo específico y en este artículo nos centraremos sobre la ciudad de Vigo, más concretamente sobre una porción de su cinturón periurbano: la Península de O Morrazo (comarca en contacto directo con el término municipal vigués).



MAPA 27. C. Región Urbana de Vigo-Fontevédras

Fonte: Daldá et al. 2006

Afrontaremos el estudio de la citada península desde una perspectiva teóricoanalítica que nos servirá para afrontar la intervención práctica, que materializamos en un proyecto de transformación territorial. Así, el **análisis** territorial se apoya en una perspectiva diacrónica y multidisciplinar, mientras que la **propuesta de intervención** (enmarcada en el campo de la movilidad) es un proyecto de "reciclado" de la red infraestructural existente.

1.1 Los valores urbanos como noción de progreso (Algunas precisiones)

Para afrontar el análisis de la ciudad difusa en Galicia, debemos tener en cuenta el papel que ha jugado la ciudad central. Esta ha funcionado como un espejo en el que se han mirado los municipios circundantes, imitando sus formas de urbanización. Así, la infraestructuración de lo que, hasta mediados del s.XX habían sido espacios puramente rurales, se traducirá en la importación (sin que medie reurbanización alguna) de infraestructuras de tipo urbano (aceras, alumbrado, ordenanzas, reglas de retranqueo y alineación). Esto hubo de condicionar, hasta nuestros días, el modo en el que se asentarían la inmensa mayoría de las edificaciones posteriores.

Se trata de un proceso de imitación-importación caracterizado, a menudo, por un "complejo" de inferioridad de los municipios circundantes, deslumbrados por la pujanza y crecimiento de la ciudad.

Este hecho ha determinado el desarrollo de la periferia urbana, ya que los problemas y necesidades reales de estos espacios quedaron relegados a un segundo plano. Los esfuerzos y recursos de estos municipios se concentraron en asemejarse lo más posible a los ambientes característicos de la ciudad compacta.

La ausencia de una forma de actuación específica para estos espacios ha impedido en buena medida que el desarrollo incorporase aquellos valores (recursos) específicos de este tipo de ambientes, dejándolos de lado, marginándolos u olvidándolos por completo.

Hoy el medio rural desfallece y tan sólo puede rehabilitarse con los alientos que le lleguen desde los espacios periurbanos, pero para esto hay que procurar entender la idiosincrasia del modelo de hábitat y las estrategias de poblamiento (Souto, 2000).

La ciudad no es lo urbano. La ciudad es una composición espacial definida por la alta densidad poblacional y el asentamiento de un amplio conjunto de construcciones estables [...] Lo urbano, en cambio, es otra cosa: un estilo de vida marcado por la proliferación de urdimbres relacionales deslocalizadas y precarias. Se entiende por urbanización "ese proceso consistente en integrar crecientemente la movilidad espacial en la vida cotidiana, hasta un punto en que ésta queda vertebrada por aquella" Delgado, M. (1999)

En un caso como el que atañe a la región urbana de Vigo, el hecho de que el desarrollo haya sido sinónimo de crecimiento, ha marcado el imaginario colectivo hasta el punto de que las implicaciones de esto llegan a nuestros días. Significa que el crecimiento es visto, sin mediación de criticidad alguna al respecto, como un indicador de desarrollo. El crecimiento, más allá de indicadores de renta o

producción, es apenas observado en su esfera física; es decir, el aumento de las infraestructuras y de las edificaciones es en sí mismo progreso.

Finalmente, el período conocido como *Boom inmobiliario*, ha marcado ulteriormente esa identificación del crecimiento con la idea de desarrollo. Esta asociación permea el imaginario colectivo, incluyendo a técnicos y políticos, por lo que es difícil encontrar soluciones a problemas urbanístico-territoriales que no se basen en el incrementalismo infraestructural o en el aumento de los espacios urbanizados y los volúmenes construidos. Se detecta una manifiesta dificultad a la hora de plantear nuevas estrategias al margen de aquellas que ya son conocidas.

En la actualidad, las estrategias encaminadas a mejorar la eficiencia de las infraestructuras existentes o la mejora paisajística, salen fuera del conjunto de políticas “actuables” o “socialmente aceptables”.

1.2 Morfología urbana y vectores de difusión. Patrimonio viario

El automóvil ha jugado un rol protagonista en la identificación del progreso. Ha sido sin duda el objeto más codiciado y al cual se han dedicado ingentes esfuerzos para “hacerle espacio”.

La llegada de las primeras carreteras, marcan una reconfiguración de la centralidad en los espacios rurales que circundan la urbe. En el Morrazo, funcionan como “imanes” con gran poder para atraer cualquier nueva construcción. Pero esos espacios no son suficientes para dar acogida al creciente parque edificado. Esto resulta relevante puesto que la sociedad local se afanará en ensanchar antiguos caminos y senderos, con el objetivo de permitir el acceso rodado a las parcelas agrícolas con la finalidad de convertirlas en solares.

Como ya hemos mencionado, en ausencia de obras de reurbanización, el trazado de los antiguos caminos, sendas y *corredoiras* permanece prácticamente inalterado. La disposición de las edificaciones se vuelve caótica, sin un orden o concierto evidentes. Sólo en casos como cruces de vías importantes, o el margen de las nuevas carreteras, será posible observar la formación de protoasentamientos de nueva naturaleza.

Todos los «territorios morfológicos» de nueva planta que se contemplan, en su materialidad física son producto de diversas acciones (de parcelación, de urbanización, de edificación), unitarias o separadas en el tiempo, que se van superponiendo hasta alcanzar su configuración actual. Por ejemplo, los llamados «filamentos» o las «difusiones» en el estadio actual de un determinado proceso de urbanización, son consecuencia en su génesis de «ocupaciones puntuales» en etapas anteriores. O, a la inversa, en la situación actual, lo que llamamos «nuevos asentamientos» podrán interpretarse en el futuro próximo como «agregados», en función de su eventual integración en la ciudad continua. (Font, 2007:102)

Se puede afirmar que la llegada de la industrialización y la construcción de una nueva red de carreteras significó la superposición de un nuevo estrato (moderno, industrial, determinista) sobre otro preexistente (histórico, rural, vernáculo). No

medió solución de continuidad alguna, por lo que las tensiones entre uno y otro estrato son inevitables.

En lo que respecta a las distintas mallas infraestructurales, la moderna se superpone a la rural, solapando tramos de la preexistente en algunos casos, dejando tramos sin utilidad en otros. El resultado son espacios de abandono, degradados o atractivos al asentamiento de nuevas viviendas.

Os 315 municipios galegos non están obrigados a coordinar e consensuar- os seus plans ou obxectivos de desenvolvemento urbanístico ou económico entre eles xerándose situacións moi diversas e dispares. Existen casos de absoluta desidia, [...].

En Galicia non existen as estruturas territoriais adecuadas que permitan a correcta planificación do seu desenvolvemento. (Souto, 2000)

[isto] provocou a inflación de proxectos viarios que aumentan o espallamento do hábitat, entrando así nun círculo vicioso de ausencia de infraestructuras e déficit de accesibilidade. (Souto, 1995: 62)

Así, casi medio siglo de fuerte crecimiento del parque edificado e infraestructural siguiendo las no-reglas apenas descritas, ha supuesto la consolidación de un territorio altamente entrópico, en el que la movilidad en coche resulta poco menos que indispensable.

Esto es contemporáneamente causa y efecto del **incesante incremento de la red viaria**. Esta expansión infraestructural produce una pérdida de calidad ambiental, el aumento de los costes de mantenimiento, una mayor dispersión de las construcciones, etc.

Si hubiera que poner en primer plano un factor crítico para el conjunto del proceso este sería el acceso masivo al automóvil [...] se sabe que "la pieza llave de cualquier plan, la que determina, sin duda, la configuración final del territorio, es el modelo de movilidad escogido" [...] el automóvil favorece la ocupación masiva del territorio (Prada Blanco, 2007: 142)

Si observamos el proceso en detalle nos encontramos con que de un lado está configurándose una red de carreteras ex-novo al tiempo que se produce una incesante erosión en la red de caminos secundarios (tradicional).

Sin embargo es necesario conocer que este patrimonio viario es heterogéneo y que está formado por diferentes capas con características distintas en cuanto a configuración morfológica pero también de usos y de espacios que conectan.

2.- VIGO Y SU CIUDAD DIFUSA: EL MORRAZO

2.1 Ámbito y peculiaridades

El fenómeno descrito (la ciudad difusa) no es específico del Morrazo, sino que aglutina numerosas áreas periurbanas europeas. Son los ambientes del llamado "urbanismo democrático"; espacios densamente poblados, y por eso es frecuente

observar conflictos entorno a la oportunidad (o menos) que entraña practicar determinadas estrategias de transformación territorial frente a otras.

El Morrazo es un caso de periferia europea, donde encontramos un sustrato social, económico cultural que se fundió en pocas décadas con el "modelo único" (hegemónico) de desarrollo que se resume en la búsqueda del crecimiento económico como finalidad en sí mismo. El carácter reciente de esta mezcla de artefactos, funciones y maneras de relación entre estos y el territorio preexistente coloca ante nosotros un espacio híbrido, de elevado valor para el estudio de los espacios periurbanos.

Características específicas que hacen del Morrazo una ciudad difusa:

- Actualmente, en el Morrazo, encontramos una infinidad de funciones, usos y maneras de emplear el espacio, propias de los espacios urbanos.
- Estas funciones, usos y artefactos al contrario que en el caso de una ciudad consolidada no se encuentran concentrados en el perímetro de una ciudad tradicional, esto es compacta; carece de los habituales límites reconocibles. Antes bien, esas funciones aparecen extendidas por el territorio, requiriendo para que se mueva de una la otra del uso constante e intensivo del automóvil privado.

La ciudad difusa, [...] se da cuando una determinada y amplia porción de territorio urbanizado ofrece gran abundancia y variedad de funciones, caracterizándose por una amplia dotación de servicios pese a que estén esparcidos por el territorio, y cuando – éste es el principal requisito– es utilizada por la población allí asentada como si de una ciudad se tratara. (Indovina, 2007: 18)

La península de O Morrazo ha concentrado nuestros esfuerzos de investigación y proyecto porque encierra todavía un gran potencial para el cambio, al tiempo que presenta un abanico de recursos territoriales y humanos que permitirían emprender algunas de las “nuevas formas de desarrollo” que postulan numerosos autores en el panorama internacional.

Si manifestano ora percorsi sociali in atto di apertura di un nuovo ciclo della valorizzazione territoriale, fondato sulla espressione delle qualità e dei caratteri propri dei territori locali; e ciò coincide con un processo di riappropriazione sociale dell'uso del territorio (Ferraresi, 2012:134)

[Alla] ricostruzione di legami sociali e alla cura del patrimonio di beni comuni non é piú possibile neppure la semplice crescita económica (Donolo 2007:13)

Esto es así, en gran medida, gracias a que el Morrazo no se incorpora de facto a las dinámicas urbanas hasta la década de 1980, cuando se abre el puente de Rande al tráfico. Esto lo mantuvo al margen de los procesos de expansión edificatoria que Vigo estaba teniendo y que tuvieron unos efectos muy intensos en su área de influencia. Esto es así hasta el punto de que hoy podemos calificar esos territorios como “colmatados”, y por lo tanto carentes de espacios que puedan albergar usos complementarios a los existentes.



1968 - 2007
A. Costa



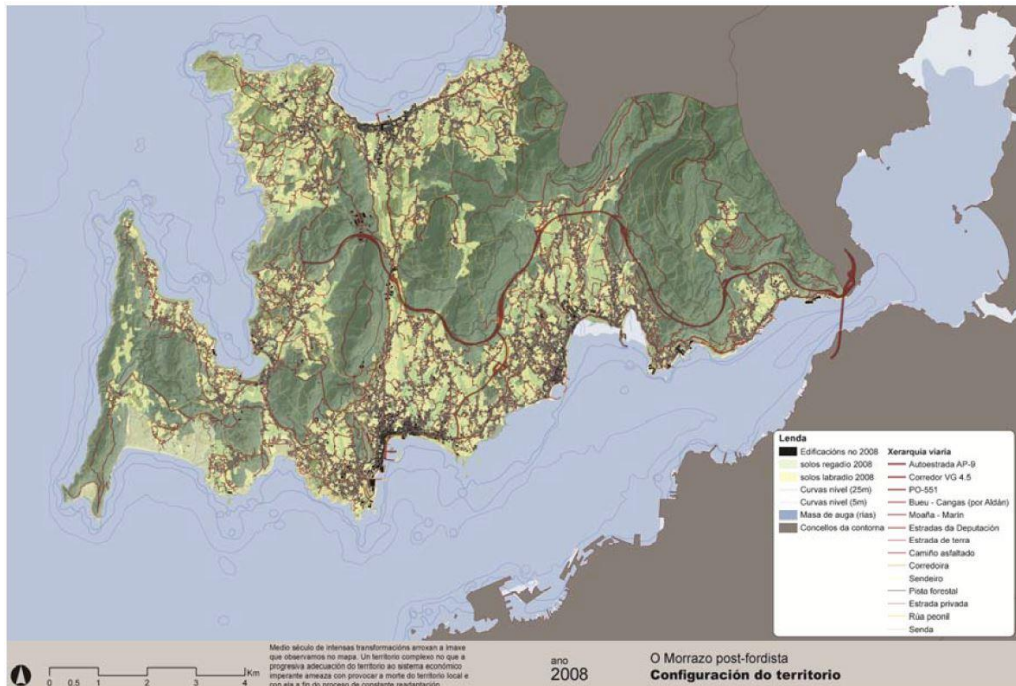
2.2 Evolución territorial

Para comprender las "inercias" que afectan a los procesos de transformación del territorio es necesario construir una visión procesual; de este modo podremos comenzar a observar el territorio como un organismo en constante transformación (formado por estratos superpuestos, los cuales se corresponden con las sucesivas fases históricas de la construcción del paisaje). Este tipo de planteamiento nos abre la puerta a asumir una realidad "post-crisis" en la que aparecen nuevas "reglas de juego" en el tablero del territorio, y por lo tanto nuevas formas de transformarlo asociadas al nuevo contexto económico.

Para comprender los posibles escenarios futuros vamos a comparar primero la configuración del Morrazo hoy con las que mostraba en 1981, 1956 y 1850. El ejercicio que pretendemos no es otro que el de mostrar la correlación entre la sociedad y economía de un determinado período con las transformaciones que esas supusieron para el territorio del Morrazo; de esta manera quizás consigamos debatir de una manera más clara acerca de las futuras transformaciones que como sociedad deberemos acometer en nuestro territorio para adecuarlo, una vez más, a las cambiantes condiciones externas (que no son otras que las que la crisis está imponiendo).

El proceso de transformación no fue ni lineal ni homogéneo. Por este motivo necesitaremos poner especial atención a los espacios o valores que funcionaron como "imanes" para el asentamiento de nuevos volúmenes, la construcción de carreteras y la manera en el que ambos se relacionan con los espacios abiertos.

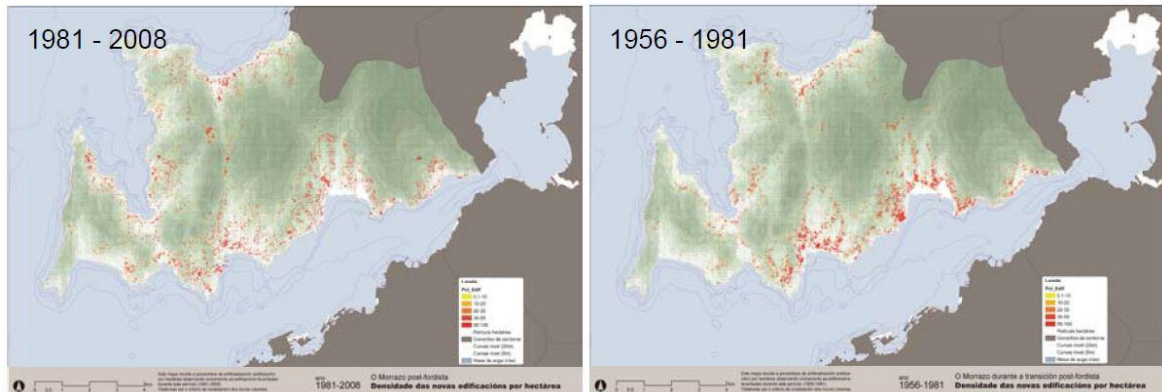
Esto es así desde que esos espacios con capacidad de atracción de volúmenes y funciones cambiaron en repetidas ocasiones a lo largo del período que analizamos.



2008 – 1981: Territorio del consumo – terciarización

El Morrazo se incorpora al espacio periurbano de Vigo. Con la apertura del puente de Rande no sólo se disparan las relaciones laborales y comerciales con Vigo, sino que desembarcan en el Morrazo nuevas morfologías de espacios urbanizados, como es la segunda residencia y las construcciones ilegales en el entorno de los arenales. Se trata de un período caracterizado por la "explosión en volumen" del parque edificado y la conexión definitiva a las dinámicas culturales y económicas globales.

En este período se generalizó la dinámica según la cual los ayuntamientos pasan a considerar provechoso (cuando no indispensable) preparar planes generales de ordenación municipal (PXOM) que fueran quien de dar cabida a las demandas de los promotores e inversores (buscando el "aterrizaje de capitales").



1981 – 1956: Territorio simbiótico

Durante este período se extiende sobre la trama de caminos rurales una nueva red de carreteras. El crecimiento demográfico y económico es palpable. Se vuelven reconocible de las carreteras modernas, en los cruces y en sus márgenes. También a lo largo de ellas o apoyadas sobre antiguos caminos que se asfaltan. Son los "vectores" que acercan la modernidad a este tipo de contextos a los que semejar que la urbanidad y sus valores le eran inaccesibles.

Pese a a todo, trata de un período caracterizado por la hibridación entre los modos de vida rurales, sus estrategias productivas etc, y aquellos de nueva naturaleza, como son el trabajo asalariado, el cual permite a las familias acceder a una renta y mejorar la habitabilidad de sus viviendas, el confort. Este tipo de simbiosis entre el mundo fabril y el rural se extiende ya hasta la otra banda de la ría, y muchas personas acuden diariamente a sus puestos de trabajo en las fábricas en Vigo. Esto condiciona también la importancia de ciertos caminos frente a otros.

1956 – 1850: Territorio de la primera expansión industrial

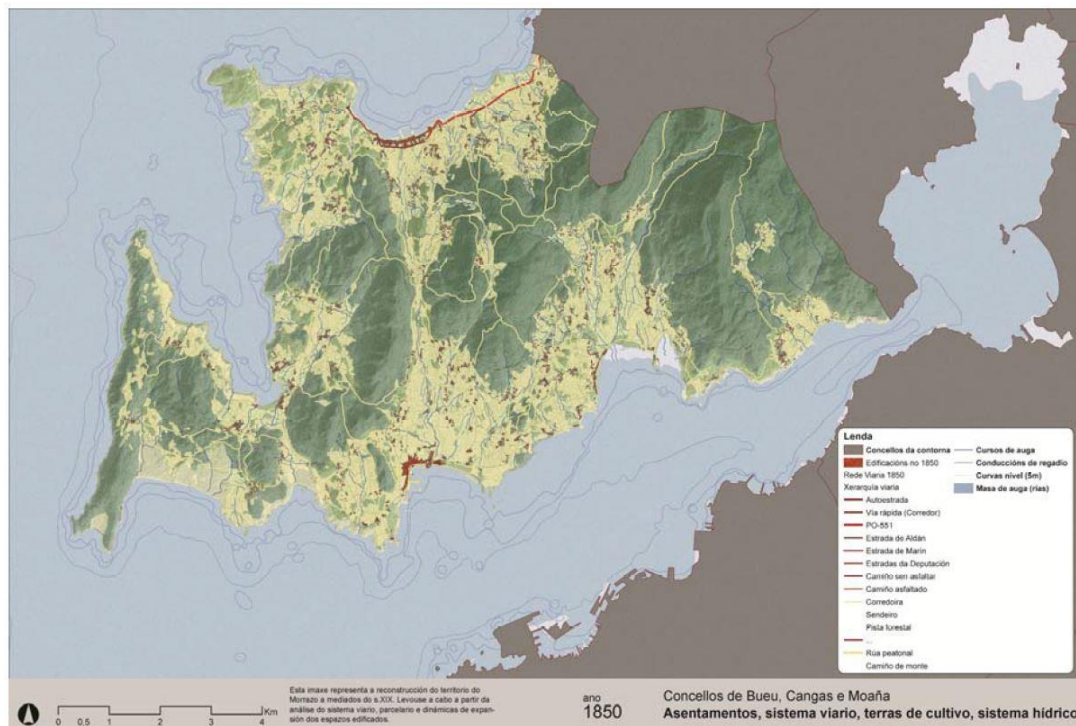
En 1956 tenemos la oportunidad de ojear para un territorio agrario, donde los espacios abiertos, el sistema de asentamientos y la red de comunicaciones de carácter rural domina aun el paisaje. Mas es posible al mismo tiempo identificar elementos propios de los "nuevos tiempos": se trata de un período en el que la industrialización estaba marcando su impronta en una sociedad hasta entonces puramente rural. Esa primera industrialización se encontraba ya considerablemente avanzada y con ella la red de carreteras a esta asociada. (Las industrias se asentaban allí donde existían recursos y había disponible mano de obra).

1850: Territorio Histórico Agrario

El mapa de 1850 es una reconstrucción de la península del Morrazo en un momento de impasse (en cierto modo como lo es el momento actual). Se trataba

de un territorio puramente rural en lo que acababa de comparecer (apenas dos años antes) la primera carretera moderna (Pontevedra - Bueu). Era un primer esfuerzo por dotar de infraestructuras adecuadas a la incipiente industria conservera que se estaba asentando en la citada aldea de Bueu (a cargo de los Massó).

Hemos cartografiado la mayor parte de las canalizaciones de regadío (que para los tres ayuntamientos analizados suman 128 km). Otros elementos, como molinos se contaban hasta la cifra de 359 (Aldao, 1982). Socalcos y bancales, que aumentaron la productividad, los elementos lineales de vegetación que contribuían a mantener lo equilibrio frente a plagas, protegían los cultivos y ofrecían materia prima para las estructuras de cierre o para los "tutores" de las especies cultivadas. Todos ellos elementos que el actual sistema económico no supo incorporar a sus ecuaciones.



2.3 Desarrollo vs crecimiento: Escenarios

En este artículo interpretamos de la actual crisis como un momento de impasse, por lo tanto de incertidumbre y, sobre todo, cambios. Hemos hipotizado dos escenarios posibles para el desarrollo territorial: el continuista (incrementalista) y el de reforma (resiliente). A partir de ellos se incentiva el debate acerca de las transformaciones que precisa el territorio de cara al futuro, más concretamente, el foco se coloca en el sistema viario y la movilidad como elementos estructuradores y por lo tanto que han de guiar las futuras transformaciones de la península.

“Quali beni immersi nel territorio siano rilevanti per l’ottica dello sviluppo – rispetto alla crescita – e come debbano essere trattati [?]” Donolo (2007)

Escenario continuista

En este caso las transformaciones territoriales siguen la misma línea que en la etapa anterior, y por lo tanto procuran el desarrollo, únicamente, a través del crecimiento. Nuevas autopistas, ampliación de infraestructuras existentes, dinamización de sectores como la minería y la promoción inmobiliaria son vistos como la única estrategia para salir de la crisis. Esto provoca una irreversible artificialización del territorio, anulando de esta manera la posibilidad de emprender otras estrategias de desarrollo que requieran de recursos territorialmente localizados.

Escenario de reforma

En este escenario, los efectos sinérgicos de las diferentes estrategias de desarrollo aumentan la resiliencia territorial, esto es, la capacidad del sistema (económico: personal, familiar o local) para resistir diferentes crisis sin ver peligrar su integridad.

En este escenario cambian las demandas de infraestructuras. Cobran importancia aquellas diseñadas para la movilidad suave o lenta, también llamadas de cercanía. Aparecen algunas conexiones peatonales y de bicicleta que son empleados de manera "intuitiva" por la población. Asimismo, el servicio marítimo y el transporte colectivo por tierra serán progresivamente demandados por una población que dispondrá de más tiempo para desplazarse pero menos poder adquisitivo para el combustible.

En esta misma línea los megaproyectos ligados a redes infraestructuras de elevado coste (como autopistas y TAV) cederán su protagonismo a una gran cantidad de microproyectos difusos, orientados a mejorar la accesibilidad fundamental-cotidiana, al tiempo que aumentan la calidad de vida de los espacios que atraviesan. El crecimiento se concentra en la eficiencia del territorio local.

3 INFLEXIÓN EN LAS DINÁMICAS: LA PROPUESTA “CAMINOS SEGUROS DEL MORRAZO”

3.1 Reutilización-reinterpretación de la red viaria

El proyecto Caminos Seguros quiere dar respuesta a las nuevas demandas de habitabilidad, competitividad económica y desarrollo humano; haciendo frente a los actuales procesos de obsolescencia territorial. Se trata de un proyecto para la creación de una nueva red infraestructural, entendiendo la movilidad como uno de los principales condicionantes en las transformaciones territoriales.

Esta nueva red infraestructural pretende corregir deficiencias del sistema infraestructural actualmente existente al tiempo que estimula el desarrollo de los potenciales territoriales endógenos. Se diseña según la máxima de la "innovación por necesidad", huyendo de aquellas respuestas ideológicas a problemas, sino por adaptación al contexto que ha impuesto la crisis.

Se basa, para eso, en una reutilización-reinterpretación del patrimonio viario (red caminera y de carreteras) bajo nuevas "reglas" en las que, el vehículo a motor cede el protagonismo y preferencia al caminante y el ciclista. Se busca por lo tanto generar un sistema viario de movilidad lenta, segura y de cercanía.

Este proyecto quiere invertir la tendencia actual que está acercándose el coche a todos los entresijos del territorio, ya que en este proceso se provoca la incomunicación entre los espacios cercanos, ya que cuanto más ancha es la carretera, más corren los coches y más insegura si hace para el peatón. En la actualidad semeja imposible moverse en la ciudad difusa sin un coche.

Otra consecuencia directa es la creciente monofuncionalidad del espacio público; este se ve reducido solamente a un espacio de tránsito. Es así como se expulsan de los caminos actividades como la socialización, el juego y el tránsito a pie.

En este contexto nace el proyecto de la Red de Caminos Seguros. Un proyecto piloto, que procura restituir el derecho a la movilidad a pie o en bicicleta. Podemos enumerar las características principales de estos caminos de la siguiente manera:

Híbrido: reutiliza pedazos de las redes preexistentes (de manera oportunista) empleando una filosofía de intervención de "usos compartidos"; en ella el tráfico de los residentes convive con el peatón y el ciclista.

Paralelo: evita, en la medida de lo posible, la convivencia con tráfico pesado, elevadas intensidades (IMD), etc.

Complementario: da servicio en las distancias más cortas, aquellas cotidianas. Cubriendo necesidades allí donde el automóvil privado se vuelve incómodo, ineficiente o molesto para el resto de la vecindad.

Esta propuesta de caminos seguros, contrariamente a otros enfoques, asume la realidad de la ciudad difusa y no la combate abiertamente. Se trata de una estrategia que procura evitar el conflicto que ese "combate" engendra. El objetivo es el de acercar las innovaciones y las habilidades técnicas/académicas a la vida real de las personas.

Hipotizamos que, quizás de esta manera, sea posible producir estrategias capaces de que salir al paso de la nueva (exigente y cambiante) escena global.

El espacio local debe generar un sistema suficientemente estable como para soportar el peso de las dinámicas globales; o en otras palabras, un contexto localmente dependiente de las dinámicas globales se arriesga a sufrir crisis más profundas y tener unos escenarios de futuro más inciertos.

Otra posible consecuencia podría ser el progresivo aterrizaje de nuevos volúmenes y funciones en el entorno de estos caminos seguros, ya que constituirían en sí mismo un valor en torno al cual valdría la pena vivir. Podrían convertirse en los nuevos ejes de vertebración del territorio desde el punto de

vista de la planificación con gran poder de atracción de nueva población. Combatir el envejecimiento de la población y generando nuevos estilos de vida más saludables.

3.2 Urbanismo participativo en la ciudad difusa

Un número siempre creciente de académicos y profesionales defiende la necesidad de aumentar la participación de la sociedad en las decisiones, especialmente en aquellas más trascendentes como son las relacionadas con la transformación del territorio. En este sentido resulta provechoso emplear propuestas concretas que sirvan de punto de partida para el debate social. La movilidad y los aspectos relacionados con esta (localización de edificaciones, trazado de las infraestructuras, etc.) han demostrado ser especialmente fructíferos para interpelar a la sociedad en mesas de planificación participada.



El proyecto plantea trabajar en estas diferentes escalas fomentando un urbanismo participativo, para ello es necesario un período de trabajo caracterizado por la comunicación y el debate previo a la ejecución de intervenciones. Las diferentes acciones promoverán la participación directa de la ciudadanía en:

- Articulación de un debate en torno a la movilidad/seguridad vial. Difusión y transmisión bidireccional de conceptos y necesidades. Para llamar a la participación y el debate es necesario hacer comprensible la propuesta.
- Discusión de un anteproyecto (técnico) de red de caminos seguros, diseñado a escala humana. Redactada por un equipo interdisciplinar de profesionales y debatida/reformulada en talleres participativos.
- Definición-propuesta de micro-intervenciones en el espacio público que funcionen como modelos experimentales. Esto permitirá evaluar el impacto/idoneidad de las propuestas.



Las acciones propuestas son:

- Presentaciones en las diferentes asociaciones comunitarias
- Organización de rutas guiadas participativas para conocer el trazado propuesto
- Intervención puntual/temporal en el espacio público
- Realización de actos de calle (juegos, proyecciones, conciertos, comidas...)

Además se emplearán en todos los casos diferentes “lenguajes” que consigan llegar al espectro más amplio posible del vecindario (paneles gigantes, libro resumen, video-spot, maquetas...)



Actualmente ya se han realizado estos materiales. Es necesario ahora iniciar el proceso de participación con los agentes-usuarios potenciales del contexto geográfico definido.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN: EFECTOS ESPERADOS Y SINERGIAS EN LA ESCALA LOCAL

El balance entre los problemas y debilidades, sumado al amplio conjunto de bienes comunes territoriales presentes en la zona, hacen de este contexto un caso idóneo para ensayar nuevos modelos de gobierno del territorio que:

- Favorezcan que las economías familiares sean más resilientes a través de acciones como: complemento de la agricultura doméstica, el uso compartido del coche, la reutilización de edificaciones, el uso complementario de biomasa para la calefacción etc.
- Fomenten la economía productiva local, productos de km cero, hábitos de vida más saludables, espacios de ocio en contacto con los espacios habitados.
- Establezcan líneas de trabajo con las administraciones dirigidas a superar el modelo infraestructural pre-crisis a través del fomento de nuevas tipologías basadas en la reutilización de la extensa red existente.
- Respondan a la urgente necesidad de promover un mayor diálogo entre sociedad civil y administraciones con la finalidad de implantar un urbanismo participativo. Se pretende, de este modo, trabajar en la mediación entre ambos grupos, desde un rol técnico-propositivo.

La movilidad, y dentro de esta aquella suave/sostenible constituye la primera línea de acción. Esto es así, entre otros motivos porque influye sobre un elevado porcentaje de habitantes y lo hace además dentro de sus espacios cotidianos. Se consiguen así elevados índices de impacto positivo (indicadores económicos, salud, calidad del aire, vida social...) a través de un costo bajo. Este modo de trabajo lleva aparejada la recuperación (reutilización) de elementos preexistentes; introduciendo además otros nuevos según una lógica de máxima eficiencia en el empleo de recursos.

La crisis actual impone cambios en la forma de pensar el desarrollo, con todo no es posible establecer una estrategia unificada a escala regional, ya que esta requiere de planes específicos para cada espacio concreto. El análisis del patrimonio territorial sólo se puede afrontar con estudios de detalle y conocimiento del terreno a través de participación de la sociedad. No se puede hablar de recetas generales sino de soluciones a medida para cada territorio específico. La importancia de la escala local analizada con proceder científico.

La conclusión del estudio aquí expuesto es que el Morrazo se configura como un territorio ideal para la experimentación por necesidad. O se termina de colmatar o se inicia un proceso de innovación en el que los caminos pueden funcionar como

ejes estructurales o primer paso para nuevas estrategias de planificación territorial. Es indispensable incoar este debate público para que la sociedad pueda decidir cuál es el horizonte territorial hacia el cual quiere dirigirse.

BIBLIOGRAFÍA

BARREIRO, M. (2013): *Configuracións da cidade difusa en Galicia O caso do Morrazo, dos anos '50 ás perspectivas actuais*. Tesis de Doctorado, inédita.

DALDA et al. (coords) (2006): *A cidade difusa en Galicia*, Xunta de Galicia.

DELGADO, M (1999): *El animal público*. Anagrama, Barcelona.

DONOLO, C. (2007) *Sostenere lo sviluppo*. Mondadori, Milano.

FERRARESI, G. (2012): "Elementi per la definizione di un approccio territorialista al tema del «comune»" en Magnaghi, A. (a cura di) (2012) *Territoriobenecomune*. Firenze University Press.

INDOVINA, F. (2007): *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención*, Diputació de Barcelona, Barcelona.

FONT, A. (2007): "Morfologías metropolitanas contemporáneas de la baja densidad". En F. Indovina (coord.) *La ciudad de baja densidad*. Barcelona: Diputació de Barcelona. pp. 97-129

MAGNAGHI, A. (2001): *Rappresentareiluoghi. Metodi e tecniche*. Alinea, Firenze.

PRADA BLANCO, A. (2007): "Causas e custos da dispersión" en Grial. Vol.176, tomo XLV.

SOUTO GONZÁLEZ, X. M. (1995): "Auxe e crisen a ordenación do territorio en Galicia. Escala e Poboaciónna escala xeodemografía" en *Cadernos de estudos galegos*, T35, fasc.100, pp.315-345

SOUTO GONZÁLEZ, X. M. (2000): *O Val Miñor. Entre as transformacións rurais e as innovacións urbanas*. Vigo, Cámara Oficial de Comercio, Industria e Navegación.



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

El Cabanyal-Canyamelar un conjunto histórico (des)protegido.

*Pastor Villa, Rosa**; *Santisteban Cazorla, María Petra***; *Rodríguez Pasamontes, Jesús****

**(Doctor Arquitecto, Departamento de Construcciones Arquitectónicas. Universidad Politécnica de Valencia,*

*** (Arquitecto, Funcionario de la Generalitat)*

**** (Arquitecto Urbanista, profesional libre)*

RESUMEN

La práctica urbanística se centra en la construcción de ciudad desde un proyecto técnico, obviando los retos socioeconómicos, energéticos y ambientales.

El Cabanyal-Canyamelar, es un conjunto Histórico Protegido; su Plan Especial de Protección contempla la prolongación de un gran boulevard que atraviesa su trama urbana, rompiendo el tejido histórico y alterando las tipologías tradicionales. Este plan no respeta los criterios actuales de desarrollo sostenible ni las iniciativas ciudadanas.

ABSTRACT

Urban planning focuses on the construction of a city starting from a technical project, ignoring the socio-economic, energy and environmental challenges.

The Cabanyal-Canyamelar is a heritage site; whose Special Protection Plan includes the extension of a large boulevard that runs through its urban grid, breaking the historic fabric and altering the traditional typology of the area. Such plan does not respect the current sustainable development criteria or the citizens' initiatives.

1. INTRODUCCIÓN

Desde la práctica urbanística, el planeamiento ha abandonado la construcción de ciudad, mostrando una perspectiva sesgada que prima un proyecto técnico basado en los parámetros urbanísticos sin tener en cuenta el verdadero destino de la planificación urbana que es dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos incorporando nuevos retos socioeconómicos, energéticos y ambientales que permitan redefinir nuevos modelos territoriales y urbanos, aceptando el desafío de transmitir la ciudad a las generaciones futuras, no sólo como lugares de memoria, si no también, como espacios habitables.

Una determinación que aparece comúnmente en las distintas legislaciones en materia de urbanismo, tanto en la exposición de motivos como en el articulado interno de las mismas es la consideración de Participación Ciudadana en los cambios y desarrollos a realizar en el territorio y en los espacios de nuestras ciudades. Sin embargo, generalmente dicha participación queda constreñida a determinados y puntuales momentos del procedimiento jurídico-administrativo y ya en fases muy avanzadas de los mismos. La participación ciudadana utilizada actualmente en nuestros marcos normativos se ajusta a los plazos de información y exposición al público de los planes, cuando éstos ya han iniciado su recorrido hacia la deseada aprobación por parte de los órganos competentes y es difícil incorporar los resultados de la opinión de los ciudadanos.

Los desarrollos urbanísticos son competencia de los ayuntamientos, supervisados por los órganos autonómicos competentes en esta materia; ambos organismos se rigen por la correspondiente legislación autonómica o en su caso la Estatal. En cuestiones de ámbitos con protección patrimonial además interviene el órgano autonómico competente en materia de cultura y en casos especiales el Estatal.

Desde 1993, en la ciudad de Valencia existen dos ámbitos urbanos declarados Bien de Interés Cultural (BIC) clasificados como Conjuntos Históricos Protegidos, son el Centro Histórico de la ciudad de Valencia y el Centro Histórico de El Cabanyal-Canyamelar.

Uno de los ejemplos más significativos del planeamiento valenciano de los últimos años es el Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) Cabanyal-Canyamelar convertido en tema de debate ciudadano, objeto de análisis del presente estudio.

2. OBJETIVOS

El objetivo de la investigación es analizar la Adaptación del PEPRI Cabanyal-Canyamelar aprobado en sesión plenaria el 25 de Julio de 2014 y sus repercusiones en la ciudad.

3. METODOLOGÍA

La metodología se sintetiza en tres etapas:

- análisis del ámbito de aplicación del PEPRI y su adaptación
- problemas derivados del análisis previo
- valoración patrimonial

4. MARCO NORMATIVO

4.1 Legislación Patrimonial

4.1.1. Legislación Estatal

La Constitución Española en su artículo 46 habla sobre la conservación del patrimonio artístico:

Artículo 46. Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.

Este mandato constitucional se desarrolla en la Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español (LPHE) y en su apartado tercero del artículo primero, establece que los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de Interés Cultural.

Las disposiciones adicionales primera y segunda de esta Ley, consideran Bienes de Interés Cultural tanto aquellos bienes que han sido declarados histórico-artísticos o incluidos en el inventario del patrimonio artístico y arqueológico con anterioridad

Desde la aprobación de la LPHE ha habido un cambio importante en la protección jurídica del patrimonio histórico o cultural, entre otros motivos por la aprobación de las Leyes autonómicas que son las responsables de la regulación de la materia en su ámbito territorial. Con ello se ha creado un establecimiento de nuevas figuras o categorías de protección:

- Patrimonio de naturaleza mueble.
 - Bienes de Interés Cultural (BIC)
 - Bienes Muebles Inventariados.
- Patrimonio inmueble
 - Bienes de Interés Cultural.

La declaración de BIC requiere de un procedimiento específico marcado en el artículo 9 de la Ley de Patrimonio Histórico Español y desarrollado en el Real Decreto 111/1986 de 10 de enero de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico español. El expediente puede ser incoado de oficio o a instancia de parte y deberá

contar con el informe favorable de alguna de las instituciones consultivas y será objeto de información pública y de publicación oficial.

4.1.2. Legislación patrimonial autonómica

El Artículo 148.1.16 de la Constitución Española faculta a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en materia de patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma y el Artículo 149.1.28 reserva al estado la competencia exclusiva en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la expropiación y la expoliación. Los distintos estatutos de autonomías han asumido las competencias en materia de cultura y en particular sobre patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico. La Administración General del Estado perdió la exclusividad de declaración de Bienes de Interés Cultural. En este nuevo marco, las comunidades autónomas concededoras de su territorio son conscientes de la existencia de bienes que no llegan a alcanzar entidad cultural suficiente para ser reconocidos como BIC.

4.1.3. Legislación autonómica, el Estatuto de Autonomía

El preámbulo de la ley 5/2007 de 9 de febrero, de la Generalitat de Modificación de la Ley 4/1998, de 11 de junio del Patrimonio Cultural Valenciano, recoge:

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su artículo 31, atribuye a la Generalitat competencia exclusiva sobre el patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico y sobre los archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal, sin perjuicio de la reserva de competencia a favor del Estado sobre la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental contra la exportación y la expoliación.

Clases de bienes:

a) Bienes de Interés Cultural Valenciano (Primer nivel de protección del patrimonio cultural)

- Bienes Inmuebles, aquí se encuentran entre otros Conjunto Histórico
- Bienes muebles
- Documentos y obras bibliográficas,...
- Bienes inmateriales

b) Bienes inventariados no declarados de interés cultural (Segundo nivel de protección del patrimonio cultural).

- Bienes de Relevancia Local.
- Bienes muebles de Relevancia Patrimonial
- Bienes inmateriales de Relevancia local

4.2 Legislación Urbanística

Desde el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se establecía en su artículo 17 que los conjuntos históricos declarados como Bien de interés Cultural tuvieran un PE.

Artículo diecisiete-Uno. En desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales Municipales, en los Planes Directores Territoriales de Coordinación o en las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento deberán redactarse, si fuere necesario, Planes Especiales para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, reforma interior, saneamiento de poblaciones y cualesquiera otras finalidades análogas, sin que en ningún caso puedan sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio.

Desde la aprobación de la citada Ley, los Conjuntos Históricos Protegidos deberán contar con un Plan Especial de Protección, amparados por la Ley Urbanística vigente en su ámbito territorial. En la Comunidad Valenciana el Conjunto Histórico Protegido Cabanyal-Canyamelar cuenta con un Plan Especial de Protección ajustado a la Ley Urbanística vigente en el momento de su redacción.

5. ÁMBITO DE ESTUDIO

5.1 El Conjunto Histórico Protegido Cabanyal-Canyamelar



Figura 1. Plano de Valencia y sus alrededores (1883) Cuerpo del Estado Mayor del Ejército (LLopis,VTiM arqts, Perdigón, 2010, p. 92)

El Cabanyal, es un conjunto urbano situado al Este de la ciudad de Valencia; constituye junto con El Grao, Malvarrosa y Nazaret la fachada marítima de la ciudad, es una pieza urbana con cualidades específicas que lo diferencian del resto de la ciudad (Fig. 1)

Hemos analizado los caracteres tipológicos y morfológicos identificables en el conjunto partiendo de unas hipótesis sobre la formación de los fenómenos urbanos, su verificación nos ha permitido conocer las relaciones existentes entre una determinada forma urbana y los tipos edilicios residenciales derivados de ella. El uso residencial es el mayoritario en el ámbito de estudio y la tipología de este uso uno de los factores principales de la permanencia morfológica de su estructura urbana.

Los acontecimientos estudiados en El Cabanyal constatan la existencia de un tipo de construcción popular, la barraca de pescadores, del que derivan las tipologías habituales y que conforman el parcelario actual. El tipo base desde su condición de vivienda unifamiliar de una planta produce edificios plurifamiliares de dos o más plantas, generándose en este proceso los resultados morfológicos que hoy persisten (Pastor, 2012).

Las barracas conformaron un parcelario regular y homogéneo del que deriva la trama actual del conjunto.

5.2 Antecedentes Urbanísticos

La situación geográfica de Valencia alejada del mar motivó el crecimiento independiente de El Cabanyal y la conexión de ambos núcleos ha supuesto históricamente una inquietud.

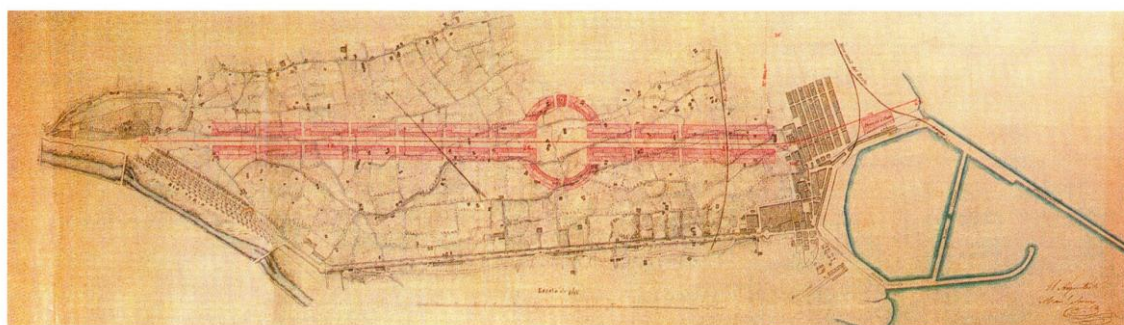


Figura 2. Plano del proyecto lineal de tranvía y barrio, 1865. Manuel Sorní. (Piñón 2000, 153)

Desde 1865, han sido varios los proyectos que han intentado resolver esta unión, en este año Manuel Sorní redacta el primer proyecto que contempla la conexión de la ciudad con los poblados marítimos y con el Mar, sin llegar ninguno a ejecutarse hasta la fecha (Fig. 2)

En 1893, y basándose en el proyecto de Sorní, Casimiro Meseguer plantea la apertura de un gran *camino-paseo* que uniera la ciudad desde los jardines del Real, con los poblados marítimos, planteado como nuevo acceso al mar y con vocación de estructurar el crecimiento de la ciudad mediante un ensanche

denominado del Este. Insinúa claramente que el acceso a la playa queda fuera del ámbito que se proyecta.

Pretendía construir una ciudad jardín al estilo del urbanismo utópico de Howard (arquitecto inglés pionero en el concepto de ciudad jardín) y del español Arturo Soria, si bien su elevado coste y otras circunstancias como la consolidación del ensanche noble de la ciudad lo hicieron fracasar, sólo queda una pequeña muestra en los *chalets de los periodistas* del arquitecto Enrique Viedma Vidal, en el arranque del paseo.

La traza del paseo, concluye sin llegar hasta el mar en el término municipal de Valencia, ya que la agregación de Pueblo Nuevo del Mar no tiene lugar hasta 1897 en que dejaron de ser municipio.

En la etapa más reciente, han sido varios los planeamientos que han regulado la actividad urbanística de El Cabanyal, contemplado como uno de los objetivos más destacables su conexión con la ciudad.

En 1966, el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) fue la primera causa de degradación tipológica y ambiental al permitir tipologías no habituales y un incremento de la edificabilidad permitiendo mayores alturas.

En 1988, el PGOU incluye a El Cabanyal en la zona de Conjuntos Históricos Protegidos y cataloga 773 edificios. La Revisión contempla como objetivo irrenunciable la conexión de los poblados marítimos con la ciudad y establece una ficha de planeamiento diferido M-4.

En 1993, es declarado Bien de Interés Cultural con categoría de Conjunto Histórico el núcleo original del Ensanche. El inicio de expediente de declaración de BIC suponía la redacción de un Plan Especial de protección del Bien, en el marco de la vigente Ley de Patrimonio Histórico Español Ley 16/1985.

En 1998:

- Se realiza la exposición Pública del PERI que presenta tres propuestas para acometer la unión entre la ciudad y los poblados marítimos.
- El Ayuntamiento encarga la redacción definitiva del PERI, eligiendo una opción que consistía en la prolongación de la Avenida Blasco Ibáñez con una anchura de 48 m atravesando la trama histórica de El Cabanyal y suponía el derribo de 1651 viviendas.
- Mientras tanto se aprueba la Ley 4/98 de 11 de Junio de Patrimonio Cultural Valenciano, por la que las entidades locales están obligadas a proteger el Patrimonio local y pasando a denominarlo Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI).

En 1999, se expone públicamente el PEPRI; se presentan 72.834 alegaciones que solicitan la retirada del Proyecto.

En 2000, aprobación inicial del PEPRI

En 2001, aprobación definitiva del PEPRI

En 2002, se produce la suspensión cautelar del plan por orden del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

En 2009:

- Se suspende la ejecución del PEPRI por Sentencia del Tribunal Supremo y ordena El Ministerio de Cultura debe emitir un informe sobre la posibilidad del expolio ocasionado por el PEPRI.
- En diciembre de 2009, el Ministerio de Cultura dicta la ORDEN MINISTERIAL CUL/3631/2009, que declara que el PEPRI determina la expoliación del Conjunto y exige la suspensión del Plan.

En 2010, la Generalitat Valenciana no acata La Orden Ministerial y aprueba el Decreto Ley 1/2010 de 7 de Enero y la Ley 2/2010 que establece que el PEPRI no pone en peligro la pérdida o destrucción de ninguno de los valores del Conjunto Histórico y autoriza a seguir con las actuaciones previstas en dicho plan.

En 2012, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid determina que la Orden de Cultura es válida y el PEPRI si determina expolio sobre el conjunto.

En 2014, el Ayuntamiento de Valencia redacta el documento urbanístico Adaptación del Plan Especial de Protección y reforma interior el Cabanyal-Canyamelar a la orden del ministerio de cultura CUL/3631/2009 en los ámbitos de actuación 6.01, 6.02, 6.03, 6.04, 7.05 y 7.06. Aprobado en sesión plenaria el 25 de julio de 2014, se sometió al trámite de información pública el día 3 de Agosto hasta el día 22 de septiembre en el que finalizó el plazo administrativo de presentación de alegaciones.

6. VALORACIÓN URBANÍSTICA Y PATRIMONIAL

Desde el punto de vista de la disciplina urbanística las propuestas del PEPRI y de la reciente Adaptación del mismo a la Orden Ministerial CUL /3631/2009 resultan claramente indefendibles. La Adaptación del PEPRI mantiene como objetivo específico la prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez, lo que supone la destrucción de la trama urbana de El Cabanyal y la destrucción de un relevante conjunto edilicio tradicional y vernáculo (Fig. 3).

La Prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez hacia el mar, atravesando el Conjunto Histórico, se corresponde con las grandes operaciones de reforma interior llevadas a cabo en el siglo XIX en Europa y posteriormente en nuestro país. Ejemplos de estas intervenciones son la apertura de los grandes bulevares en el París de Haussmann (1852-1870), la Gran Vía madrileña (1886) y la Avenida de Barón de Cárcer (1910) en Valencia. Este último caso generó importantes rotos urbanos en uno de los barrios que conforman el Centro Histórico protegido de la ciudad, el barrio de Velluters, aún hoy sin resolver.



Figura 3. Vista calle Rosario. (Pastor, Santisteban y Rodríguez 2014)

Atendiendo al diseño urbano, la propuesta del PEPRI surge con la vocación de continuidad de un modelo urbano de ciudad abierta que se proyectó a principios del Siglo XIX en la ciudad de Valencia; consistía en la apertura de un gran *camino-paseo* (actualmente Avenida Vicente Blasco Ibáñez), que uniera la ciudad desde los jardines del Real, con los poblados marítimos, planteado como nuevo acceso al mar y con intención de estructurar el crecimiento de la ciudad mediante un ensanche denominado del Este.

La propuesta actual prevé la continuación de la avenida Blasco Ibáñez, mediante una franja viaria de 48 metros de ancho con una afección total de 80 m, que atraviesa la trama urbana de El Cabanyal en sentido ortogonal, sin tener en cuenta la diferente escala de los dos ámbitos urbanos en los que se desarrolla. La tipología edificatoria habitual en el tramo consolidado es de bloque plurifamiliar de más de diez alturas en su mayoría, y en el tramo que se proyecta, la tipología tradicional y vernácula es de vivienda unifamiliar en hilera de una o dos plantas y/o de edificio plurifamiliar hasta tres plantas. La propuesta tiende a hacer desaparecer la ciudad heredada al provocar rotos en la trama urbana y en la morfología, transformando la tipología edificatoria de El Cabanyal, modificando su morfología con la agrupación parcelaria que motiva la formación de fronteras internas, en definitiva, bordes urbanos (Fig. 4).

Uno de los principales objetivos del PEPRI es la unión de la ciudad y el mar mediante la prolongación de la avenida de Blasco Ibáñez. El proyecto incorpora un viario con características de amplio bulevar, cuyo actor principal del diseño es el vehículo privado a gran velocidad, totalmente contrario al concepto urbano de el conjunto protegido creado a escala humana, con viales de tráfico calmado y

desplazamiento peatonal, que favorece las funciones sociales intrínsecas del barrio.



Figura 4. Adaptación del Plan Especial de Protección y reforma interior el Cabanyal-Canyamelar a la orden del ministerio de cultura CUL/3631/2009 en los ámbitos de actuación 6.01, 6.02, 6.03, 6.04, 7.05 y 7.06

Este pretendido concepto de “unión” parece olvidar que dicho acercamiento ya existe, El Cabanyal dispone de 17 travesías en dirección Este-Oeste que derivan en el mar, son viales de menores dimensiones que permiten un tránsito más tranquilo adecuado a las nuevas iniciativas ciudadanas europeas respecto a la velocidad del tráfico en la ciudad. Un verdadero Plan de Reforma Interior, de Regeneración, Rehabilitación y Renovación Urbana, debe perseguir con herramientas innovadoras la adaptación y puesta en valor de los viales existentes y del patrimonio construido.

El proyecto enmascara sus objetivos bajo pautas de renovación y rehabilitación urbana conjugando elementos conceptualmente anacrónicos. Parece claro que dichos criterios resultan erróneos. Los procesos de degradación se iniciaron intencionadamente con las primeras compras y expropiaciones de edificios por parte del Ayuntamiento para su posterior abandono con la permisividad de ser ocupados por colectivos marginales. Es evidente la generación de plusvalías en los cientos de edificios que se derriban y especialmente en las parcelas recayentes a la prolongación del bulevar. Una vez más se prima la defensa de los beneficios e intereses individuales sobre los posibles beneficios a favor de la colectividad, a favor de la ciudad.

La Ley 5/2007 del Patrimonio Cultural Valenciano (LPCV) declara expresamente en su artículo 39.2.a que el criterio básico que debe informar la redacción de Planes Especiales de Protección de los Conjuntos Históricos es:

“Se mantendrá la estructura urbana y arquitectónica del Conjunto y las características generales del ambiente y de la silueta paisajística. No se permitirán modificaciones de alineaciones, alteraciones de la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones de inmuebles, salvo que contribuyan a la mejor conservación general del Conjunto”.



Figura 5. 1. Alzado tramo calle José Benlliure y plano de situación. (Ord. PEPR I. Cabanyal-Canyamelar. (T 1, 17)

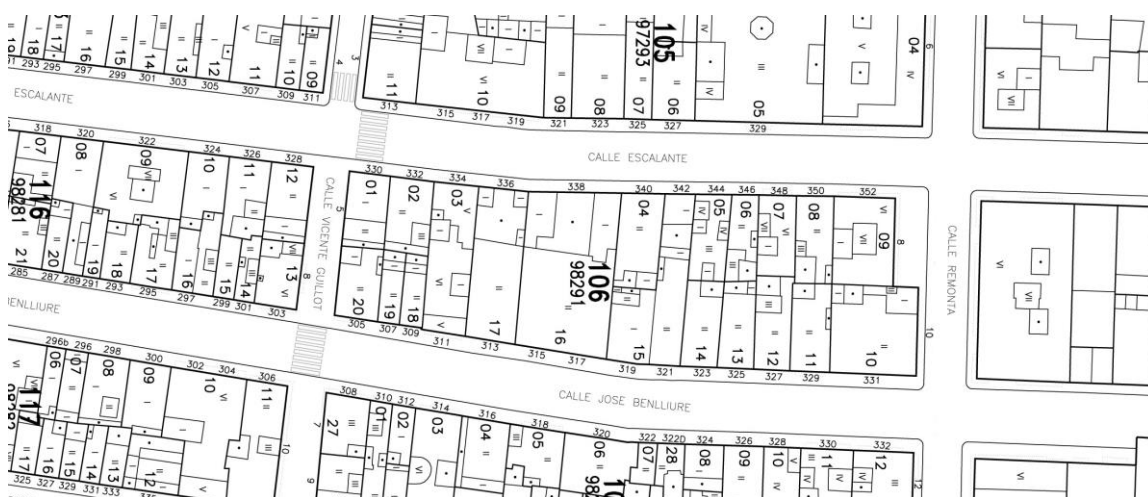


Figura 5. 2. Plano situación Alzado tramo calle José Benlliure y plano de situación. (Ord. PEPR I. Cabanyal-Canyamelar. T 1, 17)

Según nuestra interpretación técnica de la Ley, el documento urbanístico de Adaptación del PEPR I continúa ignorando los valores patrimoniales que motivaron la declaración de esta área como Bien de Interés Cultural (Figura 5.1-5.2), la prolongación de la Avenida de Blasco Ibáñez crea un espacio ajeno a la estructura urbana del Cabanyal. Las contradicciones del Documento con respecto a la LPCV son evidentes.

Con la apertura del bulvar y las nuevas edificaciones previstas a ambos lados, de alturas superiores a las habituales y tipologías diferentes a las tradicionales, se modifica radicalmente la estructura urbana del conjunto, tanto en la forma como en el tamaño de las manzanas.

Por lo tanto, la Adaptación del PEPR I a la Orden Ministerial CUL/3631/2009 que inició procedimiento de aprobación por el Pleno Municipal el pasado 25 de julio de 2014, presenta mínimas diferencias en cuanto a la afección patrimonial con aquél. El derribo total de edificios previsto en el PEPR I es de 674, en la Adaptación 637 (37 menos); respecto del número de edificios que se encuentran protegidos tanto

por el PGOU como por el Plan Especial del Paseo Marítimo, según PEPRI son 196 y 182 en la Adaptación; en cuanto a edificios a derribar que presentan interés arquitectónico según PEPRI son 114 y 108 en la Adaptación. El nuevo proyecto no contribuye a la mejor conservación del Conjunto y afecta en gran medida a la calidad del paisaje urbano.

La paralización del otorgamiento de licencias durante la larga tramitación del planeamiento, suponen un deterioro progresivo del conjunto, unido a los derribos que se han llevado a cabo en los últimos años, entendemos sin amparo legal, suponen un daño irreparable para el patrimonio, tanto a nivel individual como para el Conjunto Urbano (Fig. 6). Esto implica un expolio y un menoscabo atroz del testimonio material del valor histórico y patrimonial del Cabanyal que no podrá ser legado a las generaciones venideras.



Figura 6. Vista actual edificio derribados por el Ayuntamiento en la calle Escalante. (Pastor, Santisteban y Rodríguez 2014)

7. CONCLUSIONES

La revitalización de un espacio urbano debe venir de la mano de mecanismos de renovación de los espacios públicos de la ciudad existentes y la rehabilitación de su patrimonio construido, renovación de sus infraestructuras, adecuándolas a los nuevos requerimientos de consumos energéticos, sostenibilidad y nuevas formas de transporte así como con la inclusión de las nuevas tecnologías de información y comunicación demandada por los ciudadanos tratando de aproximarla a la llamada ciudad del conocimiento.

Un objetivo irrenunciable en el horizonte 2020-2050 es el reto de la sostenibilidad ambiental, desde esta perspectiva el PEPRI Cabanyal-Canyamelar sigue modelos de desarrollo urbano de épocas pasadas no teniendo en cuenta las nuevas

solicitaciones lo que supone una continuidad en el modelo despilfarrador de recursos medioambientales de la ciudad obsoleta y una carga energética desmesurada. Cualquier intervención urbanística debería minimizar las cargas ambientales e incluso llegar a reducirlas a nivel cero con nuevas estrategias de renovación urbana. Parece evidente que el recurrir a los insostenibles desarrollos urbanísticos del pasado no es la mejor receta para la conservación del Cabanyal.

Esta perspectiva medioambiental ha sido tratada de manera marginal en la Actividad Urbanística y en particular en algunos desarrollos realizados en nuestras ciudades. En palabras de Ramón López de Lucio, urbanista, doctor Arquitecto por la UPM:

“El desarrollo sostenible de las ciudades no debe confundirse con el sostenimiento, más o menos camuflado, del actual modelo de desarrollo”.

“El objetivo básico debería ser el de conseguir un espacio urbano en el que la calidad y la complejidad sean compatibles con una mayor austeridad expresada en menores tasas en el consumo de espacio, infraestructuras de todo tipo, algunas formas sofisticadas de equipamientos, energía y agua”.

Cualquier intervención urbanística debería minimizar las cargas ambientales e incluso llegar a reducirlas a nivel cero con nuevas estrategias de renovación urbana, limitando el derroche de recursos naturales, físicos y medioambientales y enfocando los proyectos urbanos hacia modelos innovadores que permitan el desarrollo dinámico de las relaciones humanas para las generaciones futuras dentro de la ciudad

En cuanto a los cauces de Participación Ciudadana en los desarrollos urbanísticos se debe proponer por parte de las autoridades, instituciones y organismos tanto estatales como autonómicos una participación de carácter mucho más amplio que no se limite a las plazas de información y exposición al público de los planes, momento del procedimiento en el cuál la participación es muy limitada.

En el caso de estudio, durante el periodo de alegaciones, desde el 3 de agosto de 2014 hasta el 22 de Septiembre de 2014, se presentaron 25.000 alegaciones al Plan efectuadas por diversas asociaciones de vecinos, técnicos urbanistas y medioambientales, y ciudadanos en general, lo que evidencia la relativa inoperancia de la participación ciudadana tal como está establecida en las actuales legislaciones en esta materia.

Se deben establecer mecanismos innovadores que posibiliten la Participación Ciudadana en la Actividad Urbanística desde el inicio de los estudios y proyectos de actuación, integrando a los ciudadanos en los equipos de formación multidisciplinar encargados de dicha Actividad.

El equipo redactor de la presente ponencia, propone un Plan de Protección y Rehabilitación que potencie la revitalización del Conjunto Urbano con sus peculiares características conservando sus edificaciones de valor histórico

artístico y utilizando el equipamiento como motor del cambio, partiendo de la elaboración de un Plan Director que recoja todos los conceptos de conservación, rehabilitación, regeneración y, en los casos necesarios, renovación urbana para potenciar las posibilidades socioeconómicas y patrimoniales de El Cabanyal, Plan Director sobre el que actualmente trabajan los autores de esta Ponencia.

El proyecto de prolongación de la avenida Blasco Ibáñez, es una infraestructura viaria de grandes dimensiones que atraviesa un conjunto histórico protegido tanto por su tejido histórico como por su morfotipología, se postula como futuro elemento fragmentador del conjunto, que propiciará, además del “roto urbano”, disgregación y marginalidad social.

BIBLIOGRAFÍA

Almela y Vives F. (1930): Enciclopedia Gráfica. Valencia. Barcelona, Editorial Cervantes.

Bonet Correa, A. (1978): Morfología y ciudad. Barcelona: Gustavo Gili S.A.

Benito Goerlich, D. (1992): La arquitectura del Eclecticismo en Valencia Vertientes de la arquitectura valenciana entre 1875 y 1925. Premio Senyera 1981. Valencia, Ayuntamiento de Valencia

Boira Maiques, J.V. (1987): El Cabanyal-Canyamelar. Valencia. Valencia, Ajuntament de Valencia, Delegació de Descentralització.

Blat Pizarro, J. (2000): La Arquitectura de la vivienda y la organización del crecimiento urbano. Valencia 1853-1936. Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Valencia.

Caniggia, G. (1995): Tipología de la Edificación. Estructura del espacio antrópico. Madrid: Celeste Ediciones S.A.

Del Rey Aynat, M. (2004): Transformaciones tipológicas en torno a la ciudad de Valencia Historia de la Ciudad. En III Arquitectura y transformación urbana en la ciudad de Valencia. Valencia: Icaro Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia; 264-279.

López de Lucio, R. (1993): Ciudad y Urbanismo a finales del siglo XX. Universitat de València: Servei de Publicacions.

Meseguer, C. (1895): Memoria del Proyecto del Paseo al Mar. Consideraciones relativas al proyecto en general, Valencia.

Panelle, R. et al. (1993): Estrategias de intervención en centros Históricos. Valencia, Centro de Servicios e informes. COACV.

Pastor Villa, R. (2012): El Cabanyal: Lectura de las estructuras de la edificación. Ensayo tipológico residencial 1900-1936. Tesis Doctoral. Universitat Politècnica de València

Peñín, A. (1978): Valencia 1874-1959 Ciudad, Arquitectura y Arquitectos. Valencia, Escuela Técnica Superior de Arquitectura. UPV.

Sambricio, C. (1991): Territorio y ciudad en la España de la Ilustración. Madrid, Ministerio de obras Públicas y Transportes.



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

Polana Caniço Urban Renewal Project: apuntes críticos desde una experiencia de recualificación urbana en Mozambique

Emanuele Pierobon

Doctor Urbanista, Jefe de Proyecto de la División de Desarrollo Urbano en PROINTEC SA.

RESUMEN

La ponencia presenta el caso de un proyecto de recualificación urbana en Maputo, capital de Mozambique, en el que el autor está actualmente involucrado en cuanto miembro del equipo responsable de las propuestas urbanísticas. El artículo quiere dar cuenta del contexto en que se desarrolla el proyecto, de sus objetivos y de las dificultades que va encontrando y que remiten a las idiosincrasias tanto económicas como culturales y sociales de un país del llamado Tercer Mundo.

En el desarrollo de la ponencia el autor se propone ilustrar cómo se ha entendido hacer frente de la manera más viable a los retos planteados por el proyecto, intentando mantenerlo a salvo del riesgo de gentrificación masiva que incumbe sobre el ámbito urbano en consideración, a causa de su ubicación estratégica y de la presión de los intereses económicos que se desarrollan a su alrededor.

El artículo se estructura en dos principales partes. En la primera se da cuenta de los alcances de las fases de diagnóstico y de elaboración de las propuestas de ordenación, mientras que en la segunda se intenta reflexionar en clave crítica sobre la globalidad de la experiencia hasta aquí observada, también con el propósito de formular algún consejo para los profesionales que tengan que medirse con proyectos de estas características.

ABSTRACT

The paper presents an experience of urban renewal that is taking place in Maputo, Mozambique. The author is a member of the urban planning team involved in its development. The purpose of the article is to portrait the context of the project, its objectives and the obstacles that are determined by the peculiarities and constrains of a third world country.

The paper is structured in two main parts. In the first one are described the ways the project has been focused in order to maximize its feasibility and prevent the risk of gentrification that its implementation could trigger. In the second part are developed more general criticisms about the whole process that has been observer up to the date, tiring to advance some general conclusions that could become useful tips for other professionals involved in similar challenges.

1. INTRODUCCIÓN

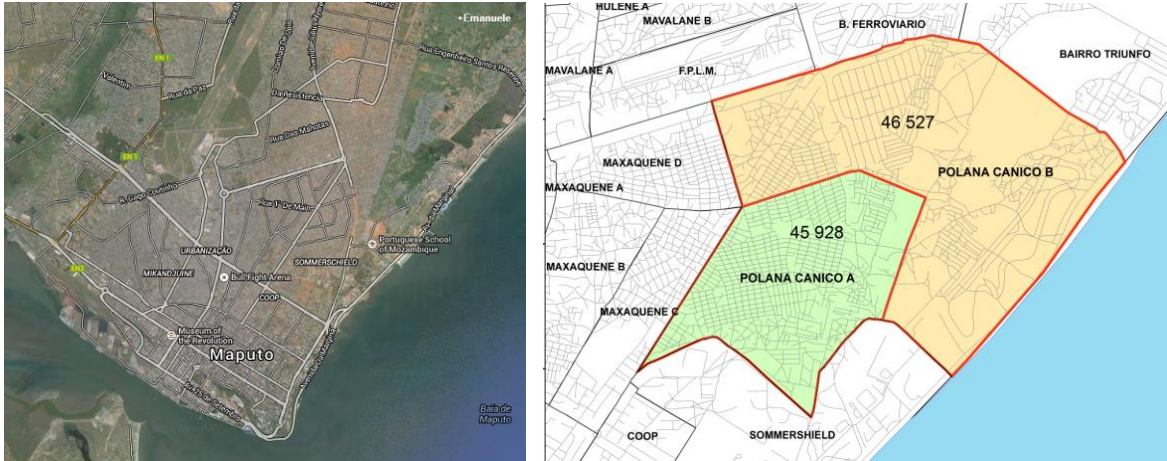
Las presentes notas surgen como reflexión crítica sobre una experiencia todavía en curso, en la que el autor está involucrado. Se trata de la elaboración de un plan de recualificación integral de un barrio de la periferia de Maputo, la capital de Mozambique. El objetivo de estas notas es reflexionar sobre dos principales cuestiones. La primera es la distancia entre los enfoques de proyecto a los que estamos acostumbrados en los países occidentales, y las reales opciones que se dan sobre el terreno, una vez que se toma contacto con la realidad local africana. La segunda cuestión hace referencia al debate sobre la gentrificación. Se quieren poner interrogantes sobre las consecuencias de un proceso de gentrificación un entorno radicalmente pobre, como es el caso del contexto en análisis.



1.1. Rasgos del ámbito y objetivos del proyecto

El ámbito del proyecto se corresponde a los barrios de Polana Caniço A y B, en la periferia de Maputo. La extensión total del área ronda las 600 ha. con una población censada (2007) superior a los 90.000 habitantes. Se trata de un área urbana parcialmente planificada.

Al trazado muy básico de la red viaria, herencia de la etapa colonial, se han superpuesto numerosos procesos de ocupación espontánea y autoconstrucción, cuyo mayor auge ha coincidido con las migraciones del campo provocadas por la guerra civil (1976-92). El resultado es un paisaje urbano caótico y en continua evolución, tanto por el ritmo acelerado de las transformaciones, cómo por su carácter informal, que hace que acontezcan en buena medida fuera del control de una autoridad planificadora, cuya capacidad es en todo caso muy limitada y mermada por la corrupción.



Los problemas asociados a esta realidad son los típicos de una favela: grave carencia o falta absoluta de equipamientos públicos e infraestructuras, riesgos hidrogeológicos derivados de la inestabilidad del suelo y de la baja calidad de la edificación, riesgos sanitarios derivados de la falta de redes de saneamiento y de sistemas eficientes de gestión de la basura, riesgos de exclusión social fruto de la pobreza, de la baja escolarización, del hacinamiento, de la fragmentación étnica y religiosa. Por otro lado, el ámbito goza también de una serie de activos. En primer lugar, su ubicación, muy próxima al centro de la ciudad y a su zona más noble (el barrio de Sommerschild), frente a la costa y también relativamente cercana al aeropuerto.

El objetivo del plan de recalificación, promovido por el ayuntamiento y financiado en última instancia por el Banco Mundial, es proceder a una normalización de este entorno dotándolo progresivamente de servicios e infraestructuras y mejorando las condiciones de la vivienda, de la accesibilidad, del empleo y de la calidad medioambiental. Se trata por tanto de un proyecto cuyo enfoque pretende ser integrador y multidisciplinar: entre las 9 líneas de trabajo que componen el plan de recalificación se encuentra también los estudios de impacto, los planes de realojamiento y los planes de dinamización económica.

Por otro lado, por lo que se refiere estrictamente a la ordenación, dos de las nueve líneas de trabajo mencionadas tienen por objetivo respectivamente la redacción de un *Plan Parcial de Urbanização* y de un *Plan de Pormenores*, que son los dos principales instrumentos urbanísticos previstos por la legislación mozambiqueña en materia. La ciudad de Maputo hasta la fecha sólo cuenta con el *Plan Diretor de Estrutura Urbana*, cuyo alcance es inferior en términos de contenidos al de un plan general al uso. De hecho, los llamados Planes Parciales vienen a definir a una escala infra urbana (equivalente a un barrio o a un distrito) los contenidos que en España son propio de un plan general.

2. EL TRABAJO (HASTA AQUÍ) REALIZADO

Las fases del proyecto que han sido realizadas hasta la fecha (octubre 2014) corresponden a la elaboración del **diagnóstico integrado** de la situación del ámbito y a la elaboración de las **propuestas preliminares de ordenación**. Estas

fases de trabajo se han desarrollado a lo largo de 7 meses, incluyendo cinco misiones al país y dos actos de participación pública para la presentación de los avances del proyecto y su puesta a debate.

Sobre todo la fase de diagnóstico ha supuesto muchas dificultades, debido a la escasez y baja calidad de la información existente, cuya obtención ha sido a menudo tortuosa tanto por razones burocráticas, como por razones logísticas. El hecho de haber tenido que desarrollar la mayor parte del trabajo desde la distancia ha reducido también las posibilidades de integrar la poca información disponible con más trabajo de campo. Sin embargo, las sesiones de exposición pública de avance de resultados han sido especialmente ricas en términos de participación activa y crítica del público. Se exponen a continuación y de forma resumida los principales hitos de cada una de las dos fases desarrolladas hasta aquí.



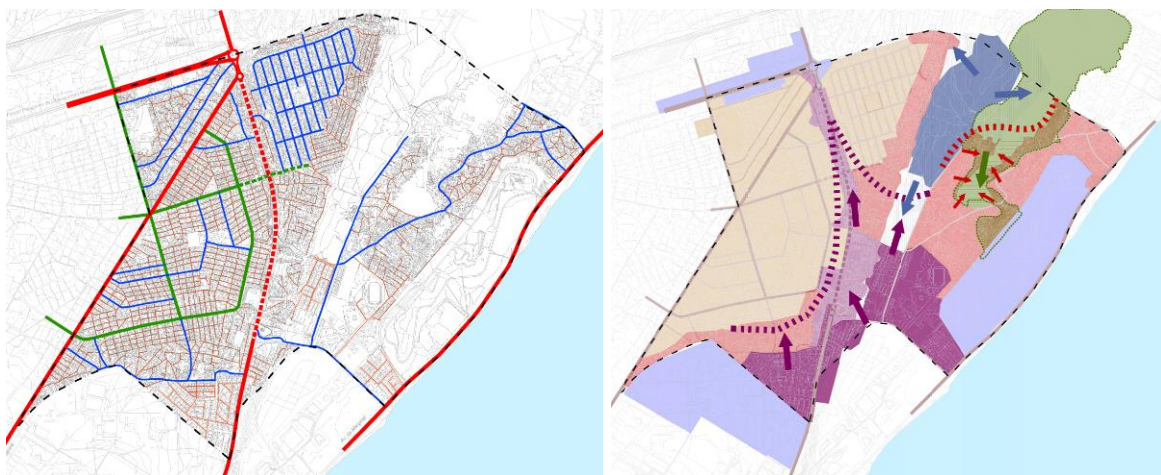
2. 1. La etapa de diagnóstico

El mayor logro de la etapa de diagnóstico ha sido hacer aflorar, por lo menos parcialmente, el cuadro de los intereses contrapuestos que se organizan al calor del proyecto de recalificación del barrio, y que permiten entender mayormente cual es la verdadera puesta en juego en este proceso.

La ubicación estratégica del ámbito ya ha animado una serie de procesos especulativos, sobre todo en las zonas de contacto con el centro de la ciudad. Se trata a todos los efectos de procesos de gentrificación, razón por la que uno de los dilemas de la propuesta urbanística es precisamente no acentuar estas dinámicas ya en acto, sino tratar de moderarlas y reconducirlas.

Otra evidencia resultante del diagnóstico ha sido la casi total inaplicabilidad de los estándares urbanísticos fijados para el plan general de la ciudad (el *Plano de Estructura Urbana*). La realidad del barrio impone una renegociación y contextualización de esos estándares principalmente a causa de las condiciones de altísima densidad del espacio residencial al cual están asociadas de forma casi inextricable una miríada de actividades. La economía informal, preponderante en el ámbito, configura usos y tipologías del espacio muy peculiares, que no son abordables con simples estrategias de reubicación, pena su extinción y por tanto el empeoramiento de las condiciones de vida de la población.

Se trata de un contexto socio-económico que se rige gracias a una serie de equilibrios frágiles, de micro-economías, a menudo no monetarias, que giran en torno al reciclaje, al trueque, al uso compartido de recursos, a redes de ayuda mutua que tienen vinculaciones espaciales muy fuertes. Todas estas constataciones han ido alejando progresivamente las hipótesis de intervenciones radicales de esponjamiento, reorientando las propuestas hacia objetivos más modestos e incrementales, pero posiblemente menos dañinos en sus efectos colaterales.



Por otro lado, el diagnóstico ha permitido poner en evidencia también una serie de virtudes del ámbito que las propuestas de ordenación han de saber valorizar. Entre estas destaca en primer lugar la bajísima tasa de motorización del barrio, donde el tráfico se concentra en muy pocas arterias de borde, dejando las zonas residenciales interiores en una situación muy sosegada. Ello se debe en buena medida a la mera inaccesibilidad motorizada de amplias zonas a las que sólo se puede llegar por medio de estrechos recorridos peatonales. Esta situación abre a la posibilidad de repensar el espacio urbano sin que el coche se convierta automáticamente en su primer elemento tácito de ordenación, con las consecuencias que podemos observar en la gran mayoría de las ciudades occidentales.

Queda claro que hay condiciones mínimas de accesibilidad que han de ser garantizadas, sobre todo por razones de seguridad (emergencia sanitaria, incendios, intervención policial), pero se debe a la vez mirar a estas circunstancias como una oportunidad de liberar el concepto de lo urbano del yugo coche, entre otras cosas para no condenar a la ciudad africana a vivir dentro de unas décadas los mismos problemas de congestión, polución y inseguridad vial de los que las ciudades occidentales están intentando liberarse en la actualidad.

El segundo aspecto potencialmente positivo del ámbito diagnosticado es la preeminencia de la agricultura dentro del espacio urbano. De hecho, una de las principales actividades informales a las que se ha hecho referencia es la producción de alimentos que acontece dentro del propio barrio, aprovechando cualquier resquicio del escaso suelo no edificado para implantar huertas, frutales, un maizal, etc. Nuevamente, se presenta una situación en la cual la ciudad pobre africana tiene virtualmente una ventaja, si miramos al afán con el cual se habla de

la reintroducción de la agricultura en la ciudad occidental tanto como práctica pedagógica, de cohesión y regeneración social (las experiencias de las redes huertas urbanas), que como auténtica alternativa de producción sostenible dentro de una lógica de “Km cero”.



Una vez más, estas consideraciones no quitan la necesidad de subsanar una serie de situaciones del espacio urbano por las cuales la propia producción agrícola puede verse amenazada por la contaminación del agua, la falta de tratamiento de los residuos, el uso de fertilizantes inapropiados y con riesgos sanitarios. Pero se trata nuevamente de dar espacio, también en el sentido literal, a prácticas ahí ya muy arraigadas que son hoy en día tópicos del *urbanismo sostenible y ecológico* que se viene debatiendo en occidente.

La debilidad del contexto social en términos educativos hace todavía más problemático el proceso de recualificación, en parte porque no existen entre la población suficientes herramientas para *imaginar* realísticamente y responsablemente el cambio. El problema del analfabetismo, todavía muy elevado, no sólo limita la capacidad de acceso a la información y a la comprensión, sino también a una capacidad de imaginación que no sea “pueril”, y que no identifique la renovación con el mero cambio del “decorado” (la aparición de los objetos y símbolos de la modernidad y la desaparición de los estigmas de la pobreza), sino sobre todo un cambio de las formas, de las prácticas de uso, del concepto de bien y espacio público.

El diagnóstico deja claro que existe un enorme trabajo de “pedagogía al uso de la ciudad” por hacer, que no puede emanar directamente de la mejora del espacio físico, sino que requiere la coordinación con otros programas sociales y de la implicación de una comunidad local que a menudo se presenta fragmentada, huidiza, desconfiada, ya que no existe realmente lo que aquí llamaríamos una sociedad civil articulada. No hay para ello suficientes recursos culturales ni sobre todo materiales, y no hay apenas tiempo, acaparado como es por las actividades de la mera *supervivencia*. Sin embargo con esos habitantes (pobres, analfabetos, supersticiosos, todavía apegados a formas de tribalismo) y no con otros “ideales” hay que imaginar un proceso de cambio que ha de ser a su medida, manejable por ellos, en el que puedan acabar creyendo.

2.2. El proceso de elaboración de las propuestas

El escenario que de forma resumida se ha querido dibujar en el punto anterior ha llevado a formular hipótesis de ordenación necesariamente prudentes, inspiradas por una filosofía que ha pretendido ser a la vez incremental y posibilista y por la cual es fundamental dar el tiempo a un organismo frágil (el barrio) de asumir el *alimento* de la recualificación minimizando el riesgo de estrangularse en el intento. En todo caso la propuesta de ordenación ha querido mantener como punto de partida aquellos principios generales que se habían consensuado con el sujeto público, y que quedan así resumidos:

- **“El barrio es sus habitantes”**. Prioridad de las necesidades de las personas que ahí viven frente a otros intereses externos
- **“Seguridad”**. Entendida cómo física (habitaciones en condiciones, eliminación de riesgos sanitarios e hidrogeológicos, eliminación de riesgos sociales), pero también jurídica en referencia al régimen de tenencia.
- **“Densidad”**. Casi ninguna acción de mejora del espacio físico puede ser implementada hasta que no se consiga una puesta a disposición de suelo por medio de un aumento de la densidad. Pero la densidad ha de ser también la de relaciones, intereses y sujetos involucrados en el proceso de recualificación
- **“Creación de oportunidades económicas”**. La recualificación no puede ser viable si no se pone por objetivo la simultánea creación de oportunidades tanto para atraer inversores, cómo para ofrecer alternativas de mejora a la población local.
- **“Horizontes de largo plazo”**. El proceso no puede estar dominado por estrategia de corto plazo, si bien estas también han de poder tener cabida para atraer sobre todo a los inversores.
- **“Conjugación de lo urbano y lo rural”**. Saber aprovechar la idiosincrasia urbano-rural del ámbito en clave de innovación; dar protagonismo activo al espacio verde.
- **“Procesos con pedagogía”**. El proceso de transformación ha de plantearse como un proceso de aprendizaje colectivo, capaz de mejorar las *capabilities* de toda la población y sobre todo de los segmentos más jóvenes.

Se ha dicho, y se dirá con mayor detalle en apartado de las conclusiones, que la principal amenaza para el ámbito es su completa gentrificación, lo cual supondría una expulsión masiva de población y por tanto un mero desplazamiento a una periferia más lejana de los problemas urbanísticos y sociales que el sujeto público declara querer atajar. Nos encontraríamos en la situación paradójica en la cual “la operación ha sido un éxito, pero el paciente ha fallecido”.



Todo proceso de mejora de un ámbito urbano conlleva un riesgo de gentrificación por la repercusión que tiene ante todo en el mercado inmobiliario. La peculiaridad de Mozambique respecto al régimen de propiedad privada del suelo (todo el suelo es público e inalienable, sólo pueden ser objeto de compraventa los derechos de uso del suelo) mitiga sólo en parte esta situación, ampliando las garantías a disposición los moradores más desprotegidos, para los cuales establece derechos de uso y/o e compensación aún cuando no puedan acreditar su situación.

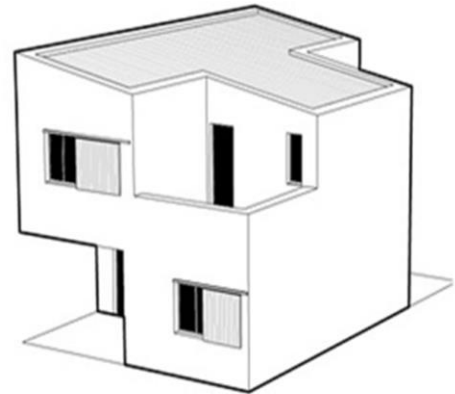
Ello significa que el proceso de recalificación ha de evitar que estos procesos, éticamente no deseables, acaben aconteciendo al amparo del propio planeamiento. No obstante, se dan situaciones de cierta gravedad que han de ser igualmente atajadas con firmeza por la ordenación, estableciendo un límite sobre todo a los fenómenos de ocupación espontánea de zonas de alta fragilidad hidrogeológica o de especial interés medioambiental.

Por otro lado, dadas las grandes limitaciones financieras del sujeto público, el modelo urbano implementado ha de ser capaz de generar rápidamente ocasiones económicas que atraigan inversores al ámbito. Ello para que, en primer lugar, provean a la financiación de las operaciones de transformación urbana, y en segundo lugar para que contribuyan a ampliar y fortalecer la economía local, generando principalmente empleo y ocasiones para la llegada de nuevos sujetos económicos.

Se ha tratado entonces de elaborar una propuesta urbanística que ayudara a combinar de alguna manera los *tiempos* radicalmente diferentes de los principales actores implicados. Por un lado, los tiempos muy cortos de los inversores y de su necesidad de retorno económico casi inmediato. Por otro lado, los tiempos previsiblemente muy dilatados de adaptación de la población local más desfavorecida a nuevos estilos de vida, tipologías residenciales, relaciones laborales, etc.

Esta dicotomía de velocidades se ha trasladado al espacio. Se han definido por un lado los corredores de “transformación rápida”, que coinciden con los grandes ejes estructurantes de ámbito, de mayor accesibilidad, donde se ha considerado más oportuna la localización del espacio de oportunidad económica (comercio, terciario, nueva residencia de alto estándar) en tipologías arquitectónicas de alta densidad. Aquí se favorecería una sustitución de tejidos más acelerada, con la

salvedad de garantizar la reubicación de los vecinos afectados siempre dentro de un radio de proximidad.



A espaldas de estos ejes, en las zonas interiores del barrio, es donde se plantea una transformación más pausada, acorde con el ritmo asumible por la población local, que coincide en buena medida con su tiempo de acumulación de un surplus de recursos que puedan ser invertidos en el proceso de mejora. Para estos sub ámbitos se han planteado estrategias de apoyo a procesos de autoconstrucción de la vivienda que deberían contribuir a un uso más eficiente del espacio con un aumento progresivo de la densidad (pasar de las viviendas de una planta a viviendas de dos) y la consecuente liberación de suelo para usos públicos.

Al proceso de liberación del espacio se vincula en estas aéreas interiores la progresiva mejora de los pocos equipamientos existentes y la implantación de nuevos, siempre asociados en la medida de lo posible a la aparición de espacios verdes y de esparcimiento. Esto también pretende ser parte de la pedagogía que el proceso de recalificación debe plantearse: demostrar a la escala local que el esfuerzo que los habitantes hacen para optimizar el uso del suelo va asociado a la generación de espacios y servicios públicos en su beneficio.

La estrategia de creación de nuevas centralidades y de refuerzo de las existentes se pone el problema del reequilibrio de un ámbito actualmente muy polarizado, con un sector suroccidental en pleno proceso de gentrificación y un sector noreste sujeto a fuertes condiciones de aislamiento y ulterior marginación.



Las nuevas centralidades están concebidas como metafóricos “caballos de Troya”, pensados para repartir la semilla de la renovación de forma razonablemente equilibrada dentro de todo el ámbito, y generar a la vez una competencia entre centralidades que pueda actuar como moderadora de la subida de los precios. Claro está que, nuevamente, el arranque de estas centralidades no va a poder depender únicamente de la iniciativa pública, dada debilidad económica. Aquí también se tratará de conseguir captar la atención de inversores diferentes, no únicamente económicos, sino también culturales y sociales.

Otra cuestión que se quiere tratar aquí con más detenimiento es el espacio de la economía informal. Hay una evidencia muy clara: en un contexto donde el 80% del comercio es informal, no nos vale con plantear la ubicación de mercados públicos o de bajos comerciales sin habernos interrogado previamente sobre su viabilidad. El 80% del comercio se produce informalmente en la calle por la sencilla razón de que quienes lo practican no tienen recursos suficientes para hacer frente al pago periódico de un alquiler. No faltan en Maputo los mercados planificados, pero a menudo las tiendas no están en su interior, sino en todas las calles aledañas, donde no están sujetas al pago de un canon.

Una vez más, la pobreza y todavía más la incertidumbre e imposibilidad de programación a largo plazo que genera son el elemento clave para procurar entender la viabilidad de determinadas iniciativas. En la propuesta elaborada se ha planteado la ubicación de “espacios de transición”, que pretenderían ser áreas mínimamente equipadas para alojar el comercio informal de tal manera que el mismo acontezca de forma menos caótica. Este tipo de iniciativa meramente espacial debería ir acompañada por una política de gestión que se haga cargo de favorecer la progresiva transición del comercio informal hacia modalidades más formales.



Por último, las propuestas formuladas para la ordenación del espacio verde han apostado en primer lugar por la recuperación y puesta en valor de la enorme área protegida del Mangal, hoy en día amenazada por procesos de ocupación así como por fenómenos de contaminación debidos a la inexistencia de una red de saneamiento (prácticamente todas las aguas negras del barrio desaguan en el

Mangal). La segunda mancha verde de mayor relevancia es sin embargo un espacio privatizado: el campo de golf.

Este entorno, y las intenciones de sus gestores, dejan al desnudo una serie de contradicciones, pero brindan a la vez la ocasión para experimentar. El golf es hoy en día un enclave (para ricos) literalmente rodeado por pobres. Los ambiciosos planes de desarrollo del club de golf no revelan ninguna intención de diálogo con su entorno, sino al contrario un refuerzo de la clausura hacia el mismo, que simboliza muy bien la intención de colocar una valla electrificada a lo largo de todo su perímetro. Al mismo tiempo, la población utiliza el campo de golf como atajo para alcanzar el litoral, donde muchos mantienen actividades de venta callejera o donde van a abastecerse de materiales y alimentos.

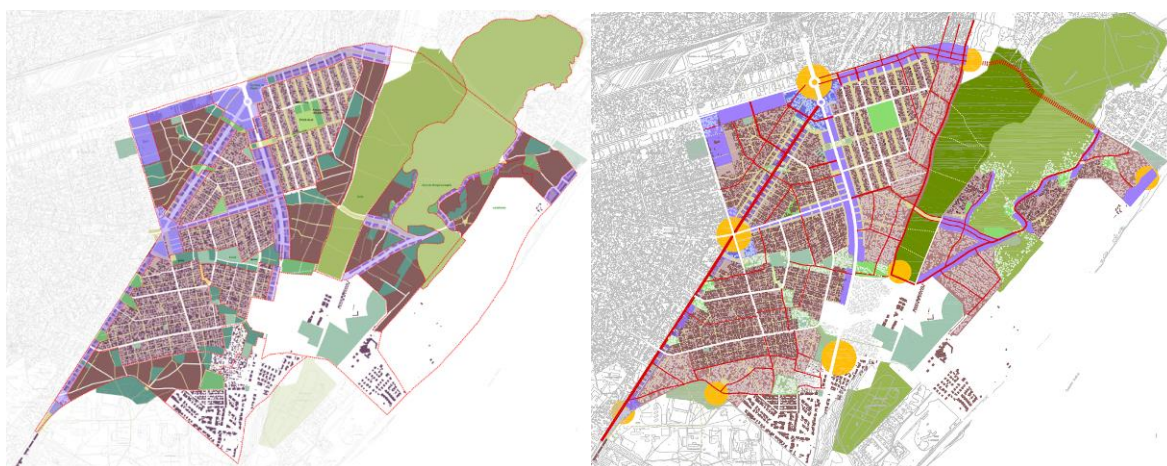
Esta situación visualiza espacialmente la fractura social que se da de forma progresiva en todo el país entre unos pocos privilegiados y una gran masa de excluidos, pero podría ser vista también como la ocasión para ensayar a la pequeña escala una experiencia de negociación entre intereses públicos y privados. Los planes de expansión del golf no podrán tener lugar mientras no se apruebe una herramienta urbanística que les dé cabida y amparo legal, por tanto el campo de golf necesita de la acción ordenadora todavía más que la población, que se conforma con poder cruzar de alguna manera el área en cuestión.



La propuesta de ordenación propone habilitar algunos recorridos seguros que permitan a la población de cruzar la instalación a cambio de atender algunas peticiones de la sociedad gestora del golf apelando también a su responsabilidad social cooperativa para que pueda convertirse en co-financiadora de la recalificación que atañe sus bordes y que repercutiría favorablemente en sus expectativas.

Tratase de momento de una mera hipótesis, pero es un hecho que la empresa concesionaria del golf es hasta la fecha el único sujeto económico de cierta relevancia ya presente dentro del ámbito y con un interés objetivo en su mejora. Otro aspecto relevante del enfoque propuesto para el tratamiento de las áreas verdes es la promoción de la agricultura urbana y la introducción de sistemas de fito-depuración asociados a las redes verdes. Se recapitulan abajo los puntos esenciales de la propuesta de ordenación elaborada.

- Reorganización de la red de movilidad y accesibilidad bajo un principio de preservación del espacio residencial de la invasión capilar del coche, y por contra máxima promoción de las opciones de movilidad blanda con puesta en seguridad de los recorridos
- Renovación del espacio residencial a través de la combinación de estrategias diferentes de ayuda a la autoconstrucción y de programas cofinanciados de nueva edificación, para responder de forma variada a las tres situaciones más características: áreas ordenadas, áreas semi-planificadas y áreas de ocupación espontánea. Aprovechamiento puntual de vacíos urbanos para la ubicación de módulos de autoconstrucción apoyadas en procesos de negociación local
- Concentración a lo largo de los principales ejes de los usos comerciales y terciarios en tipologías de alta densidad y uso mixto, para permitir mantener relativamente inalteradas las condiciones de densidad en los barrios ya consolidados
- Refuerzo de las centralidades existentes y articulación de nuevas centralidades asociadas a la dotación de equipamientos y a la mejora de las redes de transporte público
- Mejora e integración de los espacios verdes y protegidos, con defensa y promoción de agricultura urbana. Creación de sistemas de fito-depuración asociados a las redes verdes.



3. ALGUNAS CONCLUSIONES

Aquí algunas conclusiones necesariamente parciales sobre la experiencia de planificación presentada, que como se ha dicho sigue desarrollándose. Uno de los primeros problemas que se encuentra al tener que trabajar en un contexto tan diferente al nuestro (occidental y rico) estriba en nuestros propios “vicios mentales”. Debemos, si pretendemos trabajar con un mínimo de aspiraciones

éticas y eficacia, ser capaces de despojarnos de buena parte de nuestros supuestos conocimientos, por la razón de que muchos de los paradigmas a los que estamos acostumbrados en África no funcionan, o pueden revelarse hasta contraproducentes y perversos.

Al margen de las idiosincrasias culturales, el primer factor limitante es obviamente la pobreza de estos contextos, que impregna y tiende a radicalizar muchas situaciones. Al provenir de mundo opulento nuestra tendencia natural es la de plantear soluciones caras, que remiten a un contexto complejo y generalmente solvente. Cometemos este error de falta de realismo cuando por ejemplo damos por supuesto un escenario técnico y tecnológico que en África no existe sino en raras ocasiones. Esto ha de recordarnos que también las llamadas “buenas prácticas” necesitan inevitablemente de una contextualización, no puede creerse universales y a-espaciales, aplicables a cualquier ámbito.

Para ahondar en esta reflexión sobre la importancia de la contextualización quiero referirme a una de las últimas *modas* del debate sobre la ciudad: las smart cities. Sin querer entrar en detalles, sólo quiero destacar el hecho de que, si analizamos el ranking de las ciudades más Smart (<http://www.smart-cities.eu/ranking.html>), notaremos sobre todo una cosa: casi todas ellas son ciudades ricas, capaces de invertir en una variedad de artilugios de alta tecnología (leds, autómatas, fibra óptica, redes wi-fi, etc.) por medio de los cuales la ciudad se volvería Smart.

Ahora, si no se sale de esta tautología, por la cual son smart aquellas ciudades que pueden permitirse los *gadgets smart*, se corre el riesgo de hacerle un muy flaco favor a todas aquellas realidades urbanas pobres que pueden ser igualmente capaces de poner en acto otro tipo de inteligencia colectiva, aun sin el recurso a artilugios que no están a su alcance. Una buena y provocadora pregunta por tanto podría ser: ¿es posible ser smart siendo pobre?

Plantearse así las cosas puede dar lugar a mucha creatividad y capacidad de innovación, y liberarnos por otro lado de veleidades, falsos mitos y frustraciones, o directamente del riesgo de avalar la venta de complejos artilugios tecnológicos, presentados como panaceas, a países que todavía no han resuelto sus problemas de analfabetismo masivo. Es de entrada muy impopular oponerse a la inversión tecnología (¿quién no quiere modernidad?), pero probablemente sea necesario hacerlo cada vez que los recursos que se le dediquen hayan sido desviados de otras prioridades. Un triste ejemplo de lo contrario es constatar cómo a menudo los países más pobres se encuentran paradójicamente a la vanguardia en cuanto a la compra de armamentos sofisticados. Generalizando más allá de lo Smart, puede ser muy peligroso y contraproducente (menos para el vendedor) *vender* un modelo urbano que no está al alcance de las reales condiciones de sus habitantes.

Otro ejemplo: sin duda la tarea de la ordenación ha de contribuir también a la progresiva normalización de la economía de un ámbito. Pero abordar la transformación del espacial de ese ámbito y el modelo de gestión que eso conlleva sin reconocer el peso predominante de la economía informal, habiendo comprendido su *fisiología*, puede acabar siendo una grave irresponsabilidad.

Podría llevar a creer entre otras cosas que los complejos residenciales de alquiler o venta que planteamos para sustituir las infraviviendas de autoconstrucción encontrarán sin duda compradores o inquilinos, cuando en realidad sólo un porcentaje ínfimo de los tiene solvencia o suficientes garantías sobre el futuro como para asumir este tipo de vinculaciones económicas. Por otro lado, pensar que las arcas públicas podrían subvencionar la casi totalidad del proceso, regalando de facto las viviendas a los usuarios pobres, sería también una hipótesis fuera de lugar y perniciosa.

La economía informal, ya se ha dicho, no es sólo sinónimo de falta de controles y de fiscalidad. Diría que significa sobre todo imposibilidad de planificación a medio y largo plazo del uso de los recursos. Cuando no existen ingresos relativamente estables y periódicos como un sueldo así como lo entendemos en occidente, el conseguimiento de recursos es para los sujetos una batalla cotidiana imprevisible. Quien se ve envuelto en esta dinámica puede no tener un oficio principal. Va alternando según la necesidad tareas muy variadas: vender, reparar, producir, pedir prestado, en casos extremos robar.

Por tanto ¿cómo podemos conjugar realísticamente nuestros modelos de *relación residencial* con estas formas de vivir? Es un dilema a los que se han encontrado soluciones parciales sobre todo ahí donde se han acompañado los procesos de mejora del espacio físico con programas de creación de redes solidarias de ayuda mutua, cooperativas de autoconstrucción, y otras iniciativas que se han puesto como objetivo específico el refuerzo del tejido social, y por tanto de su capacidad de dar respuestas colectivas a problemas individuales. Sin embargo, ahí donde el proyecto de transformación del espacio siga a la hora de la verdad dissociado del proyecto social los riesgos de futilidad o perversidad se multiplican.

El consultor no puede sentirse responsable de los fallos de concepción de los pliegos técnicos de los proyectos a los que se presenta, y lamentablemente estos pliegos suelen mantener, más allá de su retórica integradora e interdisciplinaria, enfoques muy sectoriales. En su visión del trabajo las fases suelen sucederse más bien de forma estricta, sin que se prevean por sistema solapes, feed backs, retrocesos que podrían ser provechosos. Es cierto que finalmente la participación ciudadana ha conseguido convertirse en uno de los puntos de estas agendas programáticas, ya que por sistema se exige ahora un mínimo nivel de involucración de la población en el proceso de elaboración de los diagnósticos y de las respuestas. Pero ahí también la manera en la que se lleva a la práctica la participación es todavía ampliamente mejorable, ya que a menudo los actos y reuniones se traducen en un mero cumplimiento de un trámite del cual trasciende poco o nada al plano de las decisiones.

Las empresas por otro lado tienden a hacer básicamente *lo que saben* y, como dicho arriba, lo que saben suele reflejar enfoques y metodologías a menudo maduradas en latitudes muy diferentes a las de aplicación. Cabe añadir que para ellas los costes de la "innovación en situ" no suelen ser asumibles, mientras que sus plantillas tienden a ser todavía muy poco interdisciplinarias. Aún cuando la composición de los perfiles consigue ser más variada, se mantiene a menudo una jerarquía de saberes en la forma de trabajar y los perfiles socioeconómicos o

antropológicos quedan normalmente en la base de la pirámide, son vistos como suplementarios más que complementarios.

A la luz de esta situación, la modesta recomendación que extraigo de mi experiencia es la de intentar ser, como profesionales, por lo menos conscientes de estas situaciones más o menos heredadas y/prestablecidas e procurar corregirlas cada vez que se ofrece una oportunidad para hacerlo. ¿Cómo? Por ejemplo, desconfiando de nuestra soberbia intelectual y por tanto sometiendo a un duro examen nuestras supuestas certezas, aprovechando toda ocasión para establecer lazos con la realidad en la que trabajamos (de aquí la importancia también del lenguaje) y “fichar” interlocutores que nos puedan ayudar a interpretarla, intentando multiplicar (en lugar de reducir) los stakeholders, las partes interesadas.



Otra cuestión no marginal aprendida en el transcurso de este proyecto es el riesgo que tenemos los consultores (occidentales) de ser instrumentalizados por algunos poderes, acabando por hacer el “trabajo sucio” para los mismos. Sucede que a menudo los consultores somos presentados como la encarnación o personificación de la ciencia, los depositarios del saber, un elemento neutro que sólo puede ser sinónimo de progreso y modernidad. De esta manera podemos estar llamados a ser, muy a nuestro pesar, los emisarios de mensajes que serían políticamente incómodas e insostenibles, como por ejemplo la puesta en marcha de un proceso de gentrificación disfrazando de recualificación (podría ser el caso de Polana Caniço), dando a entender a la población que determinadas soluciones son la consecuencia lógica e inapelable de la aplicación de un modelo racional. Sin embargo, no hay creación más política que la ciudad, como su propia etimología griega indica.

Contribuye a este riesgo de hacer el trabajo sucio el hecho de que en los países pobres los mecanismos de selección de los representantes políticos, de los funcionarios, y también de muchos técnicos y profesionales son escasamente meritocráticos. Esto hace que el cuerpo de la administración pública se pueda convertir con mayor facilidad en el comité de negocios de algunos intereses privados. A estos últimos es más difícil oponerse cuando la ciudadanía está

mayoritariamente desprovista, por causa de la pobreza, de herramientas eficaces para la crítica y el recurso, la acción colectiva.

Esta situación aumenta en la opinión de quien escribe la responsabilidad de los profesionales que se encuentran a trabajar en estos ámbitos, ya que les impone un posicionamiento ético a favor de los más desfavorecidos. En el proyecto de recualificación urbana aquí analizado se abren algunas posibilidades para que esto acontezca, para que el profesional llamado a asesorar intente a través de su trabajo reequilibrar una balanza fuertemente inclinada hacia los intereses de los poderosos. Es necesaria entonces por parte del profesional una capacidad de relación y empatía con la población. Ello puede marcar una diferencia en las posibilidades de transmisión de conocimiento y hasta de organización y representación de los intereses locales, que pocas veces coinciden con los que las autoridades les han atribuido.



Ahora, la capacidad de comunicación implica necesariamente el suficiente dominio de un lenguaje común. Mozambique es un país que cuenta con una trentena de idiomas cooficiales de los cuales en Maputo se hablan por lo menos una decena. Es imposible para un profesional hacerse en poco tiempo con todo este conocimiento, pero es sumamente necesario dominar por lo menos una lengua franca (en este caso el portugués) para tener la posibilidad de ser mayormente entendido y de captar más matices de la comunicación.

En un entorno analfabeto, donde la oralidad es de forma inevitable protagonista, los aspectos dialógicos de la profesión, el hablar, hacerse entender, instigar dudas y pensamientos, expresar cercanía y comprensión, se vuelve en mi opinión más relevante de la misma capacidad de expresión gráfica de las propuestas de proyectos, que hacen en realidad referencia a códigos expresivos mucho más desconocidos e inaccesibles (no todo mundo sabe interpretar un mapa o una visión cenital).

Planteo como último apunte conclusivo un pronóstico sobre las posibilidades de éxito en el largo plazo del proyecto de recualificación. Se ha dicho de la importancia de conseguir inversores para que el entero proceso de transformación pueda acontecer y es este un elemento ineluctable, ya que sin dinero muy poco puede hacerse. Pero añadiría a ello la necesidad de que tanto las instituciones

(que, se ha dicho, tienen serios problemas de corrupción) como la población local se crea que el cambio puede acontecer y se sume a ello orientando consecuentemente sus grandes y pequeñas acciones.

No se puede apelar sólo a la fe en el proceso, sino que estas voluntades han de verse reforzadas gracias a la posibilidad de constatar en lo cotidiano cosas concretas, cómo la mejora de los servicios, una diferente actitud de los administradores, una mayor transparencia. ¿Cómo llegar a ello? Probablemente, reforzando más la vertiente no material de estos proyectos, concibiendo desde un principio la activación de sujetos y redes de seguimiento que preparen el terreno trabajando codo a codo con la población para hacer esa labor de “pedagogía del cambio” a la que se ha hecho referencia en varios puntos.

Si todo esto no acontece en paralelo a las transformaciones es mucho más probable que el proceso de recualificación se convierta en lo que mayormente se debería evitar: **un proceso masivo de gentrificación** por el cual se ampliará la tendencia de la economía especulativa de la ciudad, proporcionándole una nueva “cancha de juego” en una posición inmejorable, mientras se habrán de hecho empeorado las condiciones de vida de todos aquellos que no puedan estar al paso del nuevo entorno y deberán desplazarse con toda probabilidad a zonas peores y más alejadas de las ocasiones de trabajo que ofrece el centro de la ciudad.

Si esto llegará a producirse, no habrá retórica que pueda mitigar el fracaso del urbanismo en este contexto, allá donde se entienda este complejo de saberes no simplemente cómo una técnica para el gobierno de la transformación de la ciudad, sino como una misión inseparable de una finalidad de mejora de la situación de una sociedad en su conjunto. Por tanto no se deben confundir ni aquí ni en el África subsahariana los posibles medios del urbanismo (por ejemplo los planes, de la naturaleza que sean) con el cumplimiento de sus fines últimos, que no son la aprobación del *plan* “x”, sino la promoción de un modelo urbano y territorial que apoye en todo lo posible el progreso colectivo de la humanidad que lo habita.



**Nota: todas las fotografías e imágenes presentadas son del autor.*



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

El papel de los procesos cooperativos en la viabilidad de la regeneración urbana sostenible

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Francisco Javier (*1), MORENO SORIANO, Susana (2), GRUPO SC6

(1) UE, Departamento de Urbanismo e Historia, Madrid, España.

(2) UE, Departamento de Gestión y Tecnología de la Edificación, Madrid, España.

(3) UE, Escuela de Arquitectura, Madrid, España. ARROYO ROBLES Sergio, CHAVARRI FIGUEIRAS Fernando, GARCÍA LÁZARO Borja, GUTIERREZ GARCIA Mireya, RAMOS, Erika, SAVOIE RODRIGUEZ José Luis.

RESUMEN

Se explora un marco organizativo teórico para la constitución de cooperativas de regeneración urbana, basado en el funcionamiento convencional de una cooperativa de vivienda, para aplicarlo a la regeneración urbana sostenible de un barrio. Para este modelo teórico se ha simulado una intervención en un barrio existente, localizado en España. Los pasos metodológicos son: Desarrollo de un Plan de Barrio.; Desarrollo económico y ecológico de las acciones; construcción de un modelo que permita la planificación temporal para reinvertir en el barrio los recursos económicos generados.

ABSTRACT

The research is focused on exploring an organizational theoretical framework for sustainable neighborhood urban regeneration, based on the conventional functioning of a cooperative housing association, to apply to the sustainable urban regeneration of a neighborhood. For this theoretical building model there has been simulated an intervention in a real neighborhood, located in Spain. The methodological steps are: Development of a neighborhood plan; Ecological and economic quantification of the actions; Build a model that allows, in the temporary intervention planning, to use the economic resources generated to reinvest in the neighborhood.

I.- EVOLUCIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL SOBRE LA INTERVENCIÓN EN LA CIUDAD CONSOLIDADA.

En la experiencia española durante el siglo XX, la mirada hacia la ciudad consolidada es un fenómeno que ha tenido lugar, en buena parte, como reacción pendular a los procesos expansivos del desarrollismo urbano. Esto se muestra especialmente claro en el último cuarto de siglo¹. Así, a los periodos de construcción de la periferia moderna de las ciudades españolas, especialmente durante los años 60 y 70, en los que la ciudad tradicional era considerada un espacio obsoleto del que olvidarse o bien como un solar en el que construir de cero, le siguen los años ochenta, con la pretensión de renovación conceptual e instrumental de la práctica del urbanismo². Los nuevos ingredientes son la búsqueda de la calidad formal a través del proyecto urbano con el fin de recualificar los tejidos históricos con los equipamientos y servicios adecuados, los que se han empezado a incluir en las nuevas periferias que sustituyen a los últimos barrios de chabolas y, todo ello, llevado de la mano de una ola de recuperación del patrimonio edificado y de sus valores históricos y culturales. Como señala Campesino Fernández (1989) “el nuevo urbanismo regeneracionista y rehabilitador se constituye en ruptura alternativa a la renovación salvaje, tratando que la ciudad no es un instrumento de hacer dinero fácil y rápido, sino el marco de la convivencia urbana”³.

De forma análoga, tras la expansión inmobiliaria sobre el territorio que en España ha durado desde principios de los 90 hasta la crisis de financiación global que sorprende al mundo en el 2007, en las instituciones, en la academia, en la profesión y en una parte del sector productivo se vuelve la mirada hacia la intervención sobre lo ya construido. Las situaciones no son las mismas hoy que hace 30 años, pero las necesidades de reformular conceptos e instrumentos están presentes en el momento actual.

Por parte de Comisión Europea y los gobiernos de la UE se ha buscado un consenso sobre el concepto que aúne las prácticas de renovación urbana, rehabilitación urbana y revitalización que en décadas anteriores habían tenido un protagonismo mayor o menor en función de los procesos urbanos dominantes. El documento de referencia es la Carta de Toledo de 2010. ⁴. En él se define la

¹ MORENO, S, GONZÁLEZ, F J, GÓMEZ, A, “La Regeneración Urbana en España. Revisión crítica para un estudio de caso de regeneración sostenible” *Arquitectura y Rehabilitación Urbana*. n 27, *Revista de Arquitectura FAU* (2013) Santiago de Chile

² TERÁN TROYANO, F.de (1984). “Teoría e intervención en la ciudad, balance de un periodo. Estado de la cuestión. Perspectivas” *Ciudad y Territorio*.59/60. Madrid. IEAL.

³ CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J. (1989) “*La rehabilitación integrada de los centros históricos: el reto del urbanismo de finales de los ochenta*” reunión científica sobre “La utilización de los estudios geográficos en la planificación del territorio” *Departamento de Geografía Humana. Universidad de Alicante*.

⁴ “Conjunto de actuaciones integradas y coordinadas desde diversos departamentos sectoriales, sobre áreas o zonas de un tejido urbano que conjugan la rehabilitación de edificios, la posible renovación (demolición y construcción de nuevos edificios), la intervención sobre el espacio público o sobre los equipamientos, con otras de carácter social, económico y/o ambiental, para su transformación y mejora urbanística, la revitalización económica y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes”. La Carta de Toledo de 2010 fue firmada por los estados miembros de la Unión Europea para relanzar las políticas urbanas.

Regeneración Urbana Integrada. En esta línea se han producido puestas en común de experiencias a lo largo de los dos últimos años para articular el marco conceptual con la realidad de la práctica urbanística y edificatoria existente.

En paralelo con el consenso institucional sobre el término de Regeneración Urbana Integrada, los contenidos de las actuaciones han ido incorporando nuevos temas, tanto en el discurso sobre lo que se ha de hacer en el futuro como en las últimas experiencias desarrolladas. Esta tendencia queda clara en el conjunto de ponencias de las jornadas sobre “Regeneración urbana Integrada y sostenibilidad” (2010) que tuvieron lugar en Madrid en ese mismo año. La incorporación de criterios de sostenibilidad en la regeneración urbana es uno de los temas novedosos en las intervenciones de los próximos años en un marco de cambio del modelo de financiación y de la necesidad de mejorar la eficiencia energética como uno de los asuntos prioritarios en la agenda de la UE. Durante el año 2010 tuvieron lugar los congresos SB+10 en Madrid; el Congreso Internacional Rehabilitación y Sostenibilidad. El futuro es posible en Barcelona y 10º Congreso Nacional de Medioambiente (CONAMA) cuya mesa de urbanismo se dedicó a la rehabilitación de vivienda desde sus aspectos ambientales y sociales.

II.-LA REGENERACIÓN URBANA COMO PRÁCTICA NECESARIA.

1. Los retos del presente.

Como hemos mencionado el crecimiento de las ciudades españolas en la última década ha ido acompañando la mejora de la ciudad existente. Sin embargo, en los próximos años el ritmo de producción de ciudad⁵ no parece que vaya a repetirse y por supuesto desde el punto de vista de la sostenibilidad territorial y urbana no es ni mucho menos deseable. Se abre así una etapa en la que los activos urbanos que disponemos son la base, los mimbres con los que conformar ciudades más habitables. En este sentido la Regeneración Urbana Sostenible se apunta como la práctica urbana deseable y posible. Esta nueva etapa que se está abriendo en la actualidad presenta, desde el punto de vista de sus contenidos estratégicos los siguientes retos:

- La situación del parque residencial actual. La antigüedad del parque edificado en España en síntesis es: El 70% de los edificios fue construido después de 1960, un 16% en la primera posguerra europea siendo el 14% restante anterior a la guerra civil. Si atendemos a la previsión del informe “Una Visión-País para el sector de la edificación en España. Hoja de ruta para un nuevo sector de la vivienda”⁶ el

⁵ Aproximadamente 800.000 viviendas anuales en su momento álgido según el CSCAE.

⁶ Los autores de este informe son Albert Cuchí y Peter Sweatman miembros del GTR. Se presentó dicho informe en el Encuentro Local de CONAMA en noviembre de 2011. El GTR es un grupo de profesionales vinculado a los congresos SB10,R+S= F y CONAMA 10 que sobre rehabilitación tuvieron lugar durante el 2011. El Grupo de Trabajo sobre Rehabilitación (GTR) y el consejo de dirección de este informe está compuesto por: Valentín Alfaya. Director de Calidad y Medio Ambiente del Grupo Ferrovial, Luis Álvarez-Ude. Director General de Green Building Council España (GBCe), Xavier Casanovas. Director de rehabilitación del Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Barcelona, Albert

parque residencial susceptible de ser rehabilitado entre el 2012 y el 2050 en España es de aproximadamente 14 millones de viviendas. La falta de adecuación a estándares de servicios en las viviendas también es una deficiencia clara;⁷ así como la falta de confort térmico y la ineficiencia energética, al ser buena parte del parque anterior al uso de estándares como el Código Técnico de la Edificación.

- La vulnerabilidad urbana es otro dato a tener en cuenta en las prácticas regeneradoras. De procedencia socioeconómica o sociodemográfica, se concentra en cuatro grandes ciudades: Barcelona, Madrid, Sevilla y Valencia. La población afectada es proporcionalmente mayor en los cascos históricos, donde ha venido a concentrarse población como inmigrantes o ancianos.
- La sostenibilidad urbana se ha convertido en un requisito imprescindible. La mejora del metabolismo de los barrios tiene su punto fuerte hoy en día en el tratamiento de la energía (racionalización del vehículo privado y eficiencia energética en la edificación) y del uso sostenible del agua, tanto en edificios como a escala de barrio. En esta línea se están centrando buena parte de los esfuerzos actuales en la rehabilitación de viviendas. En el contexto europeo se han realizado esfuerzos por coordinar la aplicación de la transposición las directivas relativas a eficiencia energética que se han traducido en la Acción Concertada EPBD (Concerted Action EPBD) en 2005 para promover el diálogo y el intercambio de buenas prácticas entre ellos. La actual revisión arroja datos sobre cómo se están aplicando las determinaciones de la Refundición de la directiva 2010/31/CE, de la evolución hacia edificios nuevos y rehabilitados de energía casi nula en 2020 y de la aplicación de una metodología de costes óptimos para determinar los requisitos mínimos tanto para la envolvente como para los sistemas mecánicos de acondicionamiento. La revisión del estado de aplicación en los distintos países arroja información muy dispar para cada país y ya alerta de la lentitud y de los obstáculos económicos y administrativos que se están presentando para su aplicación ⁸

Cuchí. Profesor de la Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona Tech. Francisco Javier González. Profesor de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Europea de Madrid, Fernando Prats. Asesor del Centro Complutense de Educación e Información Medioambiental (CCEIM) para el programa Cambio Global España 2020/50, Peter Sweatman. Director General de Climate Strategy & Partners
Alicia Torrego. Gerente de la Fundación CONAMA

⁷ Por poner un ejemplo, si observamos la situación del parque residencial en Francia, Alemania o Italia más del 92% del mismo dispone de baño o ducha, agua caliente sanitaria y algún tipo de calefacción; incluso en el caso sueco llegamos a un 99% del mismo. En España sólo disponen de estos elementos de habitabilidad básicos el 63,8% de las viviendas existentes. Housing Statistics in European Union. OTB Research Institute for the Built Environment at Delft University of Technology and Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations

⁸ MARQUEZ MARTINÓN, J. M., MORENO SORIANO, S., ACHA ROMÁN, C., JUBERA PÉREZ, J. (2014)

- La necesidad de activar el sector de la construcción⁹, que antes de la crisis suponía cerca del 14% PIB del país y que en los últimos años se ha desplomado hasta tan sólo el 5% de sus actividad de hace unos años, puede suponer una oportunidad de refundación de un sector económico en torno a la rehabilitación.

Con estos retos estamos ante la **necesidad de rehabilitación de vivienda a gran escala**. Y esto por dos razones:

- porque el trabajo a realizar no puede ser hecho desde un lógica doméstica de rehabilitación edificio a edificio.
- porque las condiciones de financiación no van a ser las mismas que en el pasado. El modelo de financiación para poder hacer abordar el problema de la magnitud de las necesidades, no va a poder mantener en los próximos años la aportación pública de hasta el 40%¹⁰ como ocurre en la actualidad, lo que implica que el reparto de la financiación público-privada en los próximos años tendrá que ser diferente. Para que sean viables nuevas formas de financiación, con inversión de operadores especializados,¹¹ sea cual sea su tamaño y su capacidad de inversión, hay que establecer una mínima masa crítica que parece más fácil de conseguir si está dimensionada a escala urbana. **Por tanto, se dibuja de forma clara la necesidad de explorar modelos de intervención a escala de barrio.**

2. El nuevo marco regulatorio de la rehabilitación, regeneración y la renovación urbanas.

Como consecuencia de documentos como la carta de Toledo o la directiva europea (DEEE/2010/31 UE) sobre eficiencia energética, en los últimos años ha cambiado el contexto regulatorio de la actividad rehabilitadora. Las políticas públicas han pasado de denominarse de “vivienda y rehabilitación” a políticas de

“El progreso hacia la implantación de una economía baja en carbono en los estados de la Unión Europea”, *REIA 2 ISSN 2340-9851*

⁹ GTR estima que la rehabilitación de viviendas, incluyendo la rehabilitación energética puede la generación de entre 110.000 y 130.000 empleos anuales. Los datos para el periodo más cercano, hasta el 2020, periodo en el que habría que impulsar el giro del sector constructivo desde la vivienda en nueva planta a la rehabilitación, los empleos generados anualmente se cifrarían en 130.000, sobre una rehabilitación de 250.000 viviendas, esto es, 0,52 empleos por vivienda rehabilitada. A estas oportunidades se suman las obligaciones de cumplimiento del protocolo de Kioto que si no se satisfacen habremos de pagar en los próximos años, (no olvidemos que la vivienda supone alrededor de un 20 % de las emisiones de CO2), sin descartar la mejora de la calidad ambiental con el consiguiente ahorro en prestaciones sociales en salud, tema aún no evaluado en España pero que empieza a encontrarse en la contabilidad económica en algunos países europeos.

¹⁰ En el caso de la ciudad de Zaragoza, que tiene una de las experiencias en rehabilitación y eficiencia energética de referencia en España en la que la rehabilitación se ha emprendido en conjuntos residenciales enteros, y no sólo vivienda a vivienda., la financiación de cada vivienda se encuentra entre el 35% y el 40%.

¹¹ No se trata por tanto de marcar un ámbito con unas condiciones favorables específicas para acceder a ayudas, como ocurre con los ARI's actuales, sino de que haya una estrategia conjunta para la rehabilitación de un barrio con posibilidades de dar entrada a la inversión de operadores profesionalizados.

“rehabilitación y alquiler” asumiendo el fin del ciclo marcado por la máquina inmobiliaria y la mirada hacia la ciudad consolidada como la actividad urbanística propia de los próximos años.

Este cambio de óptica se consolida en la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, que pretende allanar las barreras actuales detectadas para la práctica masiva de la actividad rehabilitadora, para lo cual hace una incursión en regulaciones sectoriales de todo tipo, que van desde la ley del suelo estatal hasta las leyes que regulan la propiedad horizontal. Como hemos visto este cambio de rumbo, busca consecuencias económicas para un sector casi desaparecido¹² abriendo una posible puerta de reorganización de los efectivos tecnológicos y humanos en la reconfiguración de agentes que evolucionen hacia la intervención masiva en patrimonio edificado. Desde la nueva regulación se le ha prestado atención a la eficiencia energética pretendiendo que se pueda convertir en una fuente de financiación a través de la capitalización de ahorros energéticos.

Por otro lado, se pretende que la activación del sector se apoye de forma fundamental en la entrada de inversores privados especializados, ya que la capacidad de endeudamiento de las familias está muy limitada y las administraciones públicas y sus políticas de subvención se encuentran con la imposibilidad de extender la inversión pública más allá del 20 o 25 %, según las previsiones del último plan de rehabilitación y alquiler 2011-2015. Estamos por tanto ante un nuevo modelo regulatorio y operacional abierto a un mercado todavía por conformar, que no tiene muy claro que producto vender (en términos de su financiación) y que no tiene claro cuáles van a ser los agentes que participen en los procesos.

En el momento actual se necesitan prototipos de experiencias que puedan testar estos supuestos de viabilidad económica y los municipios y las comunidades autónomas están moviéndose desde la regulación, desde el diagnóstico de sus necesidades y desde el intento de iniciar prototipos de actuaciones¹³.

III.- LOS PROCESOS COOPERATIVOS COMO MODELO DE INTERVENCIÓN: EL CASO DE SAN JOSÉ DE VALDERAS.

En este contexto una de las posibilidades de organizar intervenciones a escala de barrio es aprovechar el conocimiento práctico y teórico que tenemos sobre las asociaciones cooperativas. Si bien los antecedentes españoles sobre el

¹² “GONZÁLEZ GONZÁLEZ, F.J.(2012)”El ave fénix y otros mitos” *Revista CIC nº 495. Abril. 2012*

¹³ La experiencia de algunos países como Holanda parece útil. Después de un momento de liberalización y “privatización” de las asociaciones de vivienda, que históricamente se habían comportado como organismo paraestatales de vivienda social en alquiler, en la actualidad se están ensayando procesos regulados y tutelados por las administraciones de cooperación público-privada, intentando huir de dinámicas de gentrificación y pretendiendo financiar la regeneración sostenible de barrios incorporando nuevos vecinos sin desplazar a los ya existentes. Ver GONZÁLEZ GONZÁLEZ F.J (2013) *Experiencias de Regeneración Urbana: Amber an Puper. Poptahof, Delft Ciudad y Territorio. Estudios territoriales VOI XLVI Cuarta época nº 179 Primavera 2014pag 175-181*

movimiento cooperativista de vivienda nueva en los años 80 y 90 arroja luces y sombras, sobre todo en lo que se refiere a su deriva hacia funcionamientos parecidos a los de organizaciones empresariales convencionales, lo cierto es que se demostró en todo caso como un instrumento productivo de primera magnitud. En cualquier caso *el enfoque de nuestro trabajo es el de explorar un marco organizativo teórico, basado en el funcionamiento convencional de una asociación cooperativa de vivienda, para aplicar procedimientos a la regeneración urbana sostenible de un barrio*. En resumen la propuesta es indagar en el funcionamiento básico y no normativo de una posible **cooperativa de regeneración urbana sostenible**, que contemple la gestión de las actuaciones complejas de estas características.

En la construcción de este modelo teórico se ha simulado una intervención en un barrio real, San José de Valderas, en el municipio de Alcorcón. Los pasos metodológicos que se han dado han sido los siguientes:

- **Elaboración de un Plan de Barrio.** Las necesidades objetivas y subjetivas de los vecinos quedan recogidas en un documento de propuesta urbana a modo de guía, que sirve para la comunicación de una imagen transformadora del barrio, útil para todos los agentes implicados, especialmente para los vecinos, pero también para administración y pequeños inversores.
- **Cuantificación ecológica y económica de las actuaciones recogidas en el plan de barrio.** La consideración de la viabilidad de las propuestas pasa por asegurarnos de que contribuyen a mejorar el metabolismo del barrio con costes mínimos. El estudio de los niveles óptimos de rentabilidad para establecer los requisitos ecológicos requiere poner a punto una metodología que está basada en las recomendaciones que hace el Texto Refundido de la EPBD (UE2010/31/CE) para determinar los requisitos energéticos mínimos.
- **Construir un modelo temporal que permita aprovechar los recursos económicos generados para reinvertirlos en el desarrollo de sucesivas actuaciones del plan de barrio.** Por tanto, no sólo es importante una valoración de los flujos de beneficios a reinvertir, sino una adecuada programación de las fases de intervención. Este modelo ha de ser pensado desde la involucración de los vecinos y por tanto desde su difusión.

Veamos estas etapas con mayor detalle aplicadas al caso de estudio.

1. **El plan de barrio en San José de Valderas.**

Un plan de barrio es un documento no normativo mediante el cual se ponen de manifiesto las necesidades de regeneración sostenible del barrio. Dentro de estas necesidades se contemplan las mejoras posibles y las actuaciones que hay que desarrollar para hacer viable económicamente la intervención. Con estos puntos

de partida se puede considerar que el plan de barrio es útil para el desarrollo de una política de regeneración en los siguientes aspectos:

- Establece cuáles son las prioridades de intervención en cada barrio, pudiéndose así canalizar la financiación conforme a un esquema flexible que se acerque a las necesidades específicas detectadas
- Es un instrumento operativo en los procesos de participación pública que se puedan desarrollar en una intervención integral, sirviendo como medio de comunicación de cara a los vecinos y otros agentes.
- Al establecer las actuaciones también se ponen a la luz las posibilidades de retorno de inversores profesionales de modo compatible con las iniciativas de las comunidades de vecinos sobre la mejora de su propio inmueble. Del mismo modo se posibilitan las contrapartidas que las administraciones puedan establecer como condiciones necesarias a cumplir en un proceso de intervención integral en el barrio por parte de operadores privados profesionalizados.
- Se clarifican y articulan los instrumentos normativos necesarios o ya existentes para llevar a delante el programa de actuaciones recogido en el plan de barrio, tales como planes especiales, proyectos de urbanización, modificaciones de planeamiento, desarrollos a escala local de los planes de movilidad y otros planes sectoriales de infraestructuras, equipamientos, etc.

El barrio de San José de Valderas está situado en Alcorcón, ciudad perteneciente a la primera corona Sur metropolitana de Madrid. Es un barrio de tamaño mediano, que ocupa 11,6 hectáreas, con una población de 3.472 habitantes que se alojan en 1.258 viviendas. La morfología urbana corresponde a un barrio propio de los acercamientos de postguerra a los modelos urbanos del Movimiento Moderno, esto es, un barrio de bloques de viviendas exentos con jardines entre los mismos, de viario y dotaciones locales más bien escaso. En total, 16 bloques, 98 portales y una edificabilidad de poco más de 100.000 metros cuadrados, de los cuales sólo 1.554 m² construidos son no residenciales, mayoritariamente comerciales.

El conjunto se organiza en torno a una plaza ajardinada a la que dan un colegio público y la mayoría del tejido comercial del barrio. En realidad los tipos de bloques son variados, destacando tres grupos formados por tres bloques lineales en paralelo que tienen 5 plantas y son de crujías especialmente estrechas. Estos son los bloques más antiguos, construidos a principios de los años 60. El resto de la edificación lo conforman una torre de 12 plantas, dos bloques de 7 plantas que junto con la torre cierran la plaza y un conjunto de tres bloques en paralelo, de 6 plantas y edificación adosada de una planta de uso comercial. A este conjunto de edificios se suman los equipamientos mencionados y un mercado de titularidad privada de dos plantas. El tamaño medio de las viviendas es de 70 m² cuadrados

construidos. Cabe destacar la presencia en superficie de 929 plazas de aparcamiento en superficie.



Fig 2. San José de Valderas. Alcorcón

La elaboración del plan de barrio ha pasado por una primera fase de caracterización de sus problemas. Para ellos se ha recurrido a aplicarle una batería de indicadores de sostenibilidad¹⁴ y a confeccionar una encuesta básica que identifique opiniones y deseos, y en la que también se indaga sobre la opinión de los vecinos sobre algunos de los temas a incluir en un proceso de regeneración sostenible, ya sea porque han aparecido en el diagnóstico objetivo o porque son soluciones a implementar.

En una segunda fase, se han confeccionado propuestas concretas. Basadas en tres líneas de actuación: Mejora del metabolismo, nuevas viviendas nuevos vecinos, recualificación del barrio, mejora energética de los edificios existentes, nuevos equipamientos, nuevos usos, nueva accesibilidad mejora espacios públicos.

¹⁴ Se han utilizado los indicadores de sostenibilidad ideados por Salvador Rueda desde la Oficina de Ecología Urbana del Ayuntamiento de Barcelona.

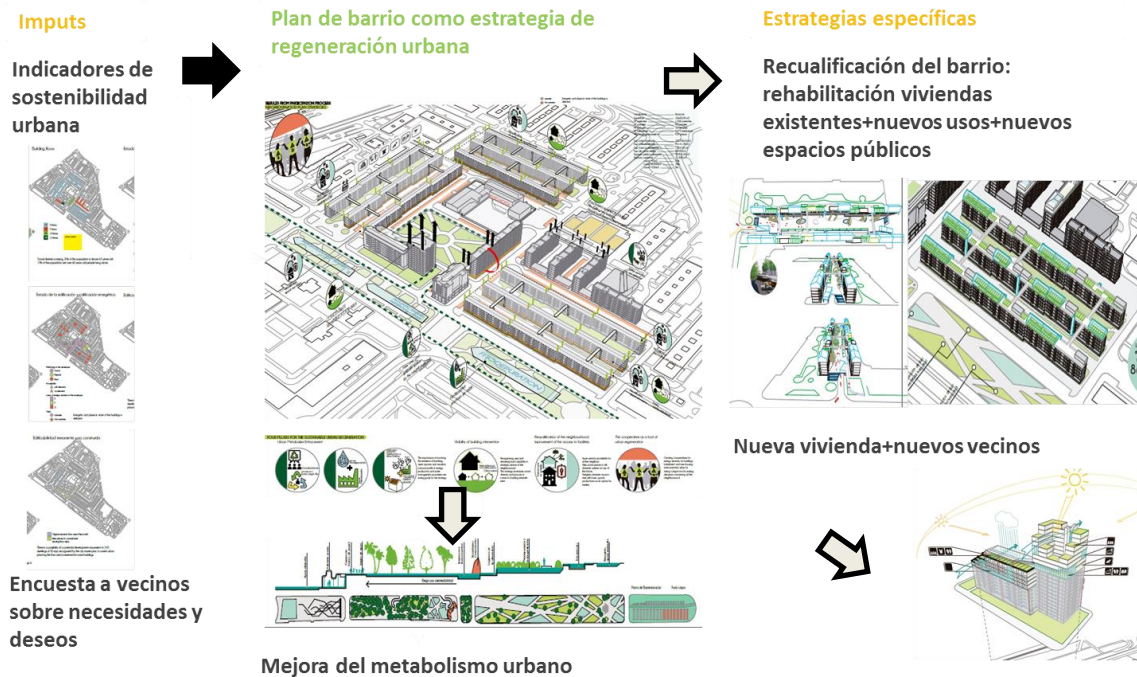


Fig 2. Esquema metodológico del plan de barrio. Ejemplo San José de Valderas.

2. Cuantificación ecológica y económica de las actuaciones recogidas en el plan de barrio.

El modelo perfilado en el Plan de Barrio requiere una propuesta concreta que demuestre la validez general del planteamiento y permita realizar un estudio de su viabilidad en términos económicos y ecológicos.

Para aportar cifras globales estimando la regeneración efectiva del metabolismo urbano del barrio, es necesario definir con rigor varios aspectos del proyecto. Es importante que la metodología de cálculo sea clara y esté referenciada al marco establecido por las herramientas oficiales. Siendo en este caso la mayor parte de ellas, herramientas que están desarrolladas para la escala del edificio. Por lo tanto un levantamiento del estado actual de las edificaciones es imprescindible, tanto en planimetría de los edificios, como en la información sobre los sistemas constructivos de la envolvente. Para este trabajo esta información se ha recabado en el Archivo General de la Comunidad de Madrid y en el Archivo del Ayuntamiento de Alcorcón y se ha digitalizado la información hallada. Es importante así mismo conocer las características básicas de las instalaciones de climatización y agua caliente sanitaria. Datos de consumos medios de agua y electricidad y de producción diaria de residuos sólidos urbanos también son necesarios.

2.1 Tomando como base esta información ha sido posible realizar los Certificados de Eficiencia Energética de Edificios Existentes utilizando los programas oficiales ce3 y ce3x de una muestra representativa de las viviendas y

se ha extrapolado al resto. Para obtener una referencia de consumos de electricidad por metro cuadrado se han tomado referencias oficiales por metro cuadrado para cada uso. Para evaluar la expectativa de mejora y por lo tanto conocer los ahorros esperados, se ha asumido que es posible alcanzar los niveles de demanda fijados por el Documento Básico HE1 Limitación de la Demanda Energética para la calificación energética de letra D para la edificación existente que se rehabilita y A para la ampliación de viviendas nuevas. Los resultados se han calculado de acuerdo con los datos de este documento sin aplicar la revisión del DB HE de septiembre de 2013 en lo referente a la limitación del consumo (HE 0) y limitación de la demanda energética (HE1).

El proceso seguido ha sido el siguiente:

- Cuantificar las pérdidas y ganancias a través de la envolvente, la iluminación y la ventilación los consumos de ACS, calefacción y refrigeración¹⁵.
- Evaluar económicamente los costes de las medidas de rehabilitación energética de la envolvente
- Evaluar económicamente los costes de las medidas de sustitución de las instalaciones y la rehabilitación de zonas comunes.
- Obtener las ayudas y subvenciones para un edificio concreto considerando subvenciones públicas a la rehabilitación energética y a la accesibilidad.

COSTE REHABILITACIÓN INTEGRAL POR EDIFICIO	1.915.631,65 €
COSTE REHABILITACIÓN INTEGRAL POR VIVIENDA	21.284,80 €

5º AYUDAS Y SUBVENCIONES			
ACCESIBILIDAD		270.000,00 €	
<i>Ayuda vivienda</i>	<i>por</i>	<i>3.000,00</i>	<i>Nº viv</i> 90
EFICIENCIA ENERGÉTICA		540.000,00 €	
<i>Ayuda vivienda</i>	<i>por</i>	<i>6.000,00</i>	<i>Nº viv</i> 90
Aportación total de ayudas por edificio		810.000,00 €	
Aportación total de ayudas por vivienda		9.000,00 €	

¹⁵ MORENO SORIANO, S GONZÁLEZ GONZÁLEZ, F J (2014) “El concepto coste-eficiencia EECN aplicado a escala de barrio en el nuevo marco legislativo español de rehabilitación, regeneración y renovación urbana” Actas Segundo Congreso Edificios Energía Casi Nula. Madrid

2.2 Se ha procedido tomando consumos estimados para el agua potable por habitante y día y para el riego de jardines. Del mismo se ha operado para obtener las cifras globales de producción de residuos sólidos urbanos y determinar las expectativas de generación de compost y de gas metano. El proyecto plantea la propuesta de implantar una planta soterrada de biometanización y compostaje siguiendo los modelos conocidos construidos a escala mayor.

2.3 Es necesario proponer una solución concreta para ubicar nueva vivienda en el barrio dentro de los límites previstos por el planeamiento pero revisando una ubicación más adecuada atendiendo a criterios basados en el control del impacto ambiental y la óptima orientación. Para este modelo se ha optado por ubicar la nueva vivienda sobre los edificios existentes más compactos. Éstos están situados en la zona central a sur de los espacios libres controlando la incidencia de las sombra arrojadas por el nuevo perfil edificado sobre el espacio público y evitando que ésta incida negativamente sobre ninguno de los edificios existentes. Se ha considerado también la revitalización de las plantas bajas actuales a través de cambios de uso transformando el uso de algunas viviendas en planta baja por el uso de zócalo comercial. Estas viviendas se reubican entre las nuevas viviendas antes mencionadas alcanzando un total de 243 nuevas viviendas y 36 viviendas reubicadas.

6º COSTE DE LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVA VIVIENDA			
COSTE DE LA ESTRUCTURA			458.640,00 €
<i>Sup. planta añadida</i>	780,00	<i>Nº plantas</i>	2
<i>Precio €/m² de refuerzo estructural</i>			294
COSTE DE LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS VIVIENDAS			2.184.000,00 €
<i>Sup. total de nueva vivienda</i>	1560	<i>Precio €/m²</i>	1400
COSTE DE INVERNADEROS			11.700,00 €
<i>Sup. total de invernadero</i>	780	<i>Precio €/m²</i>	15
Coste total por edificio			2.654.340,00 €
Coste total por m² de vivienda			1.701,50 €

7º VENTA DE NUEVAS VIVIENDAS			
TASACIÓN MEDIA €/m² VIVIENDAS DE ALREDEDORES			
<i>Media m² de las viviendas</i>			100
<i>Media del precio del piso</i>			167000
<i>Media del precio €/m²</i>			1678
<i>Revalorización del barrio</i>			15%
<i>Precio estimado de venta de la vivienda €/m²</i>			1.935,00 €
PRECIO DE VENTA DE VIVIENDA TIPO DE 60 m²			125.775,00 €
PRECIO DE VENTA DE TODAS LAS VIVIENDAS			754.650,00 €
BENEFICIO PARA LA COOPERATIVA			- 1.899.690,00 €

2.4 El modelo propuesto tiene por objeto detectar las sinergias que se producen entre los productos de las distintas etapas del ciclo de generación de residuos sólidos urbanos y del ciclo de aguas residuales para aplicar medidas de mejora en el proceso de su recolección selectiva y para obtener de estos residuos de fin de proceso nuevas entradas positivas para el metabolismo del barrio.

El gas obtenido en la biometanización de los residuos orgánicos se aprovecha energéticamente en una central energética de distrito para la que la aportación del gas metano se ha estimado en un porcentaje de un 8% del consumo final de energía total para la climatización de todo el barrio.

La consideración de la reducción de los consumos finales de energía para refrigeración en verano por efecto de la corrección del efecto Isla de calor que favorece la nueva vegetación, es otro recurso interesante a tomar en consideración que debe tomarse en cuenta si bien en este modelo no ha llegado a introducirse como dato.

El agua residual gris y el agua recolectada de la lluvia se canalizan hacia el punto de cota más baja del barrio donde se localiza un bulevar. En este eje se aprovecha para implantar un proceso lineal de filtración por plantas (fitodepuración) de forma compatible con el uso de esparcimiento de este jardín.

2.5 La revisión del estado actual del barrio ha permitido detectar los problemas de accesibilidad de algunos portales y proponer soluciones concretas de modificación de los portales de acceso y las cajas de escalera de estos bloques para permitir la instalación de ascensores en los edificios que carecen de ellos. Los bloques de viviendas más antiguos, construidos en la década de 1950 requieren la aplicación de esta medida junto con la rehabilitación energética ya comentada, lo que para este barrio arroja una cifra de 810 viviendas sin ascensor frente al total del 1258. En este conjunto de bloques lineales junto a la mejora de la accesibilidad y la rehabilitación energética se han considerado dos propuestas transformadoras que pretenden corregir el impacto actual del aparcamiento en superficie y aportar espacio de uso colectivo de calidad. Así se propone una calle elevada como espacio estancial conservando las plazas de aparcamiento a nivel de cota de calle actual en aquellos bloques en los que también se ha propuesto habilitar un zócalo comercial y también se considera, para este grupo de edificios, hacer uso de las cubiertas para la instalación de recintos de uso común como tendereros e invernaderos para la instalación de huertos urbanos.

Las cifras globales obtenidas para todo barrio se resumen en las siguientes tablas:

COSTE DE LA REGENERACIÓN EDIFICATORIA	
<i>Coste total de rehabilitación de envolvente del barrio</i>	7.120.487,51 €
<i>Coste total de rehabilitación de instalaciones del barrio</i>	12.558.443,60 €
<i>Coste total de construcción de nueva vivienda en el barrio</i>	67.801.436,20 €
<i>Coste total de construcción de locales comerciales en el barrio</i>	268.500,00 €
Coste total de la regeneración edificatoria	87.748.867,31 €

COSTE DE LA OPERACIÓN ENERGÉTICA Y URBANA	
<i>Coste total planta metanizadora (descontando ayudas)</i>	911.813,38 €
<i>Coste total de bulevar para fitodepuración</i>	1.208.970,00 €
<i>Coste total de plazas elevadas y reurbanización</i>	2.548.800,00 €
Coste total de la operación energética y urbana	4.669.583,38 €

APORTACIÓN TOTAL DE LAS AYUDAS	
<i>Ayudas para la mejora de la accesibilidad</i>	2.430.000,00 €
<i>Ayudas para la mejora de la eficiencia energética</i>	7.212.000,00 €
<i>Ayudas para la mejora de los espacios públicos</i>	2.516.000,00 €
Aportación total de las ayudas	12.158.000,00 €

CAPITAL TOTAL A 20 AÑOS DE LAS COOPERATIVAS	
<i>Capital total a 20 años de los socios para rehabilitación</i>	17.352.852,00 €
<i>Capital total a 20 años de los socios para nueva vivienda</i>	46.267.575,60 €
<i>Capital total a 20 años de los socios para nuevos comercios</i>	16.593.300,00 €
<i>Capital total a 20 años de los socios del barrio (op. Energét)</i>	11.161.488,00 €
Capital total a 20 años de las cooperativas	91.375.215,60 €
BALANCE TOTAL A 20 AÑOS	11.114.764,91 €

Finalmente se constituye un modelo de gestión y viabilidad económica en cooperativa con un escenario a veinte años y un modelo que propone la creación de tres cooperativas con fines específicos aglutinados a partir de la cooperativa matriz de regeneración urbana sostenible que se ha propuesto en este estudio.

3 Hacia la configuración de cooperativas de regeneración urbana. Dos momentos tres cooperativas.

Las cooperativas de regeneración urbana no tienen forma legal en la actualidad. No existen como organizaciones en cuyos objetivos sociales se encuentre la regeneración integral de un espacio urbano. Sin embargo, sí existen cooperativas que desempeñan labores parciales que tienen lugar de modo sectorial en los procesos de regeneración.

La investigación se ha centrado en dos líneas de trabajo: Por un lado, establecer una secuencia temporal lógica y, por otro, avanzar en describir un modelo de

gestión y auto organización en base al funcionamiento de las experiencias cooperativas clásicas. Así.

3.1 El desarrollo temporal del proceso. Las actuaciones propuestas tienen la lógica de permitir una visualización de las mismas para que la involucración de los vecinos sea uno de los factores fundamentales del éxito y que permitan alimentar procesos de participación que informen la transformación del barrio. Así la secuencia temporal sería:

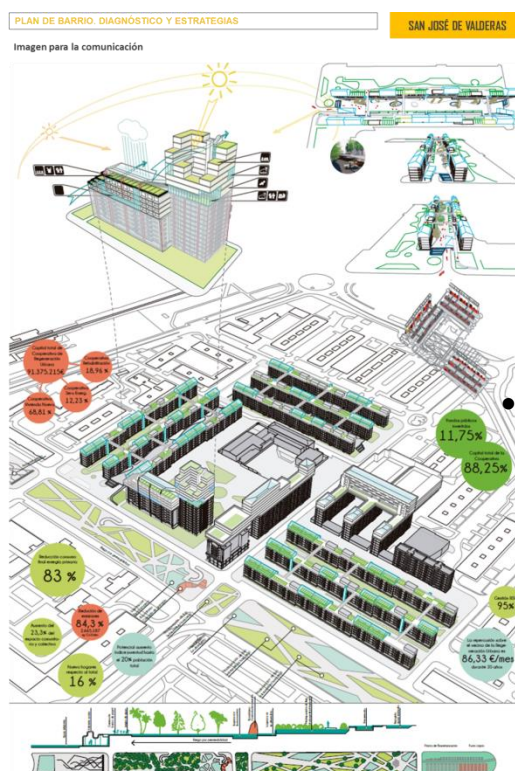
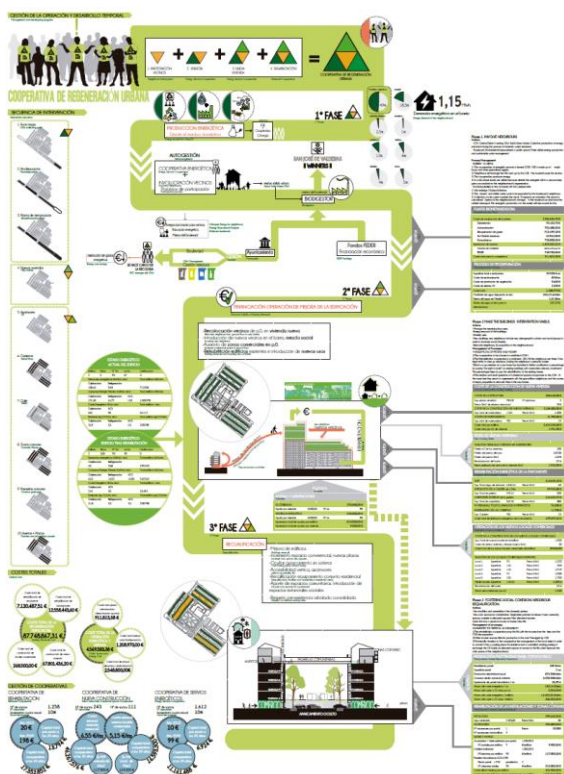
- **MOMENTO 1.** Acciones para hacer patente la utilidad de la **recogida de basuras y la reutilización del agua como elementos que permiten ahorrar**. Vincular a los vecinos a que reciclen sus residuos sólidos urbanos a cambio de una mejora en el recibo de la luz y del agua.
- **MOMENTO 2.** Acciones para **generar plusvalías que financien la mejora** del parque residencial y de los espacios públicos existentes. En este momento la vinculación de los vecinos es fundamental ya que han de compartir y construir una imagen del futuro del barrio. Una vez que las posibilidades de mejora de la fase 1 han tenido éxito, se hace más verosímil ir más allá en la transformación del barrio con criterios de sostenibilidad a promover en esta fase.

3.2 Organización de los procesos a través de cooperativas interconectadas. La idea es generar plusvalías en actuaciones organizadas desde unas cooperativas para reinvertir, no en ellas mismas, sino en otras cuyas actividades son diferentes. Veamos esto en relación con la secuencia temporal anteriormente descrita.

Cooperativa de servicios energéticos: se pone en marcha en la fase 1. Sería la que rentabilizaría los ahorros en la gestión de los residuos sólidos urbanos y del agua, La reducción de los gastos domésticos por estos servicios es la primera de las consecuencias, con el impacto positivo que supone en la involucración de los vecinos. Avanzado el proceso existe la posibilidad de derivar los ahorros hacia la rehabilitación de las viviendas o la mejora de los espacios públicos.

Cooperativa de vivienda nueva: el modelo de funcionamiento es semejante al de una cooperativa de vivienda convencional. La compra de un terreno por parte de la cooperativa a unos propietarios de suelo se sustituye en nuestro caso por la compra del derecho a construir encima de los edificios otorgados por las comunidades de vecinos. La complejidad legal es mayor pero en realidad el planteamiento consiste en consolidar un derecho a una edificabilidad ya reconocida por el ayuntamiento, que no va a ejecutar la propia comunidad de vecinos. Las plusvalías se invierten en la cooperativa de rehabilitación. Sus miembros pueden formar parte de la cooperativa de servicios energéticos si parte de sus ahorros anuales se reinvierten en la mejora del barrio.

Cooperativa de rehabilitación: Gestiona las actuaciones de rehabilitación en la edificación y se coordina con las propuestas de mejora provenientes del Ayuntamiento sobre equipamientos y espacio público. Se ha de constituir a la vez que la cooperativa de vivienda nueva y sus miembros son los mismos (parcial o totalmente) que los de la cooperativa de servicios energéticos. La gestión del proceso de rehabilitación de las viviendas viene asociado a la incorporación de nuevos servicios domésticos y comunitarios (lavanderías, guarderías, huertos urbanos) que pueden ser administrados desde la misma estructura organizativa. La ventaja de la cooperativa en la gestión de las actuaciones de rehabilitación vienen dada por la capacidad de tomar decisiones que afectan a todo el barrio sin tener que aprobarlas comunidad a comunidad, ya que constituyen una entidad legal con capacidad de decisión reconocida.





ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

“Europa de las ciudades y de la ciudadanía”

Gaia Redaelli

Doctora en Proyecto, Directora General de Rehabilitación y Arquitectura de la Junta de Andalucía

RESUMEN

La búsqueda de una identidad europea reside en el entendimiento de la ciudad como lugar principal de la condición territorial y social de nuestro continente. La Polis griega, origen de la cultura urbana europea y mediterránea, es espejo de la estructura policéntrica de áreas urbanas como Andalucía, pero al mismo tiempo representa la condición de cada ciudadano y ciudadana como político, es decir como actor vivo de la dimensión urbana. La base de una nueva Europa reside en la actualización en clave contemporánea de la Ciudad-Polis en la dimensión de movilidad, urbana, social.

ABSTRACT

Wondering the european identity starts from understanding that City is the principle place where the territorial and social condition take place in our continent. The Greek Polis, the origin of urban european and mediterranea culture, is the mirror of the policentric structure of urban areas such as Andalucía, but at the same time, represents the condition of each citizen us politician, protagonist of the urban scene. The basement of a new Europe is maybe the actualization in contemporary key of the City-Polis in its componentes of Mobility, Urban, Society.

“La ciudad se convierte hoy en el principal laboratorio en el que se buscan, se diseñan, se experimentan y se ponen a prueba soluciones locales a problemas globales” (...)

Zygmunt Bauman

Europa – históricamente y en la actualidad – es la suma de diferentes identidades que comparten el mismo espacio y el mismo curso de tiempo. Ortega y Gasset lo define como “el equilibrio europeo”, una realidad dinámica presente en la historia del continente que busca “el carácter unitario de la magnífica pluralidad europea”. La Ciudad es el lugar donde se representa la identidad del territorio y de la sociedad europeas, la *mónada*, entendida como “cada una de las sustancias indivisibles, pero de naturaleza distintas que componen el universo” en el pensamiento del filósofo y matemático alemán Leibniz.

Así, en oposición a la Europa del Estado-Nación -modelo anacrónico decimonónico que está guiando el nacionalismo centralista del Gobierno y que impide conscientemente un real camino compartido- nuestro presente y nuestro futuro residen en la *Europa de las Ciudades y de la Ciudadanía*, modelo que actualiza nuestra historia y hace hincapié en la *Polis* de la antigua Grecia, cuna de la cultura urbana europea. En la tradición mediterránea, Polis, es decir Ciudad, y Estado coinciden. “El punto de partida de la República de Platón – la búsqueda de un ideal de sociedad – no es utópico ni especialmente platónico; es la idea misma de ciudad, de Estado, de sociedad que, como lo más evidente del mundo, llevaba dentro de sí todo hombre griego”. Así Ortega y Gasset, interprete precursor del debate en el que nos encontramos en búsqueda de una identidad europea, contrapone la Idea de Nación a la Idea de Polis.

En términos territoriales, el concepto de *metrópoli* – que coincide en muchos casos con la capital del Estado-Nación - es un conglomerado que va ampliándose a sus alrededores en un espacio continuo y homogéneo. Es lo que genera los barrios satélites, que separa, aísla, zonifica, que se ensancha para englobar territorio – indiferente a la cultura de los lugares y sus habitantes. La noción de *ciudad red* – es decir poli-céntrica, como su propio nombre indica - reconoce una estructura multipolar de urbes con identidades propias que conforman una red histórica potenciada a través de la infraestructura de transporte público y de políticas urbanas coherentes en sus características espaciales, ambientales, sociales, culturales.

En términos sociales, sirva recordar que la palabra *político* deriva, una vez más, de la raíz griega *_polis*; ya que la ciudad, en la Grecia clásica era la única unidad estatal existente, en ella *todo* ciudadano es político, es decir ejerce la política como derecho a las decisiones colectivas.

Así en el marco europeo, las áreas urbanas policéntricas como Andalucía juegan un papel importante en una Europa de las próximas décadas. Lejana al centro del poder económico y de la troika, Andalucía es centro de nuevas e inminentes relaciones por su historia y por su posición geográfica, que la hace puente de las conexiones con las fronteras continentales sur del Mediterráneo, con el Magreb y

el Norte de Africa, reto cultural, económico y social para la Europa de este milenio.

Andalucía con sus más de ocho millones de habitantes que viven en 772 municipios debe y puede potenciar, a través del transporte ferroviario público y de una política que prioriza la rehabilitación, regeneración y densificación de la ciudad consolidada, su condición de urbe en red, hacia un modelo europeo policéntrico verdaderamente más social, más cultural y más sostenible. El camino indicado por el parlamento europeo con la aprobación del corredor mediterráneo y del corredor atlántico se inserta coherentemente con la apuesta de Andalucía por potenciar la intermodalidad del transporte público, tanto de personas como de mercancías, en especial en su conexión con los puertos que significan el futuro de las relaciones comerciales con el Magreb. Pero también nos recuerda que de aquí al 2020 será fundamental intervenir en los nudos infraestructurales de la ciudad-red y, sobre todo, cambiar el modelo productivo derivado de la burbuja inmobiliaria, cuyo afán expansivo no solo ha generado una ciudad insostenible, con más de 700.00 viviendas vacías, sino una lacra inasumible como los deshaucios masivos que viven los ciudadanos y ciudadanas. La construcción más sostenible es la que ya existe, solo debe cumplir su función habitacional y debe ser rehabilitada energéticamente; la ciudad más sostenible es la que no consume más territorio, no genera más movilidad, que densifica los nudos de la ciudad-red para fomentar el transporte público y no contaminante.

El Horizonte 20/20 del próximo marco 2014-2020 tiene cómo ejes fundamentales la apuesta europea de la reducción del 20% de emisiones contaminantes, la reducción del 20% del consumo de energía primaria y la producción del 20% de la energía final a partir de fuentes renovables. Las ciudades contribuyen a la contaminación en una proporción superior al 75% y utilizan el 70% de la energía. En ellas, el tráfico urbano produce prácticamente la mitad de las emisiones de Gases Efecto Invernadero y la edificación, en su 80% de carácter residencial, consume el 40% de la energía.

Así, la política de movilidad y la política de vivienda y rehabilitación son una prioridad para dar respuesta al reto europeo y más aún en nuestro territorio que además de apostar por el horizonte 20/20 puede ser ejemplo puntero para Europa. Desde la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, concientes del papel de Gobernanza que nos corresponde, de la urgencia de cambio de modelo productivo y del riesgo que puede significar la aplicación mecánica de los próximos fondos europeos, venimos trabajando con agentes sociales, sector productivo y ayuntamientos en estructurar una línea coherente entre Movilidad y Ciudad, desde la escala territorial a la urbana, a través de herramientas como el Plan Andaluz de la Bicicleta, la Ley de Movilidad Sostenible, la Ley para garantizar la función social de la vivienda, el programa La ciudad amable que interviene en el espacio público y ahora el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación 2014-20 que prima el alquiler y la rehabilitación energética así como la rehabilitación urbana sostenible.

Algunas de las rutas necesarias para pasar “de la especulación a la cultura de la rehabilitación” y para apostar por una ciudad-red sostenible que evite una

segunda burbuja inmobiliaria en el interior de la urbe (bien de las derivadas de compañías eléctricas en la mejora energética de los edificios, bien de los fondos buitres del sistema financiero en la renovación urbana) y en favor de la cohesión social de la población más vulnerable y de la generación de empleo de forma inmediata en el sector. Para optar por ser nuevamente modelo, tras varios siglos, de una renovada Europa de las ciudades y de la ciudadanía.

Líneas de Regeneración urbana para la Ciudad H20/20:

1. Potenciar la **Ciudad Red de Andalucía**, como puente de las relaciones incipientes entre Europa y Magreb y como modelo territorial policéntrico sostenible en una Europa de las Ciudades.

2. Intervención de rehabilitación y densificación en los **nudos infraestructurales** y de las conexiones intermodales ferrocarril-puertos como regeneradores de la estructura de la ciudad red.

3. Los puntos intermodales de movilidad suponen la **conexión entre movilidad y núcleos urbanos** a la escala regional como es el caso de las operaciones que se generarán por el Corredor Mediterráneo y Atlántico. Estos nudos se convierten en centros captadores de equipamientos de alta necesidad, que a la vez que fomentan el uso del transporte público, generan nuevas puertas urbanas.

4. Desarrollo del programa **Re(U)So – Rehabilitación Urbana Sostenible** en colaboración con los ayuntamientos de Andalucía, como herramienta de intervención urbana prevista en el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación.

5. Desarrollo del programa **Área de Rehabilitación Integral**, como instrumento autonómico previsto en el Plan Marco de Vivienda y Rehabilitación para barriadas residenciales obsoletas, entre ellas la de parque público de viviendas, hacia la figura del Eco-barrio.

6. Desarrollar **políticas de espacio público** – en su intersección con la movilidad urbana - como lugar de representación y participación de la colectividad en los que se propongan nuevos equilibrios entre la movilidad sostenible, la gestión de los recursos, la cohesión social y la viabilidad económica, primando el peatón y la bici y evitando el efecto “isla de calor”.

7. Cambio de **modelo productivo** pasando de la especulación en la construcción a la cultura de la rehabilitación, tanto a la escala urbana – primando la **regeneración de la ciudad consolidada** - como a la escala de la edificación – fomentando la **mejora energética del parque residencial**.

8. Las circunstancias derivadas de la crisis y de la necesaria apuesta por una mayor sostenibilidad de las ciudades y del modelo productivo, aconsejen considerar el **parque residencial existente como el activo principal** en el que soportar el derecho a una vivienda digna y adecuada en Andalucía.

9. La rehabilitación energética del parque residencial, como componente prioritaria del proceso de rehabilitación, tiene una dimensión propia que incide directamente en cuestiones mayores, e incluso geoestratégicas, como la estrategia europea 20/20/20 sobre energía o la mitigación y adaptación a los efectos del Cambio Climático

BIBLIOGRAFIA

Bauman, Z. (2008), "Multiples culturas, una sola humanidad", Barcelona

Belil M, Borja J., Corti M. (2012), "Ciudades, una ecuación imposible", Icaria

Latouche, S. (2008), "Pequeño tratado del decrecimiento sereno", Icaria

Nel.lo, O. (2012), "Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Catalunya", Tirant

Ortega y Gasset, J. (1998), "Europa y la idea de Nación", Alianza Editorial

Redaelli, G. (2007), "I paesaggi invisibili. Tre conversazioni portoghesi", Maggioli

Weber, M. (1987), "La ciudad", La Piqueta



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

Políticas de Regeneración y Rehabilitación Urbana en la CAPV.
Evolución e impacto.

Olatz Grijalba, Rufino Hernandez*

**(Arquitecta, Profesora e investigadora del Departamento de Arquitectura de la UPV/EHU)*

RESUMEN

La Regeneración Urbana (RU, planteada desde una perspectiva territorial multiescalar, es una de las principales líneas de actuación del nuevo modelo de desarrollo urbano. Conocer el recorrido que se ha dado en las políticas públicas dirigidas a la misma a lo largo de las últimas décadas nos proporciona la base teórica y empírica para el diseño de la futura estrategia. En este artículo se presenta el estudio realizado sobre las políticas dirigidas a la RU de la CAPV, mediante el cual se han identificado las debilidades y oportunidades de la misma y las claves para mejorar su impacto en el futuro.

ABSTRACT

The Urban Regeneration (UR), addressed from a multi-scalar territorial approach, is one of the principal action lines in the new urban development model. In this context, the theoretical and empirical basis for the future strategy will be built up from the knowledge of the development undergone by public policies in the last decades. In this article a study of the Basque Country's UR policies is presented. In it, the keys for increasing their impact were identified through the analysis of their weakness and opportunities.

1. INTRODUCCIÓN

El modelo de desarrollo de las últimas décadas ha creado sistemas urbanos ilimitados, arrasadores de recursos y suelo, que además, sufren importantes patologías sociales y económicas en cuanto que adolecen de equilibrio y cohesión social. Estos sistemas no solo tienen un impacto directo a escala local, sino que influyen de manera significativa en la crisis medioambiental global.

Si bien la insostenibilidad del modelo de desarrollo actual se identificó hace ya más de medio siglo, la crisis económica actual ha agravado la polarización social existente y ha puesto de manifiesto la urgente necesidad de transformar el sistema. Actualmente nos encontramos ante un punto de inflexión, donde el cambio de paradigma lejos de ser circunstancial deberá enraizarse de manera paulatina pero permanente en las múltiples disciplinas y escalas del territorio.

Los sistemas urbanos juegan un papel muy relevante en este cambio. En las ciudades¹ se concentra la actividad económica, social y cultural más intensa. Son el motor económico de la Europa globalizada, y a su vez, son áreas funcionales donde se localizan la mayor parte de los recursos y servicios públicos. Sin embargo, tal y como apuntaba la Carta de Leipzig (2007), son los lugares donde se concentran los mayores problemas de la sociedad actual² (exclusión social, pobreza, segregación, inseguridad, racismo, falta de sentido de pertenencia o colectividad, etc.) y donde se focalizan gran parte de las causas de la insostenibilidad ambiental planetaria³.

Dada la densidad de población y de actividad de las áreas urbanas⁴, las políticas dirigidas a ellas tienen un alto potencial de impacto. En el marco del cambio de paradigma global descrito, es imprescindible crear **nuevos modelos de desarrollo urbano** que den respuesta al reto medioambiental y a la segregación y desequilibrio sociales existentes actualmente.

Evidentemente, estos retos no se podrán alcanzar si no se interviene en la ciudad consolidada. Pero tampoco si dicha intervención no se hace de forma endógena, de tal manera que se potencie el patrimonio cultural e identitario existente en cada territorio, e integrada, en el sentido de que se asuman los componentes sectoriales de una manera sistémica y multiescalar, entendiendo la ciudad como parte de un sistema urbano de escala supramunicipal. En este contexto, la **Regeneración Urbana (RU)** en su sentido más amplio, se prefigura como una de las estrategias básicas del futuro modelo de desarrollo.

¹ La Comisión Europea y la OCDE han establecido una definición conjunta de ciudad según una densidad mínima y el número de habitantes. Se describe en *Cities in Europe the new OECD-EC definition, (Anexo 1)* [LEWIS D. et al].

² Las disparidades en el seno de una misma ciudad generalmente son mucho más importantes que las diferencias observadas entre las ciudades de la UE [Cooperación con las ciudades, iniciativa comunitaria URBAN, 2003].

³ Según el estudio *World Energy Outlook de 2008*, actualmente en las ciudades vive la mitad de la población mundial, sin embargo se consumen dos tercios de la energía consumido mundialmente.

⁴ El 71% de la población europea vive en áreas urbanas de más de 5.000 habitantes y casi la mitad de la población en ciudades de más de 50.000 habitantes [Auditoría Urbana Europea (*Urban Audit*) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/city_urban/]

Esta sin embargo no es una afirmación novedosa. Aunque en la actualidad se haya convertido en un término muy recurrente, las políticas dirigidas al cambio de modelo de desarrollo de las ciudades, en general, y a la RU en particular, tienen un largo recorrido tanto a nivel europeo, como estatal o autonómico. Conocer la evolución que se ha dado en las mismas en estas últimas décadas posibilita un mejor entendimiento de la situación actual y sienta las bases para el diseño estratégico para el futuro.

Este artículo recoge parte del trabajo realizado por la autora en el desarrollo de la tesis doctoral titulada *La regeneración urbana en la CAPV. Análisis de Impacto de las políticas públicas* y en la trayectoria investigadora llevada a cabo en el grupo de investigación CAVIAR, *Calidad de vida en la Arquitectura*. En él se analizan los principios y las directrices que han impulsado la política de RU Europea con el fin de contextualizar el análisis de mayor profundidad sobre la política vasca en esta materia.

La política de RU en la CAPV, tiene su origen en los años 80. El estudio de la evolución que se ha dado en ella y el conocimiento del estado en la que se encuentra hoy en día posibilita detectar las potencialidades y debilidades de la misma y trazar las estrategias básicas para la consecución de un escenario socialmente más justo y equilibrado y ambientalmente más sostenible para el futuro.

2. CONTEXTO EUROPEO

La regeneración urbana como política comunitaria se introdujo en Europa a partir de los años 80 desde el enfoque de la rehabilitación física y económica de las áreas urbanas degradadas. Posteriormente, en los 90, se vio fortalecida y afianzada con la introducción de estrategias vinculadas a la sostenibilidad social y cultural [COLANTONIO, 2009].

El primer elemento clave en el desarrollo de la política urbana en Europa fue el *Libro verde sobre medio ambiente urbano* [COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1990], publicado con el objetivo de incitar a la reflexión en el ámbito comunitario sobre los problemas de las ciudades europeas. Este documento, recogía el contexto de actuación, daba una serie de directrices y orientaciones dirigidos a los Estados miembros y establecía los canales de financiación de la CEE para desarrollar acciones concretas de mejora de las ciudades. Entre las acciones propuestas se encontraban los Proyectos Piloto Urbanos, PPU⁵, laboratorios de experimentación para la regeneración urbana de barrios

⁵ A partir del artículo 10 de los fondos FEDER, Fondo Europeo de Desarrollo Regional (instrumento financiero de la Comisión Europea cuya finalidad es la ayuda para el desarrollo económico de las regiones deprimidas de la Unión Europea) la Comisión Europea se capacita para usar una pequeña parte de los recursos del fondo (cerca de un 1%) para financiar estudios o planes piloto que tengan que ver con el desarrollo regional en el ámbito comunitario. Se llevaron a cabo primeramente en Marsella y Londres y posteriormente en 31 ciudades europeas. Web oficial política Regional: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/urban/upp/src/frame4.htm

desfavorecidos situados en territorio europeo con el que se gestó posteriormente el programa URBAN⁶.

Hasta esta época, las políticas de regeneración se daban de una manera sectorial y principalmente se centraban en los aspectos físicos. Sin embargo, durante la década de 1990, se abandonó el enfoque meramente físico en favor de un enfoque más integrado; la regeneración se vinculó a la estimulación de las actividades económicas y ambientales, a la mejora social y cultural. En el Libro Verde se anunciaba ya la intención de responder a la problemática urbana a través de una política específica de carácter transversal, al afirmar que era necesario que las distintas políticas sectoriales tuvieran en cuenta los problemas de las áreas urbanas y se coordinasen para constituir una única estrategia comunitaria.

En 1998, con el documento *Desarrollo urbano sostenible en la UE: un marco para la acción* [COMISIÓN EUROPEA, 1998] la Comisión pretendía “*hacer más efectivas las políticas de la UE haciéndolas más sensibles hacia lo urbano*” y “*velando por facilitar un desarrollo urbano integral*”. Asimismo, introdujo el concepto de Gobernanza Urbana a la estrategia de desarrollo sostenible y propuso mejorar el *know-how* mediante el intercambio de conocimiento y experiencia de los Estados miembros⁷.

Posteriormente, mediante varios de los documentos aprobados en diversos consejos europeos se fue afianzando y complejizando esa visión. El *Programa de Acción de Lille* (2000) estableció un programa plurianual de cooperación en asuntos urbanos en la Unión Europea, la *Agenda de Lisboa* [ref] añadió la dimensión socioeconómica a la estrategia y la *Agenda de Gotemburgo sobre desarrollo sostenible* (2001) la dimensión ecológica; finalmente en el programa *Urban Aquis de Rotterdam* (2004) se determinaron los principios básicos para el futuro desarrollo urbano en Europa a partir del cual se firmó el *Acuerdo de Bristol* que definió lo que se entiende en Europa por una “comunidad sostenible”.

Más recientemente, en 2007, se firmó la *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*, documento base de las políticas actuales de Regeneración Urbana [MINISTROS DE DESARROLLO URBANO DE LA UE, 2007]. En él se establecieron las bases para “*una nueva política urbana integrada en Europa, centrándose en hacer frente a los desafíos urbanos relacionados con la exclusión social, cambio estructural, el envejecimiento, el cambio climático y la movilidad*”. Los 27 Estados miembros se pusieron de acuerdo en la caracterización del modelo ideal para la ciudad europea del siglo XXI y definieron los principios y estrategias comunes: “*hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano*” y “*prestar especial atención a los barrios*”.

⁶ Programa financiado con los fondos FEDER, impulsaba la regeneración económica y social de las ciudades y barrios en crisis, con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible en Europa. Los documentos de evaluación de la iniciativa URBAN están disponibles en la página web inforegio:
http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm

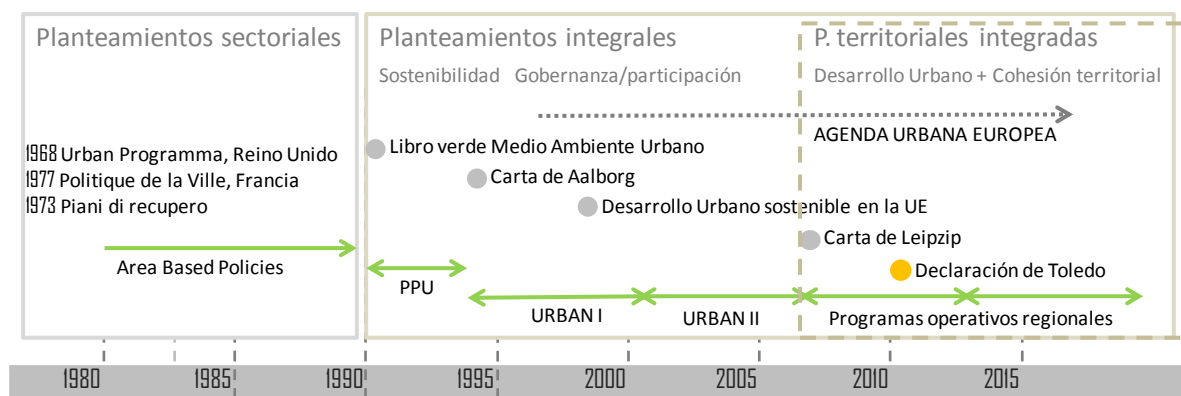
⁷ En 2002, se puso en marcha el programa URBACT de intercambio de experiencias entre ciudades europeas, y para la promoción de desarrollos urbanos sostenibles. Hoy en día sigue activo. Información disponible en: www.urbact.eu

menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad”. Bajo este enfoque, en 2008, en la *Declaración de Marsella* se creó el Marco de Referencia de Ciudades Europeas Sostenibles.

Pero fue en la *Declaración de Toledo* en 2010 [MINISTROS DE DESARROLLO URBANO DE LA UE, 2010] cuando se estableció por primera vez la política de Regeneración Urbana Integrada como herramienta estratégica para afrontar los nuevos principios de desarrollo urbano reconocidos en Leipzig y en Marsella y para la consecución de los objetivos de la Estrategia Europea 2020.

A su vez, la Declaración determinó las claves para RUI: enfoque y pensamiento holístico, correcta articulación entre las escalas temporales y espaciales, inclusión de la dimensión social en los planteamientos y planteamientos operativos basados en estrategias o planes con una visión global cuyo desarrollo óptimo se da en “acciones concretas territorializadas”.

Fig. 1: Cronograma de los hitos de la política de RU en Europa



Fuente: Elaboración propia

Actualmente, se es consciente del potencial de las ciudades en la implantación de políticas sociales, ambientales y económicas, y por ello se está trabajando en el desarrollo de una *Agenda Urbana Europea*⁸. Esta abarca la amplia temática vinculada a lo urbano, en la que han venido colaborando en los últimos años los Estados miembros mediante reuniones informales de Ministros o Directores Generales. Una de las claves en el desarrollo de esta agenda ha sido la multisectorialidad ya que en el planteamiento actual confluyen todas las dimensiones urbanas, que a su vez, son parte de las áreas temáticas y objetivos de la estrategia Europa 2020.

Uno de los aspectos más influyentes en el cambio de planteamiento ha sido la vinculación de la estrategia de desarrollo urbano a la de desarrollo o cohesión

⁸ La tercera parte de la Declaración de Toledo destacaba la necesidad de “comenzar a establecer líneas estratégicas de continuidad y de coordinación entre las sucesivas presidencias, caminando hacia la elaboración futura de un programa de trabajo conjunto o “Agenda Urbana Europea” que habrá de irse madurando progresivamente hasta tomar su forma definitiva”. El seguimiento de las acciones y sus resultados puede verse en los Informes presentados en las reuniones de Directores Generales de desarrollo urbano celebradas en Gante el 14 de diciembre de 2010 (*1st Progress Report on the Follow up of the Toledo Declaration*) y en Budapest el 2 de mayo de 2011 (*2nd Progress Report on the Follow up of the Toledo Declaration*).

territorial. La Dirección General de Política Regional y Urbana (DG Regio) ha realizado una importante contribución al desarrollo urbano en las ciudades europeas, a través de la dimensión urbana de la política de cohesión y en particular de la asignación de fondos para el desarrollo urbano. En 2011, se adoptó la *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020* (TA2020)⁹, relacionando la estrategia de cohesión territorial con la estrategia Europa 2020. En él se destaca que el impacto que puedan obtener muchas de las políticas europeas puede ser mayor si se planifican en una dimensión territorial.

Por otra parte, la Dirección General de Medio Ambiente tiene también una interesante línea de trabajo sobre Medio Ambiente Urbano y sostenibilidad urbana, basada en la *Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano* [COMISIÓN EUROPEA, 2005] y la *Estrategia de desarrollo Sostenible de la UE*, renovada en 2009 [COMISIÓN EUROPEA, 2009].

Además, trabajan en ello también la Dirección General de de Energía, a través del Pacto de los Alcaldes y la lucha contra los efectos del cambio climático y la emisión de gases invernaderos, la Dirección General de Movilidad y Transporte, promoviendo la movilidad urbana sostenible, y La Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, en la lucha contra el desempleo y la exclusión social en áreas urbanas.

3. CONTEXTO ESTATAL

La comisión europea establece el marco general y las estrategias principales de la política de desarrollo urbano para los Estados miembros. Pero más allá de dicho marco y de los fondos de financiación europeos existentes, son los Estados los que deben implementar las políticas de RRU en su territorio.

En España la introducción de esta política fue algo más tardía que en otros países. Los primeros programas a nivel nacional se impulsaron en los años 80. La CAPV fue pionera en este aspecto. El primer hito importante a nivel normativo y de políticas públicas en lo que a la rehabilitación urbana se refiere se dio en 1983, con la aprobación del *Real Decreto 2329/1983 Sobre la Protección a la Rehabilitación del Patrimonio Residencial y Urbano*¹⁰. En el mismo se define el concepto de *Área de Rehabilitación Integrada* (ARI), como instrumento de zonificación y priorización territorial de las actuaciones de RRU.

Su contribución fue importante, ya que dio lugar a una labor de renovación que empezó a mejorar la situación ambiental de las ciudades, sobre todo en los cascos históricos y las áreas centrales. Sin embargo, se trataba de medidas que se quedaban en el soporte físico, sin ejercer acciones sobre el origen de los procesos de declive urbano, la decadencia económica y social. En general, esta política no ha tenido efectos significativos sobre las periferias donde el estado de la edificación no era generalmente considerado un problema.

⁹ <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>

¹⁰ Disponible en: www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-23851

A partir de dicho decreto los sucesivos planes estatales de vivienda han sido las que han recogido la estrategia política en materia de RU. Es en los últimos años cuando puede detectarse una inquietud creciente al respecto con la aprobación del *Plan Estatal 2013-2016 de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*¹¹ (aprobado por el Real Decreto 233/2013), y la *Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbana*¹², cuyo proyecto de ley ha sido también aprobado recientemente.

4. POLÍTICA VASCA DE RRU

1.1 Antecedentes

La política de RRU en la CAPV comenzó su andadura vinculada a la política territorial. Frente al deterioro que sufrían las áreas urbanas en general, y los cascos históricos en particular, tras décadas de desarrollismo y abandono de la ciudad existente, se vio la necesidad de adoptar medidas específicas para frenar dicha dinámica de degrado.

El 5 de diciembre de 1983, se aprobó el *Decreto 278/1983, sobre Rehabilitación del Patrimonio urbanizado y edificado*¹³ del Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco. Fue el primer instrumento normativo del que se dotó la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco para articular medidas económicas y urbanas que dieran respuesta a las necesidades de mantenimiento de las ciudades consolidadas a nivel territorial.

Esta política de rehabilitación se caracterizó por establecer un proceso de racionalización y priorización, que dirigía los escasos recursos públicos hacia las áreas más necesitadas de intervención. Al igual que el Real decreto estatal antes mencionado se crearon nuevos instrumentos para la implementación eficiente de las acciones de RRU: las Áreas de Rehabilitación Integrada (ARI), los Planes especiales de Rehabilitación (PER) y las Sociedades Urbanísticas de Rehabilitación (SUR).

Este programa se ha mantenido activo durante tres décadas, dando lugar a la declaración de varias ARIs. Según datos del Departamento de Empleo y Política Social, en 2013 existían en la CAPV 67 áreas declaradas ARI (19 en Álava, 17 en Bizkaia y 31 en Gipuzkoa), 31 incoadas (7 en Álava, 9 en Bizkaia y 15 en Gipuzkoa) y 29 áreas declaradas (1 en Álava, 10 en Bizkaia y 18 en Gipuzkoa). Esto ha supuesto la redacción de un buen número de Planes Especiales y la creación de múltiples sociedades, gracias a los cuales se han venido implementando las medidas impulsadas por el Gobierno para estas áreas.

Si bien se han mantenido los planteamientos iniciales del Decreto a lo largo de estas tres décadas, la política de RRU se ha ido desvinculando cada vez más de la política territorial para pasar a formar parte de la política de vivienda. A partir de

¹¹ Disponible en: www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-3780

¹² Disponible en: www.boe.es/boe/dias/2013/06/27/pdfs/BOE-A-2013-6938.pdf

¹³ Disponible en: http://www9.euskadi.net/cgi-bin_k54/bopv_20?c&f=19831224&a=198302410

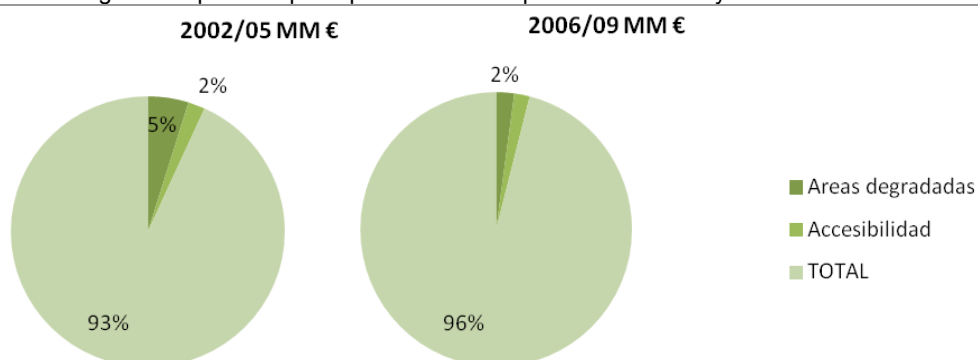
finales de siglo, los Planes Directores de Vivienda (PDV), como marco de intervención estratégica, se establecieron como el instrumento que determinaba las directrices que orientaban las actuaciones en materia de vivienda en general y de la RRU en particular.

1.2 Evolución de la RRU en el contexto de los PDV

Aunque la política de RRU ha estado presente en estos planes desde su origen, ha sido en los últimos años cuando ha adquirido un mayor protagonismo. En el *Plan Director de Vivienda 2002-2005* [DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES, GV, 2002] la política de RRU se recoge como la continuidad de las actuaciones que se venían impulsando en las ARIs y ADs desde la aprobación del Decreto 273/83. En el *Plan Director de Vivienda 2006-2009* [DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES, GV, 2006] además de la tradicional priorización de las actuaciones en las ARIs y ADs, se introducen nuevos conceptos como la sostenibilidad y eficiencia energética en la rehabilitación, y se crean acciones concretas para la mejora de la accesibilidad tanto urbana como edificatoria.

Aun así, en líneas generales estos PDV, focalizaban sus acciones en la satisfacción de las necesidades de alojamiento de la población mediante la oferta de vivienda protegida.

Fig. 2: comparativa presupuesto vivienda periodos 2002/05 y 2006/2009



Elaboración propia. Fuente: Plan estratégico de rehabilitación y regeneración urbana 2011-2013

En este mismo periodo, pero de manera totalmente paralela e inconexa a las acciones de la Consejería de Vivienda, se implementó el *Programa IZARTU, Programa Integral de Revitalización Urbana de la CAPV*¹⁴. Fue un programa impulsado y gestionado desde el Departamento de Hacienda y Administración Pública, en el marco de la Iniciativa extraordinaria *Euskadi2000Tres*¹⁵. Consistía en la cofinanciación de actuaciones de carácter integral de regeneración de zonas

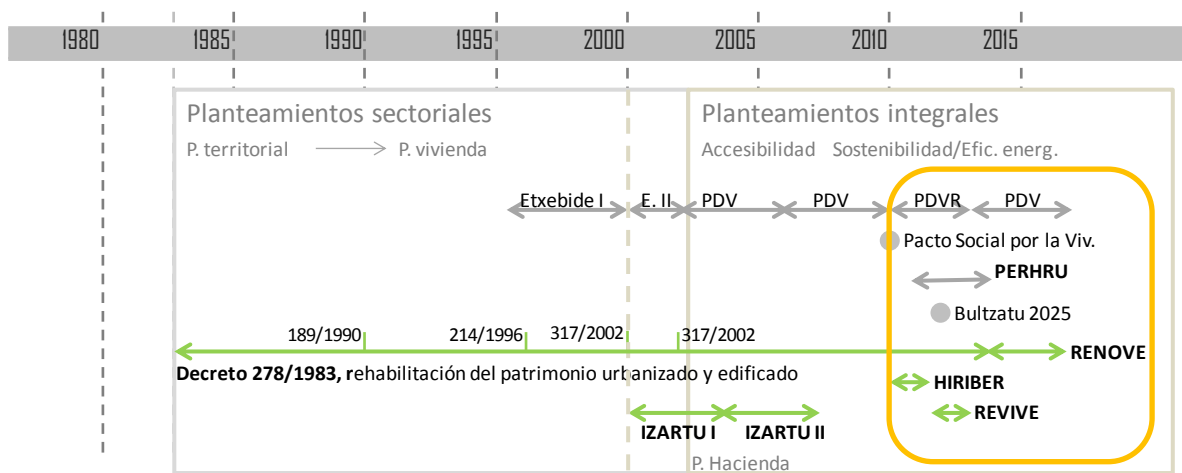
¹⁴ Regulado por el Decreto 236/2000. Toda la información sobre el programa, las actuaciones y su seguimiento está disponible en la página oficial del Departamento de Hacienda y finanzas del Gobierno Vasco. www.ogasun.ejgv.euskadi.net/r51-19356/es/

¹⁵ En el año 1999 el Gobierno Vasco rubricaba la transición hacia un nuevo modelo económico. En este contexto, se planteó la necesidad de llegar al objetivo de la consecución de una convergencia plena con los niveles europeos de renta y empleo. Como herramienta básica para la consecución de dicha meta surgió la Iniciativa extraordinaria Euskadi2000Tres.

urbanas degradadas de Euskadi a través de un Fondo Extraordinario, con un planteamiento similar al del programa europeo URBAN antes mencionado. La primera convocatoria, Izartu I, se implementó en el periodo 2001-05. Se implantaron un total de 51 programas integrales de revitalización urbana con un presupuesto público de 150 millones de euros. La segunda, Izartu II, del periodo 2004-2008, con una dotación financiera de 109 millones de euros, benefició a 65 programas. Según el informe de cierre de programa, en total se vieron beneficiados 87 áreas urbanas.

Aunque el planteamiento teórico y los objetivos de ambos Departamentos fueran similares la implementación de las políticas impulsadas por cada uno de ellos se dio de una manera inconexa y descoordinada. Las actuaciones en los barrios seleccionados se concatenaban en la medida que se conseguía financiación desde cualquiera de las fuentes, y sin que predominase la visión integral como se prefiguraba en las bases teóricas de los programas. Aun así, la suma de las aportaciones de los distintos Departamentos, tuvo una incidencia importante en algunos barrios lográndose detener la dinámica de degrado que venían sufriendo. No obstante, es a partir del 2010, a raíz de la fuerte crisis económica y de la caída del sector de la construcción, cuando se detecta un cambio considerable en el diseño de las políticas de vivienda. En los planes sucesivos, la RRU adquiere gran protagonismo junto con el fomento del alquiler, en detrimento de la promoción de viviendas en propiedad. Y junto con la introducción de líneas de acción concretas en materia de RRU en los sucesivos PDV, se pusieron en marcha varios planes y programas específicos.

Fig. 3: Cronograma de los hitos de la política de RU en la CAPV



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, el *Plan Director de Vivienda y Rehabilitación 2010-13* [DPTO. DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, GV, 2010(b)], introdujo el término rehabilitación en el título, realizando una clara declaración de intenciones. Este Plan Director recogió en su contenido los compromisos adquiridos en el *Pacto Social por la Vivienda*¹⁶, e introdujo como eje estratégico el “Reformular y

¹⁶ El Pacto Social por la Vivienda de Euskadi, refrendado el 16 de junio de 2010 por más de 75 agentes sociales y económicos, desarrolla un marco consensuado que identifica los objetivos de la política de vivienda

liderar una nueva política de rehabilitación y regeneración urbana”, a raíz del cual se aprobó el primer plan estratégico en materia de RRU de la CAPV: el *Plan Estratégico de Rehabilitación de Edificios y Regeneración Urbana 2011-2013 (PERHRU)* [DPTO. DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, GV, 2011].

Este documento desarrollaba un plan de acción estructurado en los siguientes 5 ejes estratégicos que se especificaban en líneas de actuación y acciones, a las que se les atribuía un presupuesto y unos indicadores para la evaluación y seguimiento:

- Profundizar el diagnóstico y propiciar una intervención basada en prioridades
- Reformular una nueva política de rehabilitación y regeneración urbana
- Reforzar la capacidad de gestión proactiva
- Cooperar con otros agentes implicados
- Revisar las herramientas legales y normativas actuales

En ese contexto, se impulsaron dos programas específicos de RRU. El primero, *HIRIBER-Hiriak berritu*¹⁷, es anterior a la aprobación del plan estratégico. Según se describe en la convocatoria era un programa de subvenciones para la mejora de barrios y áreas urbanas de intervención prioritaria, concebido en el marco de las medidas de + *Euskadi 09*¹⁸ y pretendía sustituir el sistema de subvenciones a la rehabilitación vigente, basado en el decreto 273/83. Se dotó de un presupuesto de 15 millones de euros, sin embargo, no fue más que un programa anecdótico que tuvo una única convocatoria de un año y su incidencia fue menor, aunque sirvió a algunos Ayuntamientos para acometer unidades de urbanización que no podían atender, y por tanto, posibilitó la ejecución de algunas actuaciones que se encontraban paralizadas, pero que poco tenían que ver con la regeneración de barrios de intervención prioritaria.

El segundo programa, el *Programa REVIVE*¹⁹, aprobado durante la vigencia del plan estratégico en el marco de la *Hoja de Ruta de Edificación Sostenible, Bultzatu 2025*²⁰, tenía el objetivo de impulsar la edificación sostenible en la CAPV. Era un programa específico de ayudas para la rehabilitación integral de conjuntos edificatorios residenciales construidos anteriormente a 1980. Para poder acceder a las ayudas los proyectos de intervención debían de asumir de manera integral la

a largo plazo, y concreta los retos a alcanzar y los compromisos que cada uno de ellos asume en atención a su consecución. El principal objetivo era dar respuesta a la dificultad de muchas familias para disfrutar de una vivienda digna y adecuada a sus necesidades en la coyuntura económica y social del momento. Entre sus 4 retos principales esta el “Incrementar la rehabilitación de edificios y definir programas estratégicos para renovar y regenerar espacios urbanos”. [DPTO DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, GOBIERNO VASCO, 2010(a)]

¹⁷ *Regulado mediante la ORDEN de 24 de febrero de 2010.* Disponible en: www9.euskadi.net/cgi-bin/k54/ver_c?CMD=VERDOC&BASE=B03A&DOCN=000095562&CONF=/config/k54/bopv_c.cnf

¹⁸ Programa dotado con 367 millones de euros con el que el Gobierno Vasco pretendía reimpulsar la economía vasca generando 10.000 empleos. Información disponible en: www.euskadi.net/r33-2288/es/contenidos/noticia/inter_20090908_maseuskadi/es_maseuska/inter_20090908_maseuskadi.html

¹⁹ Regulado por la ORDEN de 18 de julio de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Disponible en: www.euskadi.net/cgi-bin/k54/ver_c?CMD=VERDOC&BASE=B03A&DOCN=000110652&CONF=/config/k54/bopv_c.cnf

²⁰ Disponible en: www.irekia.euskadi.net/assets/attachments/2415/resumen_hoja_ruta_edif_sostenible.pdf?1341994444

mejora de las condiciones de accesibilidad, habitabilidad y eficiencia energética de los edificios.

El escaso tiempo que tuvieron los agentes locales y las comunidades de vecinos para preparar la convocatoria, y las exigencias maximalistas de la misma, hicieron muy dificultosa la concurrencia en este caso. En consecuencia, el resultado se concretó en únicamente 9 casos piloto de rehabilitación integral cuya dotación económica fue de 5,12 millones de euros [OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA, GV, 2013(b)].

Actualmente, es el *Plan Director de vivienda 2013-2016* [DPTO. DE EMPLEO Y POLÍTICA SOCIAL, GV, 2013] es el documento que establece el marco estratégico en política de vivienda en la CAPV. Este plan da continuidad a las principales líneas estratégicas del anterior, focalizando el esfuerzo en el fomento del alquiler de viviendas, que contará con una línea específica dirigida al fomento del alquiler juvenil, y las actuaciones de RRU, especialmente las que tengan como objetivo la mejora de la sostenibilidad y ahorro energético.

En este marco, se ha puesto en marcha el *Plan RENOVE de Rehabilitación vivienda 2013-16*²¹ que da continuidad al programa de ayudas a las actuaciones en ARIs y ADs y se alinea con los objetivos medioambientales de la *Estrategia Europa 2020* mediante 5 programas operativos:

1. Programa de ayudas a particulares y comunidades de propietarios para la rehabilitación de edificios y vivienda.
2. Programa de ayudas en materia de Accesibilidad a Ayuntamientos y Entidades Locales Menores
3. Programa de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada o en Áreas Residenciales Degradadas
4. Programa de ayudas en materia de rehabilitación eficiente de viviendas y edificios para la elaboración de proyectos de intervención en el patrimonio edificado,
5. Programa de subvenciones para la regeneración urbana,

1.3 Conclusiones

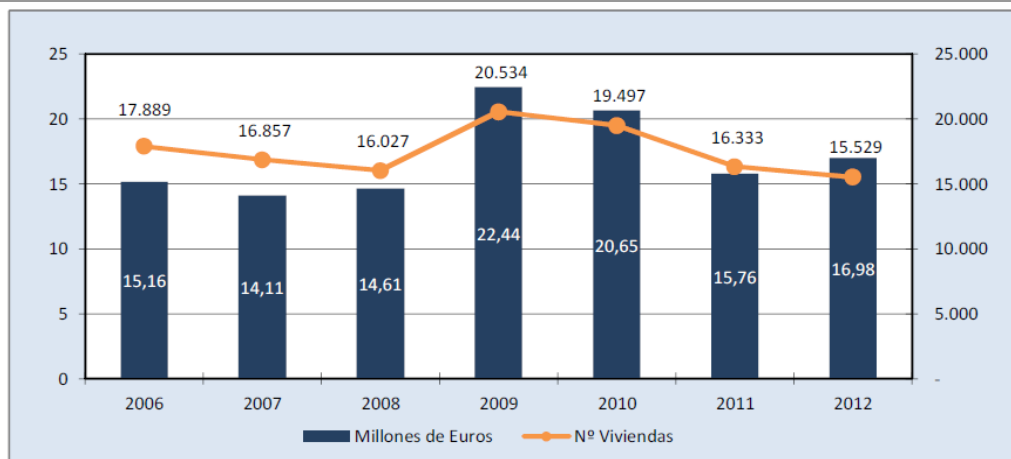
La evolución de la política de RRU en la CAPV se puede considerar como continuista, hasta la definición en el 2010 del Pacto Social y el Plan Estratégico. En general, la acción del Gobierno se limitaba a la puesta en marcha de sistemas de financiación, más o menos homogéneos, para aquel vecino, comunidad o administración local que se animara a acometer obras de rehabilitación en su edificio de viviendas o urbanización.

Incluso a partir del 2010, si bien la apuesta política se afianzó en el plano teórico, esta no tuvo reflejo directo en la implementación de las acciones sobre todo por

²¹ Aprobado mediante la Orden de 31 de julio de 2013, del Consejero de Empleo y Políticas Sociales, Disponible en: www.etxebide.euskadi.net/x39-contreha/es

dos motivos: la importancia que se le da a la RRU en la declaración de intenciones de los últimos planes no corresponde con la financiación adjudicada a la misma; y además, se le suma la disminución general en las partidas presupuestarias destinadas a vivienda debido a la crisis económica y la consecuente reducción de dotación presupuestaria para los programas de RRU.

Fig. 4: Evolución número de viviendas rehabilitadas e importe de las subvenciones

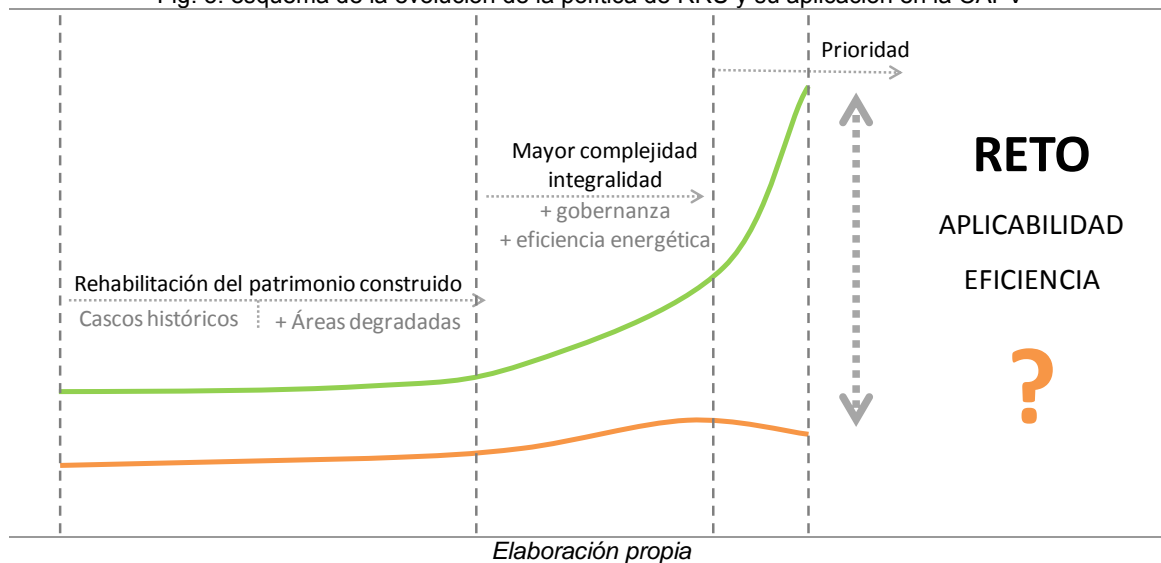


Fuente: Plan Director de vivienda 2013-2016, Fase 1, evaluación y diagnóstico

Por tanto, a pesar del auge de la estrategia de RRU en el plano político, a efectos de la aplicación de la misma, la incidencia no ha sido apreciable en estos años. No se ha conseguido ni cambiar la deficiente cultura de mantenimiento y conservación de la ciudadanía, y mucho menos, realizar operaciones de regeneración urbana que abarcasen todos los estadios que se le presuponen a un planteamiento integral. Además, según el análisis realizado en el *PERHRU*, así como en el *Diagnóstico de las necesidades de intervención en la renovación del parque edificado de la CAPV*, se puede afirmar que, en general, el avance logrado en estas tres décadas de andadura no ha sido suficiente para lograr el equilibrio territorial y urbano ni la regeneración de las áreas urbanas más deprimidas de la comunidad autónoma.

Por tanto, a pesar del cambio sustancial que se ha dado en el plano teórico-político hacia la complejidad y prioridad de los procesos de RRU, en la práctica ese cambio todavía no se ha visto reflejado. Más allá de algunos casos piloto, que servirán sin duda para adquirir conocimiento para futuras experiencias, pero que no vislumbran un cambio de tendencia, las actuaciones que se realizan siguen estando en la misma línea en la que se viene trabajando las últimas décadas, incluso la incidencia ha disminuido en los últimos años por la crisis económica.

Fig. 5: esquema de la evolución de la política de RRU y su aplicación en la CAPV



Dicha evolución y complejización de los planes y programas de rehabilitación y regeneración urbana (RRU) hacen que la gobernanza de las mismas sea cada vez más dificultosa y que la gestión de los procesos de implementación de dichas políticas adquiera especial relevancia. La deficiente comunicación y coordinación tanto interdepartamental como interinstitucional, y la falta de instrumentos o sistemas de gobernanza en materia de RRU, junto con la falta de concienciación en el mantenimiento y mejora de los espacios públicos y edificios o la multipropiedad (características propias de la CAPV), entre otros factores, hacen que en demasiadas ocasiones no se consigan los objetivos establecidos a priori por el Gobierno y que el uso de los recursos públicos a ello destinados no sea óptimo.

El reto es la mejora de la aplicabilidad de estas políticas, pasar del plano teórico al práctico y hacerlo de la manera más eficiente posible. Bien es cierto que en la coyuntura actual de crisis económica se hace más difícil si cabe, la implementación de estos procesos de regeneración. Crear fórmulas innovadoras de gestión y financiación, adaptadas al contexto actual de crisis es claves para la implantación exitosa de las políticas públicas de RRU. Pero no será factible sin que exista una apuesta real y duradera por el nuevo modelo de desarrollo urbano por parte de los poderes públicos.

BIBLIOGRAFÍA

COLANTONIO A. y DIXON T. (2009): *Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe*. Oxford Institute for Sustainable Development (OISD). School of the Built Environment, Oxford Brookes University. Disponible en: http://oisd.brookes.ac.uk/sustainable_communities/resources/Social_Sustainability_and_Urban_Regeneration_report.pdf

COMISIÓN EUROPEA, (1990): *Green paper on the urban environment*, Office for Official Publications of the European Communities. Luxemburgo. Disponible en: http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_es.htm

COMISIÓN EUROPEA, GRUPO DE EXPERTOS SOBRE MEDIO AMBIENTE URBANO (1996): *Ciudades europeas sostenibles. Informe*. Bruselas. Disponible en: <http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/exsum-es.pdf>

COMISIÓN EUROPEA (1998): *Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la unión europea*. Bruselas. Disponible en: http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/framework_es.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2005): *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*. Disponible en: http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com_2005_0718_es.pdf

COMISIÓN EUROPEA (2009): *Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE: informe de 2009 sobre la estrategia de la Unión Europea para el desarrollo sostenible*. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/l28117_es.htm

DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y POLÍTICA SOCIAL, GOBIERNO VASCO, (2013): *Plan Director de vivienda 2013-2016*. Disponible en: www.etxebide.euskadi.net/x39-contgen/es/contenidos/informacion/orientacion_estrategica/es_etxecont/orientacion.htm

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES, GOBIERNO VASCO, (2002): *Plan Director de vivienda 2002-2005*
DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES, GOBIERNO VASCO, (2006), *Plan Director de Vivienda 2006-2009*, Disponible en: http://www.ej-gv.net/etxebide/html/topics/admon/plandirector_c.htm

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, GOBIERNO VASCO (2010)(a), *Pacto Social por la Vivienda en Euskadi*. Disponible en: http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41430/es/contenidos/noticia/pacto_social_vivienda/es_psv/psv.html

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, GOBIERNO VASCO (2010)(b), *Plan Director de Vivienda y Rehabilitación 2010-13*. Disponible en: http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-ovad01/es/contenidos/plan_programa_proyecto/ovv_administracion4/es_ovv_admi/adjuntos/plan_director_2010_2013.pdf

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, GOBIERNO VASCO, (2011): *Plan Estratégico de Rehabilitación de Edificios y Regeneración Urbana 2011-2013*. Disponible en: http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-2208/es/contenidos/nota_prensa/nptv_20110202_rehab/es_nptv/adjuntos/plan_estrateg_rehab.pdf

LEWIS D. y POELMAN H. (2012): *Cities in Europe the new OECD-EC definition*, Directorate-General for Regional and Urban Policy, European Commission. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2012_01_city.pdf

MINISTROS DE DESARROLLO URBANO DE LA UE (2007): *Carta de Leipzig sobre Ciudades europeas Sostenibles*. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

MINISTROS DE DESARROLLO URBANO DE LA UE (2008): *Declaración de Marsella*. Disponible en: http://m.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERAL_ES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/ACTIVIDAD/MARSELLA_2008/

MINISTROS DE DESARROLLO URBANO DE LA UE (2010): *Declaración de Toledo*. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_es.pdf

OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA, GOBIERNO VASCO, 2013(b), *Evaluación de la actividad de rehabilitación 2013*. Disponible en: http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/contenidos/informacion/ovv_adm_ev_rehab13/es_ovv_admi/adjuntos/Evaluacion_rehabilitacion_2013.pdf

ROBERTS P., 2000, "The evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration", *Urban regeneration. A handbook*, pp. 228-253, Londres



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

Regeneración Urbana integral y participativa (RUIP): Metodología y herramientas

*Paisaje Transversal*¹

1. INTRODUCCIÓN: PUNTO DE PARTIDA

1.1. Aproximación y antecedentes a un nuevo urbanismo

Desde hace unos años estamos siendo testigos de una eclosión de prácticas colectivas que tratan de dibujar de manera más o menos coordinada un nuevo escenario urbano. Propuestas que nacen en contraposición al modelo urbanístico especulativo y expansivo² que hemos vivido en las últimas décadas —auspiciado principalmente por la ley del suelo de 1997— y que tienen en la participación, la colaboración, la horizontalidad, la ecología y la utilización de las nuevas herramientas digitales sus principales rasgos diferenciadores³.

Si bien el escenario socioeconómico posburbuja ha espoleado este tipo de iniciativas, no conviene olvidar que éstas cuentan con notables referentes históricos, de los que hay que tomar buena nota a la hora de dar forma a un «nuevo urbanismo». Efectivamente, el urbanismo participativo no se ha inventado en este nuevo siglo. Sin ir más lejos ahí tenemos toda la experiencia acumulada en Madrid durante los años ochenta con el programa *Barrios en remodelación*⁴,

1 Guillermo Acero Caballero (Arquitecto), Jon Aguirre Such (Arquitecto), Jorge Arévalo Martín (Arquitecto), Pilar Díaz Rodríguez (Arquitecta), Iñaki Romero Fernández de Larrea (Arquitecto).

2 Sobre los efectos de este urbanismo depredador recomendamos dos informes que determinan el exponencial crecimiento urbano de las últimas décadas: **NAREDO**, José Manuel.; **GARCÍA ZALDÍVAR**, Ricardo (coord.): *Estudio sobre la ocupación de suelo por usos urbano-industriales, aplicado a la Comunidad de Madrid*. Madrid: revista *Hábitat*, 2008 (disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/oscam/>); y la serie de informes *Destrucción a toda costa* publicados por Greenpeace desde 2006 (disponibles en: www.greenpeace.es)

3 En nuestro artículo «Otro urbanismo es posible. La nueva praxis urbana ante el cambio de época» publicado en el número 57 de la revista *Papers* contiene un amplio muestrario de las diferentes prácticas, colectivos e iniciativas urbanas que han comenzado a surgir en la última década. **ACERO CABALLERO**, Guillermo; **AGUIRRE SUCH**, Jon; **ARÉVALO MARTÍN**, Jorge; **DÍAZ RODRÍGUEZ**, Pilar; **ROMERO FERNÁNDEZ DE LARREA**, Iñaki: «Otro urbanismo es posible. La nueva praxis urbana ante el cambio de época» en *Papers*, número 57. Barcelona, Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, 2014 (disponible en: http://www.iermb.uab.es/html/revistaPapers_numeros.asp?id=62)

4 Sobre el programa *Barrios en remodelación* y la articulación entre movimientos vecinales de base y técnicos urbanistas son recomendables dos lecturas complementarias: **VILLASANTE**, Tomás R. (Ed.). *Retrato de chabolista con piso*. Madrid: CIDUR S.A, 1989 y **LÓPEZ DE LUCIO**, Ramón: «El programa Barrios en remodelación, Madrid, 1978-1988. Experiencias de transición entre bloque abierto y la manzana», en *Evolución y crisis en el diseño de tejidos residenciales 1860-210*. Buenos Aires: nobuko, 2013. La primera ofrece una visión más social y la segunda analiza el programa desde una perspectiva urbanística.

que supuso una alineación entre movimientos vecinales y técnicos urbanistas; o las experiencias más recientes como el Ecobarrio Trinitat Nova (GEA 21), la remodelación de la Plaza Lesseps (Itziar González) o la regeneración urbana del barrio de La Mina (Jornet-Llop-Pastor Arquitectes); todos ellos proyectos desarrollados en el Área Metropolitana de Barcelona. A nivel internacional la tradición del *advocacy planning*⁵ y el *community planning*, por ejemplo, también cuentan con una larga trayectoria, especialmente en el ámbito anglosajón⁶. Sin querer entrar a redactar un detallado prontuario, lo cierto es que estos antecedentes junto a las incipientes y cada vez más exitosas prácticas de nuevo cuño nos permiten asegurar sin ambages que otra forma de hacer urbanismo «no solo es necesario, sino que también es posible». Esta constatación resulta muy relevante a la hora de reivindicar ante los poderes públicos un rotundo viraje en sus políticas urbanas, ya que todavía existe un porcentaje nada desdeñable de representantes políticos de la Administración Pública —sea cual sea su escala de incidencia— que siguen encerrados en los mismos esquemas desarrollistas que propiciaron la burbuja inmobiliaria.

Pero para poder consolidar una praxis urbanística alternativa con capacidad de incidencia real en la sociedad y en las instituciones públicas los ejemplos recientes y precedentes exitosos no son suficientes. También se requieren de metodologías, herramientas y teorías empíricas con las que dar forma a ese nuevo urbanismo. De lo contrario corremos el peligro de caer en la autocomplacencia y la experimentación vacua.

Es por ello que tenemos que empezar a construir unas bases sólidas —a través de una retroalimentación constante entre teoría, crítica y práctica— sobre las que erigir este necesario y reclamado cambio de paradigma urbanístico y arquitectónico. Un corpus teórico-práctico que permita trazar «líneas de fuga»⁷ para la construcción democrática y ecológica de la ciudad.

En esta comunicación profundizaremos en algunas de las claves sobre las que puede asentarse esta transformación de la disciplina como son los procesos de regeneración urbana integral y participativa, así como las metodologías y herramientas para llevarlos a cabo.

1.2. Contexto, retos y agentes para intervenir hoy en la ciudad construida

Resulta productivo realizar un análisis de los procesos de regeneración urbana que han tenido lugar en Madrid durante los últimos años⁸. La voluntad política de

5 El concepto de *advocacy planning* nace en 1965 con el artículo de Paul Davidoff «Advocacy and pluralism in planning». En castellano podría traducirse como “procuraduría urbana”, que serviría para referirse a la asesoría y acompañamiento de técnicos a procesos emergentes de transformación urbana que surgen desde la base en una lógica *bottom-up* (de abajo arriba). DAVIDOFF, Paul: «Advocacy and pluralism in planning» en *Journal of the American Institute of Planners* Volume 31, Issue 4, pp. Páginas 331-338, 1965.

6 Para una análisis pormenorizado de algunas de las experiencias de regeneración urbana integrada y participativa a nivel estatal e internacional recomendamos: VERDAGUER VIANA-CÁRDENAS, Carlos; VELÁZQUEZ VALORIA, Isabela: *Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Île de Nantes, Coin Street y Barrio de La Mina*. Madrid: SEPES Entidad Estatal de Suelo, 2011.

7 DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Felix: *Mil Mesetas*. 6ª ed. Valencia: Pre-Textos, 2006

8 La evolución desde mediados de los 90 época en la que se designaron por primera vez las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI) en las que, exclusivamente, se intervenía en el estado de conservación de la edificación, a lo que ahora entendemos por regeneración urbana integrada, se debe en España principalmente a la contribución de la

acometer la regeneración de estos barrios, en ocasiones bienintencionada, no se ha visto acompañada de una labor de comunicación e inclusión del tejido social, asociativo y vecinal de los mismos. De esta manera, los equipos técnicos han desarrollado proyectos que, aun atendiendo a los problemas reales de estos lugares, son vistos a menudo con desconfianza por la población, que se siente excluida de los procesos de decisión destinados a producir transformaciones en sus entornos más inmediatos. La incapacidad de la Administración para establecer canales de diálogo y la opacidad de muchos de los proyectos —que solo resultan públicos en su fase final— ha penalizado el éxito de estos procesos, ya que no han sido entendidos por la ciudadanía. A este respecto, se pone de manifiesto la necesidad de confluencia entre la manera de proceder de las administraciones públicas en la rehabilitación de estos barrios y las políticas europeas que desde mediados de la década de 1990 abogan por una pérdida relativa del énfasis en los aspectos de competitividad en favor de la inclusión social de la población⁹. Experiencias recientes como el caso de Trinitat Nova y La Mina en Barcelona y, en menor medida, la participación de Madrid en programas como Interreg IIC han de servir de base sobre la que seguir construyendo.

No obstante, la capacidad de todos los agentes de participar de manera activa en estos procesos pasa por la existencia de estructuras organizativas consolidadas, ya sean formales o informales. En este contexto, la falta de identidad comunitaria supone uno de los principales impedimentos para el desarrollo de los procesos participativos. En los últimos años, la esfera digital se ha revelado como un espacio público más activo y participativo que el espacio público tradicional, que ha quedado relegado en gran medida, a una mera función de representación. Uno de los retos durante los próximos años será el de alcanzar la convergencia entre ambas esferas, la digital y la física, con el objetivo de generar una ciudadanía más crítica y proactiva. Los nuevos mecanismos de participación deberán desarrollarse de manera coordinada en el espacio digital y en el espacio físico, en lo local y en lo global, a través de estrategias capaces de obtener un mayor grado de representatividad en los procesos de decisión.

Para lograrlo, es necesario establecer canales de comunicación entre esta ciudadanía activa y la Administración Pública. La tradicional desconfianza existente entre unos y otros es uno de los principales factores que lastran el desarrollo de los procesos participativos. Convertir las demandas y reclamaciones ciudadanas en propuestas será una de las labores que los profesionales del urbanismo tendrán que desempeñar durante los próximos años.

En este contexto, el ámbito profesional ha de reconsiderar su papel desde una perspectiva colaborativa. La figura tradicional del técnico ha de encaminarse hacia la posición del mediador, agente capaz de poner en diálogo perspectivas divergentes y a menudo contrapuestas, de transformar las reclamaciones

metodología del programa Europeo URBAN, además de otras iniciativas ejemplares aisladas como el programa de Remodelación de Barrios desarrollado en Madrid en los años 80.

⁹ Algunos de los pocos proyectos que han trabajado desde la perspectiva de la regeneración urbana integrada son las Iniciativas Urbanas (herederas del programa URBAN) y el caso de regeneración de 21 conjuntos urbanos promovido por Zaragoza Vivienda, entre algunos otros. Pueden consultarse algunas de las experiencias más interesantes desarrolladas hasta la fecha en el resumen del seminario *Regeneración Urbana Integrada: Cohesión Social, Responsabilidad ambiental e Integración Urbana* gestionado por el grupo investigación Re-Hab del Departamento de Urbanismo y Ordenación del territorio de la ETSAM.

vecinales en estrategias propositivas y de implementar nuevas herramientas y canales de diálogo, que agilicen los procesos y eviten la actual descoordinación entre diferentes Áreas de Gobierno, así como entre éstas y la ciudadanía.

En cuanto a las oportunidades y dificultades a las que se enfrentará la regeneración urbana integral en España durante los próximos tres o cuatro años, nos encontramos con algunas pistas tras la publicación durante el pasado año de la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, el Plan Estatal de vivienda 2013-2016 y la aparición de la nueva convocatoria de Fondos Europeos (2014-2020)

Existen, de partida, dos nuevos factores a tener en cuenta en el sector de la regeneración en España. Por un lado, la rehabilitación ha cobrado durante los últimos años una importancia creciente tanto para la Administración como para el sector privado, principalmente por su capacidad de ahorrar consumos energéticos y como alternativa económica al denostado sector de la nueva edificación. Y por otro lado, se está consolidando una preponderancia, al menos teórica, de metodologías integradas en los proyectos de transformación y regeneración de la ciudad, frente a las estrategias centradas exclusivamente en la rehabilitación física.

A pesar de ello, son todavía escasas las prácticas estatales que han desarrollado procesos colaborativos entre instituciones y ciudadanía incluyendo las dimensiones ambiental, social y económica¹⁰, por lo que poner en marcha durante el próximo periodo mecanismos que impulsen y faciliten más procesos de este carácter se hace fundamental.

En este sentido la escasa capacidad de la Ley 8/2013 para activar el desarrollo de intervenciones de regeneración urbana integral dibuja un panorama incierto. La Ley responde a una política económica estatal en la que los recursos públicos escasean y a una economía global en la que la necesidad de potenciar económicamente mercados parece resultar la única vía para llevar a cabo cualquier tipo de proyecto. Sin embargo, la reducción de cargas asociadas a las plusvalías en la rehabilitación de edificación, a pesar de incrementar la rehabilitación energética, hará difícil que la movilización de capital privado revierta en la mejora integral de los entornos urbanos más degradados, así como en el conjunto de la ciudad. En este sentido se hace más que necesario desde el sector profesional explorar vías alternativas de intervención en la ciudad que impliquen a distintos actores y sectores económicos y que hagan viable intervenir en áreas vulnerables desde una óptica integral y participativa.

10 El Plan Integral del Casco Histórico (PICH) de Zaragoza uno de los ejemplos de desarrollo colaborativo.

1.1. Los procesos de Regeneración Urbana Integral y Participativa (RUIP) como respuesta

Conocidos los retos y agentes a los que se enfrentan los proyectos para la mejora de barrios se deduce la necesidad de poner en práctica una nueva manera de hacer ciudad entre todas las partes interesadas de manera participativa e intersectorial.

Hasta la fecha la regeneración urbana ha ido asociada a gestiones costosas e inversiones económicas elevadas, que equivalen a largos procesos de desarrollo de las intervenciones y a dificultades para ponerlas en marcha debido fundamentalmente a la falta de consenso y a deficiencias en los procesos de decisión.

Frente a esta realidad, que debilita la implicación ciudadana, se plantean procesos de regeneración urbana integrales y participativos: integrales porque entiende que las soluciones urbanas no corresponden a una sola disciplina ni a un solo Área de Gobierno, y que todas ellas han de trabajar de manera coordinada para alcanzar soluciones comunes. Y participativos porque la población debe identificar los problemas, establecer las prioridades y colaborar en las soluciones. Se trata pues de generar dinámicas de corresponsabilidad en las que todos los sectores que hacemos ciudad: ciudadanía, técnicos, políticos y agentes culturales y productivos, sin olvidar a los no humanos (ecosistemas y procesos naturales).

Además, para que los procesos de regeneración urbana sean capaces de implicar a la población y coordinar a los agentes que forman parte del proceso, estos deben desarrollarse mediante intervenciones parciales con visión integral que supongan menor gasto y mayor efectividad. Se plantean pues, procesos participativos y de negociación que detecten necesidades de un barrio sobre las que proponer intervenciones puntuales de regeneración que tengan impactos integrales.

De entre los distintos beneficios asociados a procesos de regeneración urbana integral y participativa basados proyectos puntuales con visión integral, señalamos los siguientes:

- Por su escala las intervenciones parciales requieren menor inversión económica que los proyectos de regeneración y el desarrollo de figuras urbanísticas como los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI), lo que permite diversificar las actuaciones de regeneración, beneficiando a un mayor número de ciudadanía y obteniendo beneficios que van más allá de las mejoras físicas.
- La facilidad de ejecución de algunas de las actuaciones permite acompañar el proceso participativo con las intervenciones físicas prioritarias. Con ello se consigue mayor satisfacción de la ciudadanía durante el desarrollo, ampliando su implicación y participación.

- Resiliencia: el desarrollo a lo largo del proceso de intervenciones puntuales permite testear los beneficios de cada intervención, extraer conclusiones para adaptar y mejorar las posteriores intervenciones definitivas y dar de esta manera una respuesta más eficaz a la continua transformación de la ciudad.

2. PROPUESTAS PARA ABORDAR LA RUIP

2.1. Metodología

Para abordar este nuevo escenario (retos, necesidades y posibilidades), desde Paisaje Transversal proponemos una metodología de trabajo de carácter transversal, innovando los instrumentos en materia de regeneración participativa y ecológica capaz de mejorar la ciudad con inversiones económicas muy controladas.

2.1.1. Principios Metodológicos

Incluso desde una perspectiva participativa, el proyecto urbano se revela insuficiente para resolver los problemas a los que se enfrenta la ciudad hoy en día. La redefinición del papel del técnico pasa por diversificar nuestra labor más allá del desarrollo de proyectos de intervención, incorporando todos los subprocesos previos que garantizan un desarrollo eficaz. De nada sirve desarrollar un proyecto si primero no somos realmente conscientes de los conflictos que hemos de resolver, si no somos capaces de implicar a la ciudadanía en organizaciones lo suficientemente representativas o si no se ha desarrollado una labor de pedagogía profunda.

La metodología transversal, participativa y replicable en distintos tejidos urbanos debe por lo tanto incorporar los siguientes criterios en su desarrollo:

- Comunicación: visibilización y comunicación a nivel local y global con el fin de generar interés por el proyecto, así como medio para garantizar la transparencia. La difusión del proyecto también está dirigida a generar una mayor implicación ciudadana y un posicionamiento a nivel nacional e internacional del modelo como instrumento innovador para promover una nueva forma de regeneración urbana integral y participativa.
- Participación ciudadana: incorporar un proceso participación ciudadana que permita una implicación de la sociedad civil en el proyecto y, por ende, que éste responda a las necesidades reales de aquella. Otros objetivos de la participación serán la creación de confianza con la ciudadanía y la sensibilización sobre temas más conflictivos de mejorar de la sostenibilidad urbana.
- Trabajo interdepartamental: debe incorporar estrategias para una colaboración entre diferentes departamentos con un doble objetivo: que tenga un carácter integral, fomentando así una dinámicas intersectoriales dentro de la Administración Pública; y que se puedan diversificar las cargas

económicas incorporando o reinterpretando programas y presupuestos, permitiendo viabilizar las estrategias de regeneración proyectadas.

- Participación de agentes privados: ha de prever la colaboración público-privada tanto de las empresas con capacidad de invertir en la rehabilitación del entorno construido –empresas de servicios energéticos, promotoras inmobiliarias, grandes empresas comerciales– como la pequeña empresa característica de la actividad de barrio –pequeño comercio, hostelería, empresas de servicios y ocio, oficinas– que puedan hacer viables económicamente el desarrollo de aquellas estrategias que la Administración Pública a las que no pueda hacer frente.
- Mediación entre agentes: recogerá la figura del «facilitador», un equipo técnico que medie en la concertación de propuestas y la colaboración entre agentes: Las distintas Áreas de Gobierno del Ayuntamiento, ciudadanía y agentes privados.
- Incorporación de las nuevas tecnologías: Será importante la utilización de las TIC y las herramientas digitales como medios para un generar nuevos canales y plataformas de participación digital e instrumentos de diseminación.
- Evaluación participativa de propuestas: Se establecerá un diagnóstico que vincule indicadores técnicos y la percepción ciudadana, que permitan evaluar a posteriori las mejoras alcanzadas con cada una de las propuestas desarrolladas.
- Operatividad y eficacia: la definición y concreción de propuestas, su viabilidad y plazos previstos para su ejecución. Será característica principal definir un Plan ajustado a la realidad cuya consecución en plazos y presupuestos esté definida y aprobada por los agentes implicados (Áreas de Gobierno y entidades privadas, si las hubiera), y por lo tanto cuente con el compromiso explícito de los mismos.
- Optimización de recursos: desarrollo de intervenciones de bajo coste y evaluables (Acciones de testeo), previas a la realización de proyectos que supongan una gran inversión económica. Este tipo de acciones se realizarán el objetivo de obtener unos primeros resultados que permitan valorar la eficacia de las propuestas a través de indicadores, evitando así sobrecostes innecesarios y garantizando así la eficiencia de las inversiones a realizar.

2.1.2. DGP: Difusión, Colaboración y Proyecto participativo

Se hace necesario para integrar los criterios metodológicos enunciados, definir una metodología capaz de estructurar los procesos de regeneración urbana integral y participativa con el objetivo de garantizar su eficiencia, su nivel de respaldo y su relevancia. Para ello, establecemos una estrategia que se lleva a cabo a través de tres canales que estructuran los proyectos. Tres estrategias paralelas en el tiempo pero transversales en el contenido, cada una de ellas con objetivos complementarios que en conjunto configuran el proyecto de manera integral. Estos son Difusión, Ciudadanía y Proyecto participativo (DGP).

(D) El canal Difusión aborda tanto la visibilización a nivel local y global de las propuestas como su transparencia, principalmente a través de las posibilidades

que ofrecen las redes sociales y las nuevas herramientas digitales de difusión, aunque sin olvidar los medios de comunicación tradicionales.

En proyectos integrales, la difusión consigue ampliar el colectivo local comprometido con el proyecto y, gracias a la repercusión exterior, se consigue el intercambio de impresiones a nivel global, enriqueciendo así las propuestas. En segundo lugar la transparencia que ofrece la difusión se traduce en una herramienta de presión colectiva que supervisa el cumplimiento y la consecución de las propuestas tal y como fueron planteadas.

(C) El canal Ciudadanía trabaja la coordinación de agentes institucionales y ciudadanía, la concienciación respecto a la participación, el espacio público o la ecología así como la identidad comunitaria a través de la pedagogía y la información.

De esta manera se consigue generar una estructura social en la que la identidad comunitaria respecto al espacio urbano queda reforzada. Específicamente se potencia el movimiento colaborativo, los valores del espacio público, los principios de sostenibilidad y el potencial de las herramientas digitales para facilitar los procesos.

(P) El canal Proyecto participativo se centra en proponer modelos de gestión y diseños urbanos transdisciplinarios y participativos a nivel local y global a través de dos fases solapables: el diagnóstico propositivo y participativo y las propuestas piloto, para concluir con la propuesta final integral.

Las propuestas piloto son laboratorios urbanos que sirven para someter a prueba las soluciones de modo temporal, evitando con ello implementar definitivamente la solución final, que conlleva mayor inversión económica sin una fiabilidad de éxito. El canal Proyecto participativo requiere del cruce con los otros dos canales para su implementación.

2.2. Herramientas

2.2.1. Indicadores participativos [InPar]

Los Indicadores Participativos [InPar] nacen con el fin de dar una solución a la falta de relación existente entre los indicadores de sostenibilidad y la percepción ciudadana. Constituyen una herramienta que permite establecer una radiografía de un entorno urbano relacionando indicadores de sostenibilidad con información cualitativa procedente de la opinión ciudadana, asegurando la presencia de la accesibilidad en ambas partes de modo transversal. Gracias a ello podemos analizar la calidad de aspectos ambientales, sociales, económicos y funcionales de una ciudad, y relacionarlos con la percepción que tiene la ciudadanía sobre los mismos, con el fin de obtener una visión integral de la complejidad del territorio, transparente e inclusiva.

La aplicación y utilidad de los indicadores participativos en el desarrollo del proceso de regeneración urbana es amplia, abarca desde la evaluación de la evolución de un entorno urbano hasta la valoración de los beneficios alcanzables

y la prescripción de proyectos urbanos, pasando por la cuestión prioritaria, justificar la transparencia en la toma de decisiones.

Así pues [InPar] es una herramienta de análisis y gestión de la información indispensable de cara a facilitar la priorización de propuestas en las que es necesario tener en cuenta de manera simultánea las percepciones ciudadanas y las cuestiones técnicas.

Los Indicadores Participativos trabajan por separado la información cuantitativa — indicadores de sostenibilidad— de la cualitativa —opinión ciudadana— organizando esta última de modo que puede ser relacionada con la primera para obtener una imagen final en la que se refieren ambos mundos.

A partir de la fotografía final de los Indicadores Participativos se generan visualizaciones e informes que detallan desde distintos enfoques los resultados obtenidos como por ejemplo:

- Enumeración de los indicadores de sostenibilidad más desfavorables y las percepciones ciudadanas asociadas a los mismos.
- Desglose de los indicadores de sostenibilidad relacionados con las temáticas cualitativas menos valoradas.
- Descripción del estado de los indicadores de sostenibilidad y de las temáticas cualitativas asociados a cada una de las áreas administrativas de la ciudad.

Gracias a las visualizaciones finales se extraen conclusiones para consensuar estrategias dirigidas a solucionar problemas desde la sostenibilidad y la percepción ciudadana.

2.2.1.1. Proceso participativo

Los indicadores cualitativos son las percepciones y opiniones ciudadanas sobre los distintos aspectos de la ciudad objeto de estudio. Esta parte de la herramienta recoge información ciudadana de modo natural priorizando siempre la facilidad y accesibilidad para que el ciudadano pueda dejar sus percepciones sin que deba atender a cuestiones técnicas ajenas a su cotidianidad. El potencial de esta información reside en su categorización de modo que queda relacionada con los distintos ámbitos en los que se agrupan los indicadores de sostenibilidad. La estructura de los indicadores cualitativos se define por:

2.2.1.2. Metodología para la obtención de percepciones ciudadanas, canales y fuentes de información

Para cada ciudad caso de estudio se determina previamente a la recogida de información los distintos canales y fuentes que dispone y cuales son utilizables atendiendo a la diversidad de población y a la accesibilidad de los mismos, a su vez se especifica el porcentaje de opiniones a obtener.

De modo genérico se plantean unas premisas para los canales de obtención de información ciudadana:

- Los canales deben contemplar parámetros de accesibilidad, en caso de no disponer de canales accesibles en el ámbito objeto de estudio será obligatorio utilizar canales independientes a los preexistentes.
- Se prioriza la utilización de canales ya existentes en la ciudad, de cara a optimizar gastos y obtener de modo natural las valoraciones ciudadanas, se dispondrá de herramientas externas en caso de ser necesario.
- Los sistemas de obtención de información permitirán la participación directa —voluntaria— e indirecta —involuntaria—, de modo que siempre pueda obtenerse una muestra representativa indirecta de valoraciones y una muestra irregular de participación directa, que servirá para estimar la capacidad participativa de la población en cuestión.
- Los canales de obtención de información serán digitales y físicos, utilizando apps participativas existentes o nuevas, analizando redes sociales y foros locales así como informes previos de procesos participativos y facilitando herramientas participativas a equipamientos y redes ciudadanas locales.

2.2.1.3. Sistema de categorización de la información cualitativa y su visualización

Las distintas entradas —valoraciones ciudadanas— a analizar, se registrarán de forma sistemática para extraer finalmente percepciones globales sobre los distintos aspectos —temáticas cualitativas— de la ciudad. Para ello a cada opinión se les asignará siempre las distintas temáticas cualitativas a las que hace referencia, los ámbitos a los que afecta y el carácter de la información. A su vez, siempre que los canales utilizados lo permitan, se definirá el emisor y la procedencia —localización— de cada percepción ciudadana.

- Carácter: positivo, negativo, indiferente.
- Emisor: mujer, hombre, joven, tercera edad y discapacitados, niño, inmigrante, asociación o colectivo.
- Localización: distrito o barrio.
- Temática de cruce: en cada caso de estudio se definirán las temáticas de mayor relevancia para el cruce de los ámbitos ambiental, funcional, económico y social.
- Temática cualitativa: éstas hacen referencia, como su nombre indica, a las cualidades de una ciudad, críticas para un ciudadano medio. Para cada temática cualitativa se desarrolla la siguiente información:
 - Definición y características.
 - Canales y dinámicas para obtener la información.
 - Visualización del porcentaje de valoraciones ciudadanas según su tipo para cada una de las características de cada temática cualitativa.

2.3. Trabajo intersectorial

Para el desarrollo del estudio técnico intersectorial se debe conformar un equipo con técnicos de distintas áreas. Con ellos se lleva a cabo el análisis integral del barrio que se materializa además de por los estudios específicos, por medio de un sistema de indicadores de sostenibilidad. Los indicadores de sostenibilidad

recogen la información cuantitativa que define el estado del lugar objeto de estudio desde la perspectiva ecológica.

Como parte de la herramienta [InPar], para un caso genérico se propone utilizar los indicadores de sostenibilidad definidos por la Guía Metodológica para los sistemas de certificación de la calidad y sostenibilidad en el medio urbano, editada por el Ministerio de Fomento. No obstante, estos indicadores, en caso que la ciudad objeto de estudio ya disponga de evaluaciones de indicadores de sostenibilidad pueden ser sustituidos por los mismos, así como si se considera necesario incluir algún indicador específico que sería desarrollado ad hoc. Sean cuales sean los indicadores de sostenibilidad utilizados, éstos se vincularán con las distintas Áreas de Gobierno, Departamentos o Conejalías en las que se organizan las ciudades y se agruparán según los ámbitos generales descritos — ambiental, funcional, social y económico—. Estas variables permitirán la relación con los indicadores participativos y facilitarán la comprensión general de la información y la posterior aportación de soluciones.

Para cada uno de los indicadores de sostenibilidad propuesto se detalla la siguiente la siguiente información:

- Definición.
- Sistema de cálculo, en caso de que el indicador se componga de indicadores menores se especifica el cálculo para cada uno de ellos.
- Fuentes de donde obtener los datos, algunas serán dependientes de la ciudad objeto de estudio.
- Valor óptimo de referencia: establece los valores óptimos de sostenibilidad según la comunidad científica, en algunos casos los valores de referencia serán las medias municipales.
- Cartografía del indicador y visualizaciones de su estado respecto al valor establecido como óptimo.

2.4. Equipos facilitadores

Dado el carácter intersectorial de la iniciativa, resulta necesario definir el papel de Paisaje Transversal en el proceso. Nuestro equipo actúa como facilitador, aplicando las metodologías que a continuación se proponen y valorando simultáneamente su efectividad para readaptarlas. Para ello desarrollará principalmente las siguientes tareas:

- Actuar como interlocutor imparcial entre ciudadanía, técnicos de la Administración y representantes políticos: plantear estrategias transversales entre estos grupos de agentes interesados (stakeholders).
- Traducir la información ciudadana en propuestas técnicas.
- Coordinar las distintas Áreas de Gobierno implicadas en el proceso.
- Dar respuestas creativas a las distintas actividades, propuestas y acciones a desarrollar durante el proceso.
- Gestionar las herramientas digitales y los canales de comunicación necesarios para facilitar la inclusión y participación de todos los agentes y mantener la transparencia con la ciudadanía durante el proceso.

- Documentar los procesos, materializando las necesidades y las propuestas en documentos dirigidos a los distintos técnicos de las áreas de gobierno involucradas.

2.5. Tácticas Urbanas

Frente a la dificultad que supone hoy el reto asociado a las ciudades para reducir su impacto y alcanzar mayor equilibrio económico y social, las «tácticas urbanas» se presentan como una propuesta innovadora basada en intervenciones estratégicas, demostrativas, que ahorran costes y amplían los beneficios: proyectos de pequeña escala, participativos y «testeables» (cuyos efectos pueden ser evaluados de manera rápida y sencilla, tipo test).

Las tácticas urbanas o acciones de testeo, destacan por ser proyectos urbanos desarrollados junto a la ciudadanía, con el fin de obtener la máxima aceptación y a su vez ampliar la implicación de la sociedad en la ciudad, facilitando el posterior proceso de gestión.

Además, por ser propuestas estratégicas y evaluables, sus resultados son objeto de evaluación. De esta manera, a través de intervenciones que precisan de pocos recursos económicos y temporales, disponemos de la posibilidad de corregir, adaptar u optimizar las soluciones definitivas y de mayor coste.

Los principales beneficios derivados del desarrollo de tácticas urbanas en un proceso de regeneración urbana son los siguientes:

- Visibilizar el avance del proceso a través de pequeñas intervenciones físicas.
- Mantener la implicación ciudadana, que comprueba que su tiempo y su esfuerzo se ve recompensado.
- Evaluar los beneficios que supondrían las intervenciones definitivas y readaptarlas para garantizar su efectividad.

En este sentido las tácticas urbanas resultan una herramienta fundamental a implementar durante todo el proceso de regeneración urbana. Sin embargo es preciso destacar la importancia de incluir algunas de estas acciones durante el proceso de definición, concertación y priorización de las actuaciones a realizar en el barrio. Una vez concluido el diagnóstico participativo la ejecución de alguna acción de testeo otorgará credibilidad y confianza en el proceso.

Además es importante remarcar que las tácticas urbanas han de formar parte de una estrategia general de regeneración urbana integrada más amplia y con una proyección temporal. De lo contrario podemos generar soluciones parciales y poco rigurosas que nos respondan a la complejidad de los barrios y sus gentes.

2.6. Programa Integrado de Acciones de Mejora (PIAM) como instrumento

Como resultado de la implementación de la metodología y herramientas descritas en los procesos de regeneración urbana, se formalizarán las actuaciones de

mejora a realizar en el barrio. Se especificarán los indicadores que se verán mejorados por estas intervenciones, así como los presupuestos o programas necesarios para abordarlas y sus plazos para su ejecución.

A continuación se describe de forma detallada la propuesta para el posible desarrollo de este instrumento para la regeneración urbana integrada que hemos denominado Programa Integrado de Acciones de Mejora (PIAM).

2.6.1 Descripción y objetivos

El objetivo último de la propuesta es desarrollar un Programa Integrado de Acciones de Mejora (PIAM), un documento marco resultado del proceso que se llevará a cabo, en el que se definirán:

- Un conjunto de actuaciones prioritarias programadas económica y temporalmente, esto es, especificando cómo y cuándo deberán llevarse a cabo.
- Las actividades de acompañamiento a estas actuaciones, en forma de eventos lúdicos, talleres colaborativos, campañas de comunicación o acciones efímeras de visibilización.
- Los mecanismos de coordinación de las diferentes áreas administrativas.

El PIAM establece las bases para el desarrollo de proyectos puntuales de intervención capaces de dar respuesta a las problemáticas más acusadas desde una perspectiva integral. Se trata de vincular de forma transversal las actuaciones que se establezcan como prioritarias con los programas y presupuestos de las distintas Áreas de Gobierno.

2.6.2. Contenidos

- Planificación: Descripción de los objetivos del Programa Integrado de Acciones de Mejora (PIAM) y creación de una comisión de seguimiento que vele por su cumplimiento. Esta comisión podrá ser la propia Mesa de Sectores de Intervención Prioritarios o estar generada ad hoc.
- Programación de acciones: Descripción de las Líneas Estratégicas y de cada una de las acciones que las conforman. La información se detallará de tal manera que la redacción final de cada uno de los proyectos pueda llevarse a cabo por el Área de Gobierno correspondiente con el fin de reducir las inversiones económicas.
 - Tipo de actuación: Planeamiento, obras, acciones y programas socioculturales, acciones y programas ambientales, acciones y programas de activación económica.
 - Desarrollo: cómo llevar a cabo la actuación.
 - Agentes implicados: Tejido asociativo, comercial, empresarial, entidades públicas, y colectivos.
 - Financiación: Pública, privada o público-privada (PPP), aproximar presupuesto necesario. Valoración económica de cada una de las acciones programas, plan de búsqueda de fondos, análisis de viabilidad.
 - Coordinación. Acorde a la programación de acción, se desarrollará una estrategia para vincular las acciones de manera transversal, de manera

que las acciones funcionen conjuntamente y no como intervenciones aisladas. Se realizará una relación de las unidades administrativas y se establecerá un plan de reuniones de seguimiento conjunto.

- Programación de eventos de visibilización: En este apartado se recogerá el programa de actividades de acompañamiento a las intervenciones que se llevarán a cabo, de manera que se continúe y aproveche el proceso de acercamiento y generación de confianza con la ciudadanía que se ha puesto en marcha. Dependiendo de las líneas estratégicas o acciones concretas, los eventos de acompañamiento podrán orientarse a labores de:
- Difusión y sensibilización: Descripción de acciones continuas durante el desarrollo e implementación del PIAM.
- Participación: Descripción de las sesiones de trabajo colaborativo para la definición de aspectos concretos del PIAM.

Plan de Seguimiento y evaluación: revisión de resultados.



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

El patrimonio social como instrumento de apoyo a los nuevos modelos de desarrollo territorial. La participación ciudadana aplicada al ACA¹

Miriam Alonso Naveiro

Arquitecta

*PhD Miembro del Grupo de estudios jurídico-sociales sobre Territorio y Desarrollo Sostenible
Universidad de Oviedo*

RESUMEN

La Regeneración Urbana Integrada se concibió como un proceso integrado capaz de trascender los enfoques parciales sobre la ciudad. Sin embargo, a pesar de que este nuevo enfoque pretendía fomentar, entre otras, la dimensión social, los sistemas de planificación vuelven a dejar de lado la participación ciudadana. Este artículo pretende llenar ese vacío, proponiendo la inclusión de los sistemas cualitativos como técnicas capaces de marcar las pautas de los sistemas urbanos hacia un desarrollo sostenible. La aplicación de los mapas cognitivos a un fragmento urbano refleja las amplias posibilidades de estas técnicas en nuestra aproximación a la RUI.

ABSTRACT

Integrated Urban Regeneration was developed as an integrated process able to overcome partial approaches to the city. However, despite the new approach intended to promote, amongst others, the social dimension, the new planning systems tend to leave behind public participation. This paper pretends to fill this gap, by proposing the inclusion of qualitative systems as a tool capable of developing the guidelines for urban systems towards sustainable development. The implementation of cognitive maps to an urban area reflects the broad range of applicability of these techniques in our approach to IUR.

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación "La regeneración urbana integrada como instrumento estratégico para un nuevo modelo de desarrollo urbano más inteligente, sostenible, e inclusivo. Su estatuto jurídico" (DER2011-26446) que dirige la catedrática María Rosario Alonso Ibáñez. La autora agradece a los evaluadores anónimos sus enriquecedores comentarios.

1. LA INCLUSIÓN DE LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LA REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA

Desde la celebración de la Cumbre de la Tierra, la inclusión a escala comunitaria del concepto desarrollo sostenible ha sido uno de los objetivos fundamentales y a largo plazo de la Unión Europea. Este término llegó a adquirir tal relevancia a nivel internacional y europeo que su inclusión como concepto global se extendió a todas las escalas, desde las políticas, a las actuaciones, y estrategias de la Unión. En esta transición desde los modelos tradicionales de desarrollo, basados en el consumo de recursos finitos, hacia un sistema más sostenible, los análisis internacionales presentan de forma recurrente a los sistemas urbanos como un factor clave para la consecución de los objetivos. Por ser los entornos urbanos en sí mismos las áreas de mayor consumo de recursos, así como el mayor grado de concentración poblacional, la renovación hacia la sostenibilidad debía tener en cuenta la modificación de ciertas pautas que formaban parte de la tendencia habitual en las aglomeraciones urbanas.

En este avance hacia el desarrollo de estas nuevas políticas urbanas sostenibles, los Ministros responsables de Desarrollo Urbano de los Estados Miembros coincidieron en la necesidad de definir con mayor exactitud el término desarrollo sostenible, acuñando el término **desarrollo urbano integrado** como herramienta para la planificación y puesta en marcha de nuevas estrategias. Este concepto, que aparece ya documentado en la Carta de Leipzig en 2007², buscaba integrar en las políticas urbanas los factores medioambiental, social, cultural y económico, de manera que los futuros enfoques de los documentos sobre sistemas urbanos quedaban ligados de forma indiscutible a este carácter multidimensional.

Su desarrollo fomentó la aparición de **políticas integradas de desarrollo urbano**³ con las que se pretendió intensificar la interacción entre “la arquitectura y la planificación urbana y de infraestructuras, y la creación de espacios públicos atractivos y humanos, y lograr altos estándares en relación al medioambiente y la calidad de vida”. Esta humanización de la ciudad partió de la necesidad de combatir la crisis que, después de amenazar a diferentes factores, llegó a afectar al ámbito social, de ahí que en la Cumbre de Río se estableciera en el primero de los principios “la humanización” como eje fundamental del desarrollo dejando establecido que: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones

² Documento en el que se recogieron los acuerdos de la Reunión de Ministros responsables de Desarrollo Urbano de los Estados Miembros, Documento de los Estados Miembros (2007). “Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles”.

³ Las políticas integradas de desarrollo urbano son entendidas como aquellas que tiene en cuenta todos los aspectos relevantes para el desarrollo urbano, coordinando los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana, y con la esencial implicación de los agentes económicos, partes interesadas y el público en general, a escala nacional, regional y local, es decir, debían ser globales, coordinar a todas las personas e instituciones involucradas. En el documento además de acuñarse el término de *política integrada de desarrollo urbano*, y su alcance, se recomienda a todas las ciudades europeas que comiencen a elaborar programas en esta línea: “Para nosotros, las políticas integradas de desarrollo urbano suponen la consideración justa y simultánea de todas las preocupaciones e intereses que puedan ser relevantes en materia de desarrollo urbano.” “Recomendamos que las ciudades europeas elaboren programas integrados de desarrollo urbano para el conjunto de la ciudad.” Documento de los Estados Miembros (2007). “Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles”, p.2.

relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”⁴.

Será finalmente en la Declaración de Toledo 2010⁵, encargada de desarrollar los acuerdos de la Carta de Leipzig, cuando estas políticas se condensan en un proceso denominado **Regeneración Urbana Integrada**⁶. Definida en el “Documento de Referencia de Toledo”⁷, la Regeneración Urbana Integrada se concibió como “un proceso planificado que había de trascender los ámbitos y enfoques parciales hasta ahora habituales, para abordar la ciudad como totalidad funcional, y sus partes, como componentes del organismo urbano”⁸. Sin embargo, cuando en el documento se desarrolla la dimensión **social** no ahonda en los problemas de participación ciudadana de los procesos de planificación. Se centra en “el impulso del empleo, la reducción del abandono escolar, y la reducción del riesgo de pobreza, haciendo gran hincapié en la renovación y rehabilitación, y en desarrollar políticas de vivienda adecuadas como uno de los principales pilares para la consecución de estos objetivos”, actuando el ciudadano como “mero espectador”, como “objeto de análisis”⁹. Este enfoque del factor social no define en su totalidad los problemas de coordinación, y no será hasta que hayamos avanzado más en el documento cuando en “la definición de los elementos clave del enfoque integrado” llegue a clarificarse esta necesidad de “**coordinación horizontal**” entre todos los actores que intervienen en el sistema urbano, haciendo hincapié en la necesaria implicación y participación del ciudadano. Esta separación del problema social de coordinación del resto de problemas sociales hace que permanezca en un segundo plano a pesar de que en Carta de Leipzig ya se hacía referencia como uno de los objetivos primordiales a la necesidad de una mayor implicación social afirmando que “la política integrada implica la participación de los agentes económicos, partes interesadas y el público en general.” Y definiendo la integración como aquella que “busca el consenso entre el estado, las regiones, las ciudades, los ciudadanos y los agentes económicos”, destacando que “cobran importancia con esta política los actores ajenos a la administración, buscando el papel activo del ciudadano”¹⁰.

⁴ Documento de las Naciones Unidas (1992). “Declaración de Río sobre el medioambiente y el desarrollo.”:1-5

⁵La declaración de Toledo es un documento que surge de la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de los países miembros de la UE, cuyo tema central fue *la regeneración urbana integrada* análisis de las ciudades europeas desde la múltiple dimensión de la sostenibilidad, entendiendo esta como una oportunidad para mantener un rumbo firme basado en los principios del desarrollo urbano integrado, inteligente, cohesivo, e inclusivo, como el único modo de conseguir una mayor competitividad económica, ecoeficiencia, cohesión social y progreso cívico en las ciudades europeas, así como de garantizar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos en el presente y en el futuro. Documento de los Estados Miembros (2010). “Declaración de Toledo”, p.11

⁶ **ALONSO IBÁÑEZ**, M.R. (2012): “De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del derecho urbanístico”, Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente, nº277, noviembre.

⁷ “Documento de Referencia de Toledo sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa” incluido en: Documento de los Estados Miembros (2010). “Declaración de Toledo”.

⁸ “Documento de Referencia de Toledo sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa” incluido en: Documento de los Estados Miembros (2010). “Declaración de Toledo”, p.7.

⁹ **ALONSO IBÁÑEZ**, M.R., “Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011”, CyTET, nº174.

¹⁰ Documento de los Estados Miembros (2007). “Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles”, p.2.

2. LA PSICOLOGÍA AMBIENTAL COMO ANÁLISIS CUALITATIVO

La necesidad de integración de la dimensión social en los procesos de planificación ya había sido defendida en múltiples ocasiones desde el ámbito de la psicología ambiental. Craik en 1981 ya define los posibles sistemas de evaluación desde dos perspectivas, la evaluación técnica y la evaluación observacional, haciendo referencia la primera a indicadores basados en sistemas científico-técnicos, y la segunda a la evaluación derivada de las impresiones recogidas por los sujetos¹¹. En definitiva se trata de analizar el comportamiento y la experiencia humana en los escenarios en donde tiene lugar: edificios, calles, ascensores, parques, espacios naturales o cualquier otro lugar que las personas ocupen¹², y por tanto, se toma en consideración al usuario.

Pero podríamos sumar a esta visión de Craik muchas otras aportaciones posteriores. En la publicación “Introducción a la psicología ambiental” Josep Muntañola ya afirmaba que “la evaluación es válida tan solo dentro de los límites de una cultura y no existen variables universales que determinen a priori la correcta valoración de un edificio al margen de su situación geográfica e histórico social”, por tanto podemos afirmar que tampoco existen valores universales, o estándares científicos universales que puedan ser aplicados a la ciudad y por ende, es el individuo el que ha de filtrar las posibles aproximaciones técnicas a los sistemas urbanos. Este punto enlaza con la necesidad de incorporar la dimensión social que proponen los documentos europeos, la necesidad de cualificar en vez de exclusivamente cuantificar, que es la forma en que se están llevando a cabo los análisis y evaluaciones en la actualidad. Muntañola nos da la clave cuando afirma “no estoy en contra de la cuantificación, que muchas veces es útil, sino a favor de la cualificación, y a favor de que se invierta tanto dinero en lo uno como en lo otro, y no solo en hacer estadísticas sin saber después el uso de los resultados, su significación” denunciando el desequilibrio que por aquel entonces se estaba dando entre cualificar y cuantificar, y que aún en los sistemas de indicadores desarrollados en 2010 para municipios y ciudades puede advertirse. Estos problemas que podrían aparecer derivados de falta de cualificación de los sistemas de indicadores ya se sugerían en el Anexo 1 del Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español¹³. En este se nos advierte de la necesidad de controlar la perversión que puede derivarse de la cuantificación, entendiendo esta como el establecimiento de un solo límite de forma indiscriminada sin tener en cuenta cada contexto específico. Sin embargo, se considera necesario establecer unos parámetros que dispongan unos criterios mínimos que puedan incorporarse a la normativa para reducir la dispersión,

¹¹ **CORRALIZA**, J. A., La experiencia del ambiente. Percepción y significado del medio construido, Tecnos, 1987, Madrid, p.35.

¹² Psicología ambiental. <http://www.ub.edu/dppss/psicamb/uni1/intr11b.htm>

¹³ *El Libro Blanco es una publicación coordinada por la Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas y que ha elaborado la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, de la Universidad Politécnica de Madrid, a través de su Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Su finalidad estriba en servir de informe y guía, aportando un conjunto argumentado de propuestas de actuación, en este caso, con el fin de alcanzar una mayor sostenibilidad en el ámbito de la planificación urbanística. Ministerio de Vivienda, (2010): Libro Blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español, Madrid.*

complejizar las áreas urbanas y controlar los estándares y densidades, como se especifica en el “Decálogo a favor de un urbanismo más sostenible”¹⁴.

Sería necesario por tanto, que en la elaboración de los índices encaminados a la evaluación de la sostenibilidad se atendiera más a la identidad de la ciudad y a los ciudadanos, en lugar de centrar los indicadores en valores abstractos y genéricos para el continuo de la misma¹⁵. “La metodología cualitativa como una estrategia de investigación fundamentada en una depurada y rigurosa descripción contextual del evento, conducta, o situación que garantice la máxima objetividad en la captación de la realidad, siempre compleja...” puede aportar esa contextualización a los sistemas de análisis y evaluación. La diferencia clave entre la perspectiva cuantitativa y la cualitativa es que en la primera de ellas “la explicación causal” se basa en unas hipótesis dadas, mientras que a través de la cualitativa se estudia el fenómeno desde su complejidad¹⁶. No existe realmente incompatibilidad entre ellas, pudiendo funcionar unas como complemento de las otras. Esta apuesta por la dualidad en la investigación aparece descrita ya por Reichardt y Cook en 1979 cuando afirman que “un investigador no tiene por qué adherirse ciegamente a uno de los paradigmas polarizados que han recibido las denominaciones de “cualitativo” y “cuantitativo”, sino que puede elegir libremente una mezcla de atributos de ambos paradigmas para atender mejor a las exigencias del problema de la investigación con que se enfrenta. Parece entonces que no existe tampoco razón para elegir entre métodos cualitativos y cuantitativos.”¹⁷. ¿Podríamos entonces repensar la inclusión del sistema cualitativo en los sistemas de evaluación existentes? Esta no solo serviría como complemento a la evaluación cualitativa sino que además mostraría una perspectiva mucho más cercana al ciudadano.

La metodología cualitativa ha quedado ligada a dos tipos de técnicas, la directa en la que el sujeto que va a tomar parte en la investigación se introduce en el escenario para observarlo e intercambiar información, este método ha sido muy criticado por la posibilidad de introducir subjetividad tanto en la interacción personal con los individuos como en la observación; y la indirecta, en la que la investigación parte de documentos y trazas que no son perceptibles en la observación directa. Estas técnicas, parten directamente del usuario, a través de diferentes metodologías que pueden apostar por la observación, la interacción con este, o del estudio de sus trazas, y por tanto podrían favorecer la implementación real la Regeneración Urbana Integrada, al menos en su dimensión social.

¹⁴ El “Decálogo a favor de un urbanismo más sostenible” plantea en diez puntos los temas que fueron considerados como más importantes con la intención de conseguir que la tendencia hacia la sostenibilidad de los planeamientos sea creciente. Ministerio de Vivienda, (2010): *Libro Blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*, Madrid, p.27.

¹⁵ Roger Cremades, en su conferencia en el Foro para la edificación sostenible Comunitat Valenciana, nos transmite esta necesidad de que en el establecimiento de los mismos la identificación de problemas y la validación de los índices este ligada íntimamente al contexto concreto y abierto a la participación de los ciudadanos. **CREMADES, R.** (2012): “Los sistemas de indicadores y la mejora en la transparencia en la toma de decisiones”, IVE.

¹⁶ **ANGUERA ARGILAGA, M. T.** (1986): “La investigación cualitativa”, *Educación* 10, 1986, p. 23-50.

¹⁷ **ANGUERA ARGILAGA, M. T.** (1986): “La investigación cualitativa”, *Educación* 10, 1986, p. 23-50.

3. LOS IMAGINARIOS URBANOS COMO SISTEMAS DE EVALUACIÓN

La ciudad es soporte de multitud de usuarios permanentes o esporádicos. La utilización del espacio propicia el desarrollo de “imaginarios urbanos” por parte de estos usuarios, “imaginarios urbanos” que de algún modo representan el espacio según la interpretación de cada usuario¹⁸. Estas representaciones podrían analizarse para influir en el desarrollo urbano por representar la ciudad a nivel multidimensional. Cada una de las imágenes proyectadas o la que se desea proyectar, condiciona y representa a su vez el panorama económico, social, ambiental y cultural que cada individuo percibe o desea percibir. Por tanto, el análisis de estos “imaginarios urbanos”, en tanto proporcionan una interpretación de lo que realmente percibe el usuario, puede funcionar como herramienta de análisis en el estudio de posibles disfunciones en los modelos de desarrollo, permitiendo a través de estos conectar con la participación ciudadana y favorecer la contextualización de los sistemas de evaluación.

La captación de los símbolos del ambiente es fruto de la socialización, y en suma implica, en sí misma, una actividad social¹⁹. Por tanto, la percepción ambiental es un fenómeno de carácter social y podría paliar la deficiente comunicación actual entre el usuario y los sistemas y agentes de la planificación. Todo sujeto es atraído o fija su atención en una serie de propiedades de un marco físico que le permiten reconstruir su estructura. Tras ese nivel de reconocimiento el individuo selecciona una serie de información que le permiten desarrollar una valoración. Esta valoración incorpora ya la dimensión afectiva y un plan de metas o expectativas del individuo. El último nivel correspondería con la adaptación del individuo con el propósito de obtener unas metas.

Este tipo de análisis fue utilizado por Armando Silva en su libro “Ciudades imaginadas”, en el que emplea como método de análisis las representaciones cognitivas de los individuos que han experimentado la ciudad. En esta publicación Armando desarrolla este aspecto de la ciudad vista desde la perspectiva del ciudadano y realiza un estudio empírico de la ciudad a través de las narraciones de los habitantes como una posible “categoría de análisis”²⁰. Y es que tal y como explica en uno de los fragmentos “una ciudad se autodefine por sus mismos ciudadanos y por sus vecinos o visitantes. Cómo decir que no son diferentes los parisinos de los romanos, o cómo no ver a estos últimos tan distintos a los londinenses y un poco más parecidos a los madrileños. Quiero presentar, entonces, una propuesta de reconocimiento de la ciudad por vía de proyección imaginaria.” “Sólo a través de ejercicios continuados de investigación, y de cara al registro de la participación ciudadana en su construcción simbólica, podemos

¹⁸ **LYNCH**, K. (1984): “La imagen de la ciudad”, GG, Barcelona.

¹⁹ **CORRALIZA**, J. A. (1987): *La experiencia del ambiente. Percepción y significado del medio construido*, Tecnos, 1987, Madrid, p.42.

²⁰ **SILVA**, A. (2006): *Imaginarios urbanos*, Arango Editores, Bogotá

averiguar cómo usan los ciudadanos su ciudad y también cómo se imaginan que la ciudad se segmenta para mostrarse a sus moradores y extraños.”²¹

Una de las estrategias más empleadas en la aplicación de la cognición ambiental son los “mapas cognitivos” o mapa mental. Downs y Stea definían en 1978 el mapa cognitivo como “un constructo que abarca aquellos procesos que hacen posible a la gente adquirir, codificar, almacenar, recordar y manipular la información acerca de la naturaleza de su ambiente espacial. Esta información se refiere a los atributos y localizaciones relativas de la gente y los objetos en el ambiente, y es un componente esencial en los procesos adaptativos de la toma de decisión espacial²²”. En esta definición ya se percibe la carga reflexiva que estos atribuyen a los mapas cognitivos como herramientas útiles en la construcción de un entorno espacial. Y es que además de “organizar la experiencia social y cognitiva, e influir en la organización del espacio”, Siegel atribuía a los mapas cognitivos la capacidad de funcionar como “dispositivos para generar decisiones acerca de acciones y planificación de secuencias de acción”²³.

El estudio de los mapas cognitivos lleva a la identificación de ciertos componentes que se repiten en los mismos: la “identidad” o identificación de un objeto, la “estructura” o relación espacial del objeto con el observador y otros objetos, y el “significado” emotivo o práctico que tienen estos elementos para el observador. Elementos que se relacionan con los términos sendas, bordes, barrios, nodos, y mojones que Kevin Lynch dejó definidos en su análisis de los urbanos en su libro “La imagen de la ciudad”²⁴.

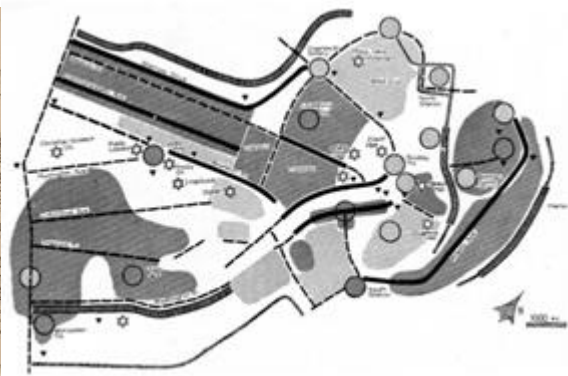


Figura 1. Bocetos para la imagen de Boston Lynch. Figura 2. Mapa cognitivo Boston Kevin Lynch.

²¹ SILVA, A. (2006): *Imaginario urbano*, Arango Editores, Bogotá p. 15.

²² Definición de Downs y Stea recogida en el libro de: ARAGONES, J. I., JIMÉNEZ BURILLO, F. (1986): *Introducción a la psicología ambiental*, Madrid, 1986, Ed. Alianza psicología, p. 67.

²³ ARAGONES, J. I., JIMÉNEZ BURILLO, F. (1986): *Introducción a la psicología ambiental*, Madrid, 1986, Ed. Alianza psicología, p. 68.

²⁴ LYNCH, K.(1984): “*La imagen de la ciudad*”, GG, Barcelona.

Un mapa cognitivo es por tanto “un dibujo de la ciudad que una persona lleva en su mente: las calles, barrios, plazas, que son importantes para él, de algún modo enlazadas y con una carga emocional adjunta a cada elemento”²⁵. Por ser este una representación directa de la percepción del usuario, es determinante en el análisis de su comportamiento, y por tanto, la lectura o análisis de los mapas cognitivos, aplicados al contexto urbano, proporcionaría gran cantidad de información tanto a nivel de análisis, en la realización de propuestas de intervención urbana, como de evaluación, pues si tal y como apunta Lefebvre “para cambiar la vida debemos cambiar el espacio”, es obvio que, no hemos intervenido bien en el espacio si esa vida no ha cambiado a pesar de haber cambiado el espacio. Y es que la capacidad de los sistemas cualitativos para ver hasta qué punto se ha consolidado el cambio y ha mejorado la dimensión social es muy significativa, de ahí la defensa de estos sistemas como complemento a los actuales.

4. APLICACIÓN DE MAPAS COGNITIVOS AL ACA

¿Qué pasaría si aplicamos los mapas cognitivos a un área con los problemas urbanos que los documentos comunitarios describen? Desde hace varias décadas Asturias al igual que Europa se enfrenta a este reto, a esta disputa por implantar un nuevo modelo de desarrollo que sea capaz de recuperar la economía tras el declive del modelo tradicional. Ya en las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio se habla del “desequilibrio territorial entre el centro y las periferias territoriales entre el centro y las periferias” y de la necesidad de “la disminución del desequilibrio como uno de los grandes objetivos planteados”²⁶. La extensión de las carreteras de alta velocidad y la difusión de los nuevos medios de comunicación provocó la “desconcentración”, y con ello que actividades secundarias y terciarias tradicionalmente ligadas a la ciudad salpicaran cada vez con mayor intensidad el campo, atraídas por el bajo precio del suelo rústico y por la mejora de la accesibilidad en las áreas rurales, de tal manera que cada vez resulta más difícil establecer los límites, ya muy difuminados, entre lo rural y lo urbano.

Por tanto, en el territorio asturiano, al igual que apunta Castells en su confrontación de “espacio de los flujos” y “espacio de los lugares”, existe “una profunda transformación de la estructura espacial urbana” que atiende más al “espacio de los flujos” que “ligan entre sí, globalmente, nodos estratégicos de producción y gestión sin necesaria conexión espacial”, que a la “lógica tradicional” de los lugares “como forma territorial de organización de la cotidianeidad y de la experiencia de los seres humanos”. Y es que actualmente, mientras el “espacio de los flujos” está globalmente integrado, es decir organizado, el “espacio de los

²⁵ ARAGONES, J. I., JIMÉNEZ BURILLO, F. (1986): *Introducción a la psicología ambiental*, Madrid, 1986, Ed. Alianza psicología, p. 67.

²⁶ Gobierno del Principado de Asturias (1991): *Directrices de Ordenación del Territorio*, “Enfoque y objetivo de las directrices”.

lugares” está localmente fragmentado, es decir desorganizado²⁷. La lucha contra la desintegración requiere la intervención en múltiples dimensiones (económica, social, cultural, medioambiental), que deben ser tenidas en cuenta y repensadas de forma solidaria, tal es el objetivo de la Regeneración Urbana Integrada, y ahí radica su compleja aplicación. Y es el acercamiento a la dimensión social desde la perspectiva del usuario del territorio, en este caso de un fragmento del Área Central de Asturias, lo que nos permiten la psicología ambiental y en concreto los mapas cognitivos que analizaremos a continuación.

Las siguientes imágenes corresponden a diferentes mapas cognitivos realizados por usuarios de la ciudad de Avilés en Asturias. Cada una de ellas aporta una lectura diferente del sistema urbano, y a la vez todas ellas proporcionan multitud de información sobre el sistema urbano.

En cuanto al concepto de la escala, se observa en las representaciones como el concepto “ciudad” se difumina. Y es que ya en el “Libro verde sobre el medio ambiente urbano” se hace referencia a la necesidad de cambiar el término “ciudad”, por el término “área urbana” que refleja mejor la realidad, la estructura existente, en la que la ciudad supera los límites tradicionales. Mientras que en el primer mapa cognitivo (figura 3) aparece representada la “ciudad compacta”, en el segundo mapa ya se refleja la dispersión urbana y la explosión de la ciudad a la escala supramunicipal. Y es que más allá de límites en función de los asentamientos humanos, pasan a ser límites en función de los patrones de comportamiento, pudiendo dos espacios lejanos tener gran conexión debido a ciertos patrones de conducta.

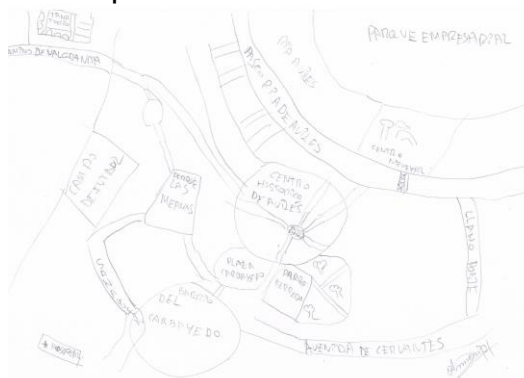


Figura 3. Mapa cognitivo Avilés 1.



Figura 4. Correspondencia mapa cognitivo. Google.

²⁷ CASTELLS, Manuel y BORJA, J. (1998): *Local y global, La gestión de las ciudades en la era de la información*, p.67.

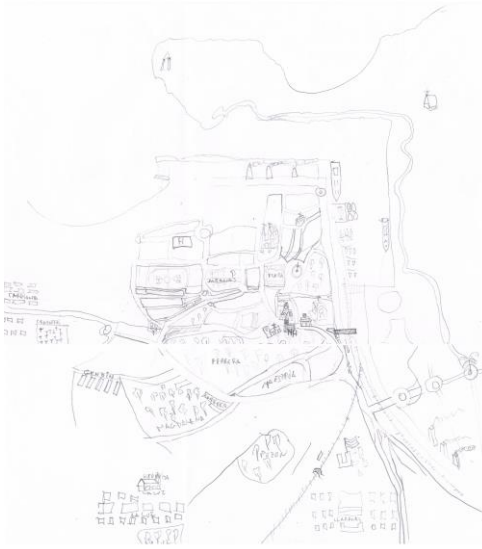


Figura 4. Mapa cognitivo Avilés 2.

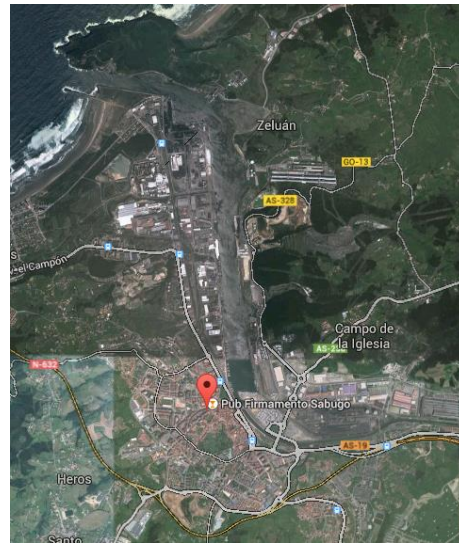


Figura 5. Correspondencia mapa cognitivo. Google.

Respecto a la organización de la estructura urbana cada representación cognitiva de cada usuario incorpora los lugares para él reconocibles. Goethe dijo que “vemos solo aquello que conocemos”, y esta cita es una de las explicaciones por la cual este método puede ser de gran utilidad en la planificación. Cada usuario representa los lugares simbólicos o que le son afines en la ciudad. ¿Qué áreas nunca aparecen y por qué?, ¿Cuáles se repiten en todos y por qué? En los mapas cognitivos del fragmento urbano del ACA áreas que aparecen continuamente hasta llegar en algunos a ser las grandes protagonistas del mapa elaborado. ¿Qué pasa con el resto de áreas que permanecen ocultas, son áreas degradadas?, ¿Qué debemos hacer con los elementos patrimoniales que no son reconocibles por el usuario? ¿Podríamos recuperarlos para la memoria del usuario para crear ciudad?



Figura 6. Mapa cognitivo Avilés 1



Figura 7. Mapa cognitivo Avilés 2



Figura 8. Mapa cognitivo Avilés 3

En todas las figuras podemos ver que aparecen elementos comunes. El señalado en este caso corresponde con el espacio público del “Parque de Ferrera”.

La escala de cada barrio, los nombres, el orden en que se dibujan los elementos, todo lo que el usuario describe en la elabora un mapa cognitivo aporta información valiosa para orientar las políticas de regeneración. Y es que en último término, es el usuario el que utiliza el entorno urbano, y a través de sus pautas o conductas, es él el que puede mejorar la sostenibilidad de los sistemas urbanos.

Y es en este aspecto en el que debemos incidir para alcanzar un proceso de planificación “integrado” real.

5. LOS MAPAS COGNITIVOS Y LA REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA

Los sistemas de análisis que, como en los mapas cognitivos, tienen en cuenta la visión particular de los ciudadanos enlazan con la visión “integrada” propuesta por los documentos europeos en los que la implicación ciudadana ostenta gran relevancia. Entendiendo que lo novedoso es la separación entre arquitectura y psicología ambiental Muntañola apuesta por la recuperación del dialogo y la colaboración entre las disciplinas ya que “no puede existir arquitectura sin sociedad ni sociedad sin arquitectura”²⁸. Y es que de forma empírica Armando Silva ya aplica la cognición ciudadana como técnica de investigación de la ciudad, sin embargo estas técnicas aún no forman parte ni se han planteado a nivel institucional a pesar de que la suma de cada visión es una visión muy completa de la ciudad tal y como afirma en la descripción del método: “...entre las técnicas de investigación que se desarrollaron para establecer la imagen de la ciudad, una de ellas incluya la elaboración de un formulario-encuesta sobre proyecciones imaginarias de ciudadanos según explicaciones de croquis urbanos. Apuntando que, la representación de una ciudad, pues, no es sólo una imagen urbana que se encuentra en cualquier esquina, sino el resultado de muchos puntos de vista ciudadanos, que sumados, dan como resultado una ciudad que también es el efecto de un deseo o de muchos deseos que se resisten a aceptar que la urbe no sea también el otro mundo que todos quisieran vivir.”²⁹

Si los sistemas de planificación tuvieran en cuenta esta representación de la ciudad desde los múltiples puntos de vista de los usuarios, se paliarían las actuales deficiencias que generan problemas de adaptación al contexto, a la identidad urbana y a la participación ciudadana. Además supondrían la superación del modelo cerrado, es decir, de la aplicación de un modelo y de unos estándares predeterminados por un equipo técnico al conjunto del territorio, para adaptarse a las necesidades concretas. En los Foros de debate organizados con objeto de desarrollar el Estatuto Jurídico de Regeneración Urbana Integrada del Área Central de Asturias casi la totalidad de las deficiencias que los documentos de análisis europeos detectan en las ciudades, eran detectadas ya por los usuarios del ACA³⁰. Actualmente los ciudadanos se preguntan “para quién, con

²⁸ Intervención de Josep Muntañola en las I Jornadas de Psicología Ambiental, Madrid, 1986, recogidas en la publicación: **ARAGONES**, J. I., **CORRALIZA**, J. A. (1988): “Comportamiento y medio ambiente: La psicología ambiental en España.” Comunidad de Madrid consejería de política territorial, Madrid.

²⁹ **SILVA**, A. (2006): *Imaginario urbano*, Arango Editores, Bogotá, p. 15.

³⁰ A pesar del acierto de las observaciones ciudadanas su voz no pudo llegar a los técnicos ni a las mesas de gestión de los espacios urbanos, y es que una de las conclusiones al Foro de debate de Oviedo fue la falta de toma en consideración real de la participación ciudadana, denunciando la FAVO (Federación de Asociaciones de Vecinos de Oviedo) la “falta de participación real”. *Grupo de Estudios Jurídico-Sociales Sobre Territorio y Desarrollo Sostenible, Regeneración Urbanística y territorial. Oviedo, publicado en la web: <http://www.unioviedo.es/Desarrollosostenible/informacion/documentos/Texto%20Foro%20Oviedo.pdf>*

quién, y como” se ha hecho la ciudad³¹, y es que desde los foros científicos se defiende desde hace décadas la necesidad de incorporación de estos sistemas cualitativos sin haber obtenido respuesta. En las I Jornadas de Psicología ambiental de Madrid, Muntañola recomendaba “estudiar más las pautas de habitar espacios, para aprender luego de ellas los mejores y más sutiles medios de análisis”³². Y en cierto modo esta es la deficiencia que aún hoy muestran los procesos de planificación, que a pesar de apostar por la Regeneración Urbana Integrada como nuevo modelo con un enfoque global, no han sabido conectar con el usuario de la ciudad. Apostemos entonces por:

“Estudiar más el mundo para conocer el espacio, y menos el espacio para producir mundos”³³.

³¹ Grupo de Estudios Jurídico-Sociales Sobre Territorio y Desarrollo Sostenible, *Regeneración Urbanística y territorial*. Oviedo, publicado en la web:
<http://www.unioviedo.es/Desarrollosostenible/informacion/documentos/Texto%20Foro%20Oviedo.pdf>

³² Intervención de Josep Muntañola en las I Jornadas de Psicología Ambiental, Madrid, 1986, recogidas en la publicación: **ARAGONES, J. I., JIMÉNEZ BURILLO, F.** (1986): *Introducción a la psicología ambiental*, Madrid, 1986, Ed. Alianza psicología.

³³ Intervención de Josep Muntañola en las I Jornadas de Psicología Ambiental, Madrid, 1986, recogidas en la publicación: **ARAGONES, J. I., JIMÉNEZ BURILLO, F.** (1986): *Introducción a la psicología ambiental*, Madrid, 1986, Ed. Alianza psicología.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO IBAÑEZ, M.R. (2012): "De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del derecho urbanístico", *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente*, nº277.

ALONSO IBAÑEZ, M.R., "Intervención en la ciudad existente: las actuaciones de rehabilitación en las reformas legislativas del año 2011", *CyTET*, nº174.

ANGUERA ARGILAGA, M. T. (1986): "La investigación cualitativa", *Educación* 10.

ARAGONES, J. I., JIMÉNEZ BURILLO, F. (1986): *Introducción a la psicología ambiental*, Madrid, Ed. Alianza psicología.

CASTELLS, M., BORJA, J. (1998): *Local y global, La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus.

CORRALIZA, J. A. (1987): *La experiencia del ambiente. Percepción y significado del medio construido*, Tecnos, 1987, Madrid.

CREMADES, R. (2012): "Los sistemas de indicadores y la mejora en la transparencia en la toma de decisiones", *IVE*.

Estados Miembros (2007): "Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles"

Estados Miembros (2010): "Declaración de Toledo"

Gobierno del Principado de Asturias (1991): "Directrices de Ordenación del Territorio", "Enfoque y objetivo de las directrices"

Grupo de Estudios Jurídico-Sociales Sobre Territorio y Desarrollo Sostenible (2013): "Regeneración Urbanística y territorial. Oviedo", publicado en la web: <http://www.unioviedo.es/Desarrollosostenible/informacion/documentos/Texto%20Foro%20Oviedo.pdf>

LYNCH, K. (1984): *La imagen de la ciudad*, GG, Barcelona.

Ministerio de vivienda, (2010): *Libro Blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*, Madrid.

Naciones Unidas (1992). "Declaración de Río sobre el medioambiente y el desarrollo."

SILVA, A. (2006): *Imaginario urbano*, Arango Editores, Bogotá



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

Evaluación de la justicia ambiental por distritos urbanos como base para un nuevo desarrollo. El caso de Barcelona

*Antonio Moreno Jiménez**, *Antonio J. Palacios García***, *Ana Mellado San Gabino****

** Catedrático de Geografía Humana del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid*

*** Profesor Contratado Doctor del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid*

**** Licenciada en Ciencias Ambientales*

RESUMEN

Esta comunicación tiene dos objetivos: a) analizar la exposición potencial de ciertos grupos vulnerables de la población a la contaminación atmosférica en la ciudad de Barcelona; b) proporcionar bases para el examen de las injusticias ambientales por distritos urbanos, dada su idoneidad para la gobernanza municipal. Se muestra qué grupos vulnerables y con qué intensidad están expuestos a la contaminación atmosférica y en qué distritos. Así, se exponen las inequidades ambientales, base de las políticas tendentes a corregirlas.

Palabras clave: justicia ambiental; grupos vulnerables; contaminación del aire; sistemas de información geográfica

ABSTRACT

The present paper has two goals: a) to analyze certain vulnerable population groups potential exposition to air pollution in the city of Barcelona; b) to provide a basis for the study of environmental injustice by urban districts – a useful tool for municipal governance. It shows which vulnerable population groups are exposed to air pollution - and how intense this exposure is - in different districts. This serves as a basis for the discussion of the environmental injustices that should be corrected by policies.

Keywords: environmental justice; vulnerable population groups; air pollution; geographical information systems

1. INTRODUCCIÓN

Tal y como reza el enunciado del área temática en el que se inserta este trabajo, asistimos a un cambio de época en el que los retos ambientales requieren nuevas respuestas. Esto supone que debemos de conocer con la mayor rigurosidad posible los impactos que las actividades humanas están generando sobre el medio, pero también sobre el propio ser humano. Si las ciudades de los países desarrollados aglutinan hoy a aproximadamente una tercera parte de la población de dichos países, es más importante aún si cabe tener en cuenta los efectos negativos que sobre sus habitantes se producen.

En las últimas décadas ha ido creciendo una mayor concienciación pública y política por un desarrollo territorial más equilibrado, que aúne conceptos tales como la calidad de vida, el bienestar o la sostenibilidad. En este marco también se ha desarrollado el principio de justicia ambiental¹ que, aunque complejo, alude al necesario equilibrio que deben soportar todos los individuos frente a las “cargas” ambientales (peligros, degradación, insalubridad, contaminación, etc.).

Sin embargo, esto no resulta tarea fácil por cuanto existen diferencias intraurbanas, algunas de las cuales son la transcripción de la desigual composición social, que se concretan espacialmente en ámbitos segregados dentro de las ciudades contemporáneas. Puesto que esta segregación no suele ser homogénea para el conjunto de la población urbana, uno de los hechos más característicos de la configuración de las ciudades es la desigualdad que existe entre los diferentes grupos sociales expuestos a los riesgos ambientales con los cuales conviven (Egea *et al.*, 2008). Son, por tanto, los colectivos más sensibles o vulnerables a los impactos ambientales (como los niños, los ancianos o los inmigrantes) los que requieren un mayor grado de atención.

De acuerdo con estas premisas, esta comunicación se plantea con un doble objetivo: en primer lugar, abordar el análisis de la exposición potencial de ciertos grupos vulnerables de la población a la polución atmosférica en la ciudad de Barcelona; y en segundo término, proporcionar bases para el examen de las injusticias ambientales por distritos urbanos, dada su idoneidad para la gobernanza municipal. Con ello pretendemos poner el acento en la necesidad de un mejor conocimiento del espacio urbano, de cara a un desarrollo más equilibrado y justo para el conjunto de la sociedad.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

La ciudad objeto de estudio, Barcelona, capital de la Comunidad Autónoma de Cataluña, posee 1.611.622 habitantes (a 1 de enero de 2013) y una extensión de 98,21 km². El municipio está dividido en diez distritos (Figura 1), aunque su área metropolitana está conformada por 36 municipios e incluye a una población que supera los 3,2 millones de habitantes. Tal y como realizamos en anteriores

¹ Para ampliar información sobre el concepto de justicia ambiental recomendamos la lectura de las obras de Walker, 2012, Arriaga y Pardo, 2011 y Moreno, 2010.

publicaciones (Vidal y Palacios, 2012), el ámbito de estudio utilizado ha sido la denominada “área urbana poblada (AUP)”, que es el espacio urbano caracterizado por la presencia de vivienda (tejido continuo y discontinuo) y también por usos del suelo no residenciales, pero sí de utilización habitual por parte de la población (e.g. deportivos, comerciales, recreativos, zonas verdes, etc.), y excluyendo otros usos, urbanos o no, con baja presencia humana.

En el espacio urbano barcelonés se ha aplicado una metodología basada en la utilización de diferentes fuentes, que han sido tratadas de formas diversas. Así, la información estadística demográfica, desagregada por secciones censales y distritos, procede del Padrón Municipal de Habitantes (PMH) referido al 1 de enero de 2011. Las pautas de distribución intraurbana de los colectivos vulnerables elegidos (niños de entre 0 y 4 años de edad, ancianos o personas de más de 80 años de edad e inmigrantes de países menos desarrollados, agrupados por continentes) han sido una de las facetas tenidas en cuenta para analizar las posibles injusticias ambientales.

El segundo de los componentes considerados ha sido la contaminación del aire. En este caso los datos proceden de la Xarxa de Vigilància i Previsió de la Contaminació Atmosfèrica (XVPCA), dependiente de la Direcció General de Qualitat Ambiental, Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya. Las estaciones utilizadas en este trabajo pertenecen al municipio de Barcelona, pero dado el número reducido de las mismas (6), también se han utilizado otras 6 provenientes de municipios limítrofes; todas están dentro de la zona 1 de calidad de aire, denominada Área de Barcelona, con una población de 2.858.770 habitantes según el Anuario Estadístico de Cataluña de 2010.

Las variables ambientales seleccionadas para este trabajo han sido la concentración media anual en la atmósfera de dióxido de nitrógeno (NO₂) y de partículas inferiores a 10 µm (PM₁₀) en 2010. Los valores de referencia adoptados aquí para hablar de alta o baja polución han sido, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Unión Europea (UE) y a la normativa española, de 40 µg/m³ para el NO₂. Para el caso de las PM₁₀, dada la discordancia en los límites admisibles entre ambas instituciones (40 y 20 respectivamente), se ha adoptado el de 30 µg/m³, como valor intermedio.

La estimación de la polución resulta un desafío complejo y se ha abordado con métodos varios, tal y como se desvela en los ensayos publicados (*vid.* Daly y Zannetti, 2007; Wheeler *et al.*, 2008; Wong *et al.*, 2004). En nuestro caso, el procedimiento adoptado constó de varias etapas (*vid.* Cañada *et al.*, 2014): a) análisis exploratorio espacial de los datos; b) análisis estructural de los mismos mediante el semivariograma e interpolación polinómica global de 1º, 2º y 3º grado, para detectar la posible anisotropía y tendencia espacial; c) ensayos de interpolación espacial mediante la media ponderada por el inverso de la distancia (IDW) y el Kriging ordinario (Cañada, 2007a y b; Krivoruchko, 2011).

Figura 1. División por distritos en Barcelona y área urbana poblada



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona y elaboración propia

Finalmente, para estimar la posible justicia o injusticia ambiental se procedió a calcular la población de los grupos vulnerables expuestos potencialmente a una contaminación superior e inferior a los niveles de referencia, como indicadores sintéticos (*vid.* Moreno, 2012). Frente a otros análisis de la equidad ambiental que examinan y presentan los resultados para el conjunto de la ciudad como un todo (e.g. Moreno, 2007 y 2013; Moreno y Cañada, 2007), en el presente trabajo los datos de población (inicialmente por secciones censales) y de contaminación estimada (por píxeles de 50 metros) se han agregado y analizado por distritos municipales. Se obtuvieron así las cifras de población total y de grupos vulnerables por encima de los límites mencionados antes en toda la ciudad y en cada distrito. A efectos de comparación entre distritos se adoptaron como cifras de referencia los porcentajes de población total expuesta a alta polución en el conjunto de la ciudad (para cada contaminante). El análisis se ha basado en un indicador para cada grupo vulnerable g en cada distrito d , Δ_{gd} , construido así:

$$\Delta_{gd} = (PE_c \cdot 100 / P_c) - (PE_{gd} \cdot 100 / P_{gd})$$

Siendo PE_c la población total expuesta a polución por encima del límite normativo en la ciudad, P_c la población total de la ciudad, PE_{gd} la población del grupo vulnerable g en el distrito d , expuesta a una polución superior al nivel normativo, y P_{gd} la población total del grupo vulnerable g en el distrito d .

De esta forma, una diferencia nula implicaría que los residentes de un grupo dado, g , soportan en el distrito d una exposición similar a la del conjunto urbano. Las cifras positivas significarían que dicho grupo muestra una exposición inferior a la de la población de la ciudad y que, por tanto, está en una situación más favorable. Por el contrario, las diferencias negativas significarían que dicho grupo muestra en ese distrito una exposición superior a la de la población de la ciudad y que, por tanto, está en una situación más desfavorable; en este caso se podría interpretar como injusticia ambiental para los miembros de ese grupo en dicho distrito, lo que merecería ser valorado por políticos, expertos y ciudadanos.

3. RESULTADOS OBTENIDOS

El resultado de justicia o de injusticia ambiental, por tanto, se deriva del cruce de dos variables. Por un lado, la calidad ambiental. En este sentido, habría que recordar que los contaminantes del aire son considerados como los mayores responsables de la carga ambiental negativa que soportan las ciudades. Por otro lado, la segunda variable a considerar es la relativa a la distribución intraurbana de los colectivos vulnerables. Así, de lo que se trata es de mostrar en qué distritos y en qué proporción hay una situación de mayor o menor exposición a una atmósfera contaminada o, dicho de otro modo, cuánto de “penalización ambiental” excesiva sufren dichos colectivos respecto al resto de habitantes de la ciudad.

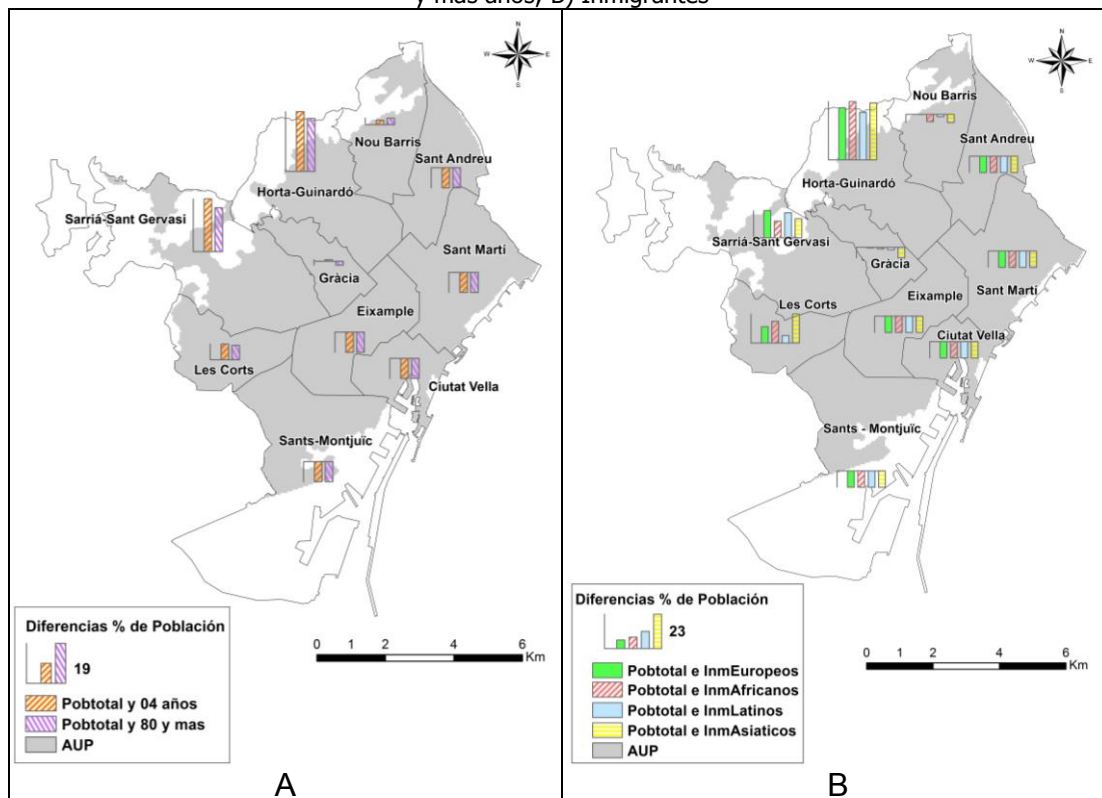
3.1. La exposición de los grupos de población vulnerables al dióxido de nitrógeno (NO₂) por distritos en la ciudad de Barcelona

El grado de exposición potencial de la población total a las concentraciones de NO₂ superiores a 40 µg/m³ en el conjunto de la ciudad es elevado, del orden del 87,24%. Sin embargo, afloran notables diferencias de exposición entre los diferentes distritos. Así, en los ubicados en la franja más próxima al mar (Ciutat Vella, Eixample, Sants-Montjuïc, Sant Andreu y San Martí) la totalidad de su población se encuentra expuesta a valores más elevados de contaminación². Por otra parte, los distritos ubicados más hacia el interior, singularmente en la periferia oeste, presentan una menor exposición (Les Corts, Sarrià-Sant Gervasi, Gràcia, Horta-Guinardó y Nou Barris). Las razones que explican estas diferencias habría que relacionarlas con esa localización periférica y seguramente con la distribución de la renta per cápita en el municipio (a mayor renta, menor nivel de exposición).

La Figura 2 permite visualizar las disparidades existentes entre distritos para los grupos de edad de niños y ancianos por un lado, y para los grupos de inmigrantes por otro, en cuanto a exposición al NO₂.

² Sin embargo, un análisis más detallado permite detectar que son los barrios de Gràcia y parte de Sant Gervasi, los que alcanzan los valores más altos de concentración de este contaminante. Se trata en ambos casos de áreas urbanas recorridas por grandes avenidas con tráfico muy intenso, como la Ronda General Mitre, Vía Augusta, Travessera de Dalt o la Avenida de la Diagonal (Cañada *et al.*, 2014: 330).

Figura 2. Exposición a niveles inaceptables de NO₂ en los distritos de Barcelona: A) Grupos de 0 a 4 años y 80 y más años; B) Inmigrantes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Instituto Nacional de Estadística (INE)

En el lado izquierdo (A) de la Figura 2 se constata que en los distritos ubicados en la franja noreste-suroeste (más próximos al mar) las barras de ambos grupos de edad (niños y ancianos) quedan de forma notable por debajo de la línea horizontal que marca la equi-exposición. Es decir, los porcentajes de exposición de estos grupos son superiores al porcentaje de la ciudad. Es por ello que en estos distritos (Sant Andreu, San Martí, Eixample, Ciutat Vella y Sants-Montjuïc), tanto los niños como los ancianos soportan una carga ambiental por NO₂ proporcionalmente superior a la carga estimada para toda la ciudad de Barcelona. Ello refleja una 'penalización', por excesiva exposición, en este conjunto de distritos donde los niños de edades comprendidas entre los 0 y 4 años y los ancianos de más de 80 años se verían más afectados por el contaminante que el total poblacional.

Por otro lado, el conjunto de distritos localizados hacia el oeste (Les Corts, Sarriá-Sant Gervasi, Gràcia, Horta-Guinardó y Nou Barris) muestra que las barras de ambos grupos de edad están muy por encima de la línea horizontal de equi-exposición, lo que indica una sub-exposición al contaminante con respecto a la población total de Barcelona. Por tal razón, en estos distritos los grupos vulnerables de estudio se ven favorecidos por una menor exposición proporcional a concentraciones de NO₂ por encima del umbral permitido. No obstante, hay diferencias significativas entre unos lugares y otros. Así, la sub-exposición es más elevada en los distritos occidentales de Sarriá-Sant Gervasi y Horta-Guinardó, dándose en mayor medida en niños que en ancianos. Por otro lado, encontramos a los distritos de Nou Barris y de Gràcia, en los cuales las exposiciones de los grupos vulnerables son muy análogos al valor porcentual de la ciudad. Si bien en

el segundo existe cierta disparidad entre el grupo de ancianos (ligeramente sobre-expuestos al contaminante) y el grupo de niños (ligeramente favorecido con una sub-exposición).

En definitiva, el análisis realizado muestra evidentes diferencias en cuanto a la exposición de los grupos de edad en función de su localización intraurbana. Así, los niños y ancianos de los distritos de Sant Andreu, San Martí, Eixample, Ciutat Vella y Sants-Montjuïc sufren una penalización no equitativa, por excesiva exposición al contaminante. Por el contrario, los distritos de Les Corts, Sarriá-Sant Gervasi, Gràcia, Horta-Guinardó y Nou Barris se muestran notablemente favorecidos en algunos casos, y de forma más ligera en otros, por tener una menor 'carga', siempre en términos comparativos. Las razones de esta distribución podrían ser varias. Por un lado, la topografía de la ciudad y la influencia de la Sierra de Collserola, junto con el predominio de los vientos de componente norte, propician la dispersión del contaminante en el sentido del eje de máxima continuidad espacial (Cañada *et al.*, 2014: 328). Por otro, las emisiones de los vehículos, que son más intensas en el interior urbano, la existencia en la periferia de mayor cantidad de zonas verdes y de otro patrón urbanístico, o la influencia marítima, también podrían ser razones a considerar en función del distrito.

En lo que respecta a los cuatro grupos de inmigrantes extranjeros (Figura 2B) el patrón general de sobre y sub-exposición en la ciudad es bastante concordante con el anterior. No obstante, existen diferencias en los distritos de Nou Barris y de Gràcia, en los cuales se observa una ligera sobre-exposición de algunos de los inmigrantes extranjeros al NO₂. En ambos casos, los cuatro grupos se ven desfavorecidos teniendo una 'carga' un poco superior a la del total de población de la ciudad, siendo el grupo de inmigrantes asiáticos el más alejado de la equi-exposición. Por su lado, en los distritos de la franja oriental y costeros (Sant Andreu, Sant Martí, Ciutat Vella, Sants-Montjuïc y Eixample), también hay una sobre-exposición, pero más intensa y similar, entre los cuatro grupos de inmigrantes analizados.

Por el contrario, los distritos periféricos del arco noroeste-oeste (Horta-Guinardó, Sarriá-Sant Gervasi y Les Corts) muestran una sub-exposición notable de estos grupos. Aunque hay desigualdades en los niveles de exposición (los inmigrantes latinos se ven menos favorecidos en el caso de Les Corts y Horta-Guinardó que el resto de grupos), en general, en todos ellos el grado de exposición de los inmigrantes extranjeros es menor, y por tanto más favorable, en relación al valor porcentual de la población total.

En resumen, en cinco de los diez distritos barceloneses está presente una clara desventaja o no equidad por excesiva carga ambiental de NO₂ para los inmigrantes extranjeros. Se trata tanto de distritos costeros, como interiores, pero básicamente de la llanura litoral. Por su parte, las situaciones de menor exposición comparativa (i.e. beneficio relativo), solo aparecen en tres distritos interiores. Estas discrepancias están relacionadas, sin lugar a dudas, con los patrones de distribución intraurbana específicos que tienen cada uno de los colectivos de inmigrantes extranjeros analizados.

3.2. La exposición de los grupos de población vulnerables a las partículas atmosféricas (PM₁₀) por distritos en la ciudad de Barcelona

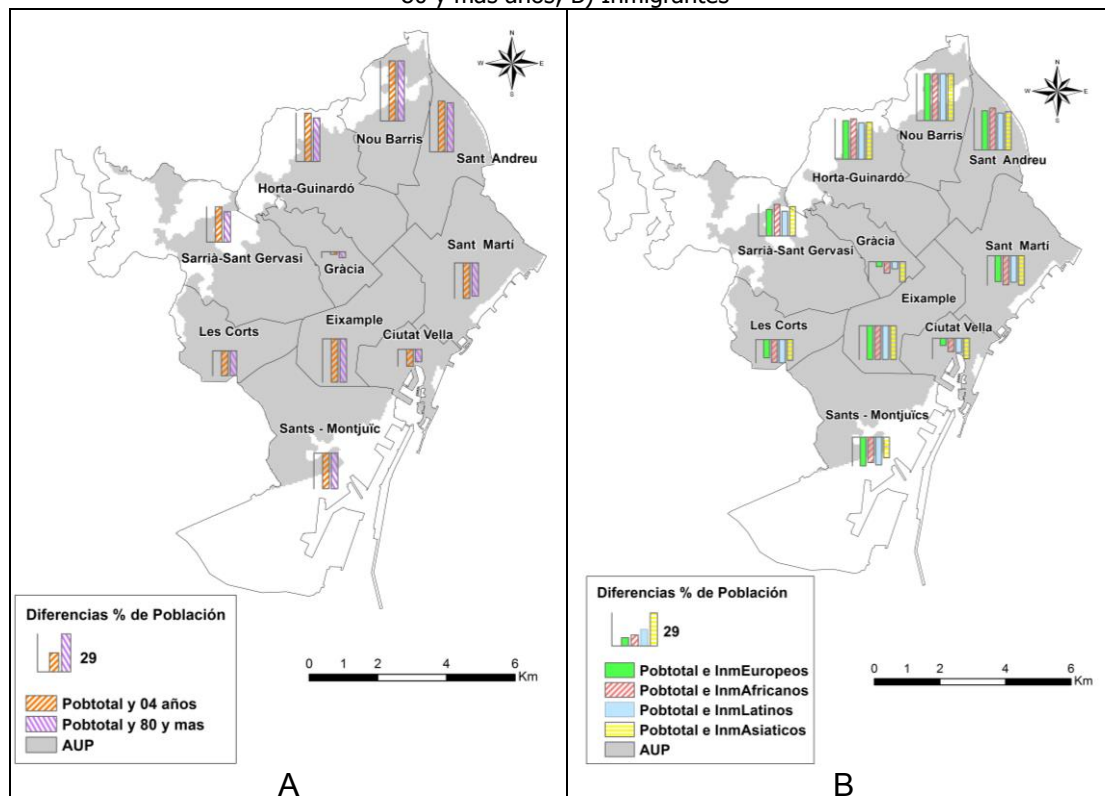
El grado de exposición potencial de la población total a las concentraciones de PM₁₀ superiores a 30 µg/m³ es menos elevado en el conjunto de la ciudad con respecto a los datos del anterior contaminante: 58,16%. Sin embargo, hay diferencias significativas nuevamente entre distritos (Figura 3), tanto en los grupos de edad (A), como en el colectivo de inmigrantes (B).

Como se puede observar en ambos mapas, las diferencias contraponen los distritos más septentrionales, de carácter más interior y urbanismo periférico, y los más meridionales, de carácter costero y pertenecientes a zonas urbanas bajas. Así, los distritos de Nou Barris, Sant Andreu, Horta-Guinardó y Sarrià-Sant Gervasi muestran una exposición al contaminante marcadamente inferior de la observada en el total de la ciudad (diferencias positivas). Es decir, tanto los grupos de edad estudiados (niños y ancianos), como los inmigrantes extranjeros se ven “favorecidos” en cuanto a su relación con este contaminante. Las razones que lo explicarían podrían ser vinculadas con el propio carácter del contaminante (PM₁₀), que tiende a situarse en las zonas de menor altitud y en extensiones llanas de terreno que facilitan la acción del viento y la dispersión del mismo. Esto se traduciría en una menor concentración en estas áreas periféricas puesto que tienen una mayor influencia de la sierra y están situadas a una mayor altitud.

Por su parte, los distritos de la llanura costera (como Sant Martí, Ciutat Vella, Eixample, Gràcia, Les Corts y Sants-Montjuïc), situados en el arco noreste-sur-suroeste, presentan una clara sobre-exposición (diferencias negativas con respecto al valor observado en la ciudad) al contaminante, tanto en los grupos de edad, como en el colectivo de inmigrantes extranjeros. Sin embargo, ello no obsta para que nuevamente existan diferencias entre distritos. Así, los distritos de Gràcia y de Ciutat Vella presentan, para los grupos de edades vulnerables, una menor sobre-exposición con respecto al valor porcentual total, siendo muy exigua en el primero de ellos. Los resultados ‘penalizan’ algo al grupo de ancianos en el caso de Gràcia mientras que en el caso de Ciudad Vella los niños aparecen más desfavorecidos en comparativa. Respecto a los cuatro grupos de extranjeros, los inmigrantes asiáticos tienden a estar más penalizados en ambas demarcaciones. Los restantes distritos de este gran grupo presentan una exposición al contaminante claramente superior a la observada en la ciudad (diferencias negativas). Esa discriminación negativa exhibe niveles parecidos en los cuatro grupos de inmigrantes. Es decir, en la comparativa entre los dos grupos de edad y los cuatro grupos de extranjeros, los resultados para este contaminante son bastante similares y negativos con respecto al valor poblacional total.

Estos hallazgos se podrían vincular a una mayor intensidad de tráfico, a las elevadas densidades edificatorias y poblacionales y a una disminución de las zonas verdes del interior. Además, los distritos se ubican en zonas llanas lo que facilita la acción del viento y la dispersión de polvo en la atmósfera.

Figura 3. Exposición a niveles inaceptables de PM₁₀ en los distritos de Barcelona: A) Grupos de 0 a 4 años y 80 y más años; B) Inmigrantes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes del Instituto Nacional de Estadística (INE)

En definitiva, en el conjunto de la ciudad afloran desigualdades notorias en lo que respecta a la exposición potencial a concentraciones elevadas de partículas atmosféricas (PM₁₀). Todos los grupos vulnerables aparecen penalizados comparativamente en los distritos costeros, orientales y meridionales. En el otro extremo estarían los grupos que residen en los distritos del arco periférico noreste-oeste, donde hay una fracción significativa de espacio y población que tiene unos niveles de exposición más favorables.

4. CONCLUSIONES

Tal y como aparece en el área temática en el que se inscribe esta comunicación, las bases para un nuevo desarrollo deberían pasar necesariamente por un diagnóstico más certero de las injusticias ambientales presentes en las ciudades actuales. Parece lógico pensar que las decisiones públicas deben sustentarse en el conocimiento de la problemática a resolver.

Asumiendo que el principio de la justicia ambiental implica un reparto proporcionalmente equilibrado entre territorios y ciudadanos de amenazas ambientales como la excesiva contaminación, esta comunicación ha pretendido poner de manifiesto que, en el caso de la ciudad de Barcelona, existe injusticia ambiental, o lo que es lo mismo, desigual exposición potencial de la población al aire contaminado del entorno donde reside.

La evaluación se ha realizado aquí confrontando dos fenómenos. Por un lado, la calidad ambiental. Puesto que los contaminantes del aire son considerados como los mayores responsables de la carga ambiental negativa que soportan las ciudades, se han utilizado los niveles de contaminación inadmisibles de dos sustancias contaminantes. Por otro, la distribución intraurbana de los colectivos más sensibles o vulnerables. El resultado es el grado de exposición potencial a concentraciones elevadas de dichos colectivos. En este sentido, en Barcelona se evidencian desigualdades notables por distritos y contaminantes. A grandes rasgos, son los distritos periféricos más cercanos a la Sierra de Collserola los que más “benefician” comparativamente a ciertos grupos vulnerables. Y al contrario, están más “penalizados” los residentes en los distritos de la llanura próxima al mar.

Finalmente procede subrayar que con este trabajo se ha pretendido ilustrar una metodología que, a partir de las estimaciones sobre la contaminación urbana, la localización y la exposición potencial de los colectivos humanos más sensibles, avance hacia un conocimiento más completo del territorio, desvelando posibles injusticias ambientales. De este modo, entendemos que se puede ayudar, de una forma más rigurosa, a la toma de decisiones urbanas, sentando además unas bases más sólidas y amplias de cara a un nuevo desarrollo atento a principios como los de sostenibilidad y equilibrio territorial.

NOTAS

Este trabajo se ha elaborado dentro del proyecto de investigación «Contaminación atmosférica urbana y justicia ambiental: metodología de evaluación y estudio de casos con sistemas de información geográfica», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España, referencia CSO2011-26177.

BIBLIOGRAFÍA

ARRIAGA, A., PARDO, M. (2011): "Justicia ambiental. El estado de la cuestión", *Revista Internacional de Sociología*, 69 (3), pp. 627-648.

CAÑADA, R. (2007a): "Técnicas de interpolación espacial deterministas y exactas: media ponderada por el inverso de la distancia y funciones de base radial", En MORENO, A. (Coord.): *Sistemas y análisis de la información geográfica*. Madrid, Ra-Ma, pp. 781-809.

CAÑADA, R. (2007b): "Técnicas de interpolación geoestadísticas: Kriging ordinario", En MORENO, A. (Coord.): *Sistemas y análisis de la información geográfica*. Madrid, Ra-Ma, pp. 823-853.

CAÑADA, R., MORENO, A. y GONZÁLEZ, H. (2014): "Modelado de la calidad del aire urbano. Un experimento metodológico con técnicas interpolación espacial", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 65, pp. 317-342.

DALY, A. y ZANNETTI, P. (2007): "Air pollution modeling – An overview", In ZANNETTI, P., AL-AJMI, D. y AL-RASHIED, S. (Eds.). *Ambient air pollution*, Chapter 2. The Arab School for Science and Technology (ASST) and The EnviroComp Institute.

EGEA, C., NIETO, J., DOMÍNGUEZ, J. y GONZÁLEZ, R. (2008): *Vulnerabilidad del tejido social de los barrios desfavorecidos de Andalucía. Análisis y potencialidades*, Centro de Estudios Andaluces. Consejería de Presidencia, Sevilla.

KRIVORUCHKO, K. (2011): *Spatial statistical data analysis for GIS users* (DVD-ROM), Esri Press.

MORENO, A. (2007): "¿Está equitativamente repartida la contaminación sonora urbana? Una evaluación desde el principio de justicia ambiental en la ciudad de Madrid", *Estudios Geográficos*, 263, pp. 595-626.

MORENO, A. (2010): "Justicia ambiental. Del concepto a la aplicación en análisis de políticas y planificación territoriales", *Scripta Nova*, XIV, 316, 33. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-316.html>

MORENO, A., (2012): "Evaluación de la justicia ambiental con sistemas de información geográfica", En MORENO, A., BUZAI, G. D. y FUENZALIDA, M. (Eds.), *Sistemas de información geográfica. Aplicaciones en diagnósticos territoriales y decisiones geoambientales*, Madrid, Ra-Ma, pp. 173-202.

MORENO, A. (2013): "Población y polución atmosférica intraurbana por dióxido de nitrógeno en Madrid: análisis desde la justicia ambiental basado en sistemas de información geográfica", *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, 52, 1, pp. 84-107.

MORENO, A. y CAÑADA, R. (2007): "Justicia ambiental y contaminación atmosférica por dióxido de azufre en Madrid: análisis espacio temporal y valoración con sistemas de información geográfica", *Boletín de la AGE*, 44, pp. 301-324.

VIDAL, M^a y PALACIOS, A. (2012): "Apuntes metodológicos para el estudio de las desigualdades sociodemográficas intraurbanas", En REQUES, P.; DE COS, O. (Eds.) *La población en clave territorial. Procesos, estructuras y perspectivas de análisis*, Actas del XIII Congreso de la Población Española, Ministerio de Educación y Competitividad, pp. 457-464.

WALKER, G. (Ed.) (2012): *Environmental justice: concepts, evidence and politics*, London, Routledge.

WHEELER, A.J., SMITH-DOIRON, M., Xu, X., GILBERT, N.L. y BROOK, J. R. (2008): "Intra-urban variability of air pollution in Windsor, Ontario - measurement and modeling for human exposure assessment", *Environ Res*, 106(1), pp. 7-16.

WONG, D., YUAN, L. y PERLIN, S.A. (2004): "Comparison of spatial interpolation methods for the estimation of air quality data", *Journal of Exposure Analysis and Environmental Epidemiology*, 14(5), pp. 404-415.



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

Opciones estratégicas e instrumentos de diagnóstico para la mitigación urbana del cambio climático

*Luis Miguel Valenzuela Montes**, *Julio A. Soria-Lara***, *José Alfonso Gálvez Salinas***

**(Dr. Geografía, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada)*

*** (Dr. Ciencias Ambientales, Investigador post-doctoral, University of Amsterdam, Países Bajos)*

**** (Máster en Urbanismo. Licenciado en. Ciencias Ambientales, Investigador. Laboratorio de Planificación Ambiental (LABPLAM). Universidad de Granada)*

RESUMEN

El objetivo de la progresiva adecuación espacial a la sostenibilidad urbana implica nuevos enfoques estratégicos e instrumentos de diagnóstico ambiental que valoren las potencialidades y las limitaciones de la estructura urbana para la introducción de medidas de mitigación del cambio climático. Desde esta perspectiva, se perfila un esquema esencial de opciones estratégicas, pautas metodológicas y dimensiones de análisis que considerará a la hora de optimizar la transferencia a la planificación de la investigación en materia de mitigación urbana. Todo ello en el marco de un proyecto de investigación en curso.

ABSTRACT

The goal of the progressive spatial adaptation to the urban sustainability means new strategic approaches and instruments for environmental diagnosis to assess the potential and the limitations of the urban structure for promote policies to mitigate climate change. From this perspective, it is outlined a basic framework of strategic options, methodological guidelines, and dimensions of analysis to reflect about optimize the transfer from urban research mitigation to planning of urban mitigation. All of this in the framework of an ongoing research project.

1. SINERGIAS DE LA INNOVACIÓN ESTRATÉGICA URBANA FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

Las ciudades constituyen el ámbito geográfico de mayor importancia en la respuesta frente al cambio climático. Junto al hecho de que la mayor parte de las actividades humanas se encuentran, directa o indirectamente, ligadas a los centros urbanos y, por tanto, su contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero es más acusada que en el ámbito rural, también es el ámbito urbano es el más vulnerable a los efectos del cambio climático y, al mismo tiempo, el más capaz de generar soluciones innovadoras más eficientes frente a las necesidades de mitigación.

La orientación estratégica requerida a la hora de abordar los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático, exige enfoques alternativos a la hora de proponer nuevos instrumentos en el contexto de la toma de decisiones de la planificación urbana (Davoudi, 2010), como, por ejemplo, el backcasting en el diseño, la simulación y la evaluación de escenarios; o metodologías para la evaluación del rendimiento ambiental. De ahí el interés de progresar en la valoración de la capacidad de respuesta del medio urbano al cambio climático, es decir, respecto al conjunto de factores que delimitan el alcance y la efectividad de las medidas propuestas en los distintos escenarios de mitigación y adaptación, ya que supone una excelente oportunidad para la transferencia científica al ámbito de la planificación estratégica del medio urbano (Agendas Locales 21, PAES, Planes de Movilidad Urbana Sostenible, estrategias de ahorro energético y cambio climático...).

Las acciones frente al cambio climático se plantean desde dos estrategias principales:

- *La mitigación*, es decir, la reducción de las fuentes (emisiones del transporte y consumo energético residencial) y mejora de los sumideros de gases de efecto invernadero (zonas verdes).
- *La adaptación*, o el ajuste de los sistemas urbanos a los estímulos climáticos presentes o previstos, para la moderación de sus daños o el aprovechamiento de las oportunidades beneficiosas.

Ambos objetivos, que se reflejan en las principales estrategias regionales frente al cambio climático, encuentran cabida en múltiples dimensiones y estrategias locales, como las de integración de la movilidad y el desarrollo urbano; o las de diseño urbano con atención a la mejora de la calidad ambiental o a criterios

bioclimáticos. El enfoque estratégico que se ha aplicado a la planificación de la movilidad urbana y el transporte para resolver cuestiones sociales, tales como la accesibilidad, la congestión, la seguridad, o la dependencia del automóvil, supone, sin duda, una gran oportunidad a la hora de abordar la actual problemática del cambio climático desde una perspectiva integrada. En este sentido, las necesidades propias de la ciudad resultan compatibles y, a veces, también coincidentes con dichos objetivos. No obstante, todavía se observa una falta de atención a las tensiones y complementariedades entre las propias estrategias de mitigación y adaptación, patente tanto en la teoría como en la literatura especializada.

Las estrategias de mitigación que se dirigen a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a través de estructuras urbanas eficientes energéticamente (compactas y de alta densidad), deben atender también a los conflictos y oportunidades potenciales que pudieran surgir en relación con las más recientes estrategias urbanas de adaptación al cambio climático. Las necesidades de adaptación refuerzan la dimensión local de los problemas ambientales y fijan la atención sobre la vulnerabilidad del medio urbano frente a impactos derivados, por ejemplo, de la pérdida de espacios abiertos, la contaminación atmosférica, los fenómenos relativos a la climatología urbana (isla de calor, regulación térmica...) o el potencial bioclimático local.

2. PAUTAS PARA EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS URBANAS DE MITIGACIÓN

A la hora de propiciar la transferencia entre, por un lado, investigación sobre la eficiencia ambiental de la estructura urbana y, por otro lado, estrategias mitigación frente al cambio climático, cabe identificar algunas pautas de carácter metodológico:

- *La movilidad urbana sostenible tiene un gran potencial integrador de la investigación:* los estrechos vínculos entre movilidad, forma urbana, calidad ambiental y emisiones de GEI -gases efecto invernadero- (Hickman & Banister, 2014), sin duda, señalan que la Integración entre urbanismo y movilidad aporta un enfoque instrumental útil a la hora de orientar el proyecto hacia factores ambientales concretos.
- *Asumir la relevancia de la visión espacial:* las tendencias observadas en la literatura científica e incluso las buenas prácticas de planificación urbana apuntan a que ciertos modelos o escenarios espaciales de estructura urbana -Figura 1- (adecuadamente densa, compacta y diversa) son

positivos condicionantes a largo plazo para su eficiencia energética y su capacidad para reducir emisiones (la dependencia del automóvil).

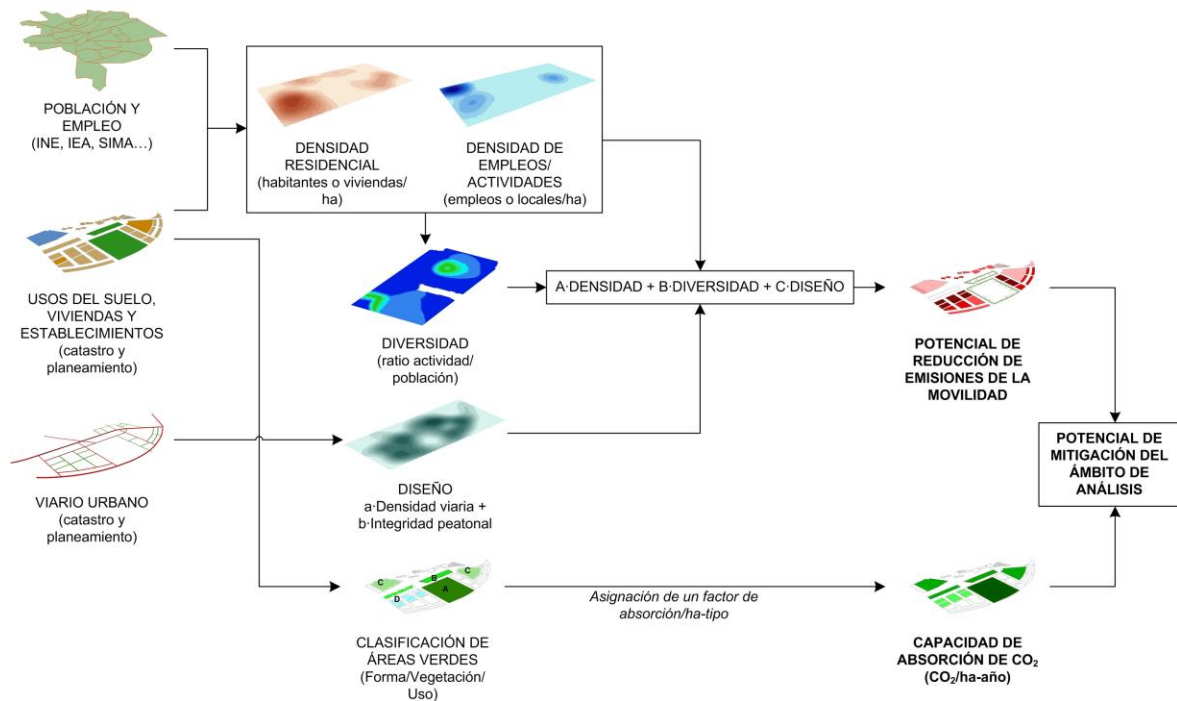


Figura 1. Esquema del método de análisis espacial para la valoración del potencial de mitigación del medio urbano.

- *Potenciar prácticas e instrumentos innovadores en la planificación urbana:* la exploración de métodos de diseño, simulación y visualización de escenarios para orientar la evaluación de los planes hacia objetivos concretos (backcasting) constituye una oportunidad para introducir un enfoque proactivo.
- *La “mitigación” es una prioridad, pero no es independiente de la “adaptación”:* pese a que tradicionalmente las estrategias de integración de la movilidad y el urbanismo han atendido de forma exclusiva a las necesidades de mitigación del cambio climático, las implicaciones de las mismas a escala local y en el largo plazo obligan a atender también a un conjunto de factores ambientales determinantes, tanto de la calidad ambiental del medio urbano como de conflictos, complementariedades y sinergias respecto a los propios objetivos de reducción de emisiones.

3. Instrumentos de diagnóstico del medio urbano

La vinculación entre estrategias, pautas e instrumentos de análisis define el marco metodológico (Figura 2) que define los escenarios urbanos basados, fundamentalmente en, los objetivos frente al cambio climático (mitigación y/o

adaptación) y los criterios de diagnóstico urbano (valores de referencia; parámetros); de tal forma DE TAL.

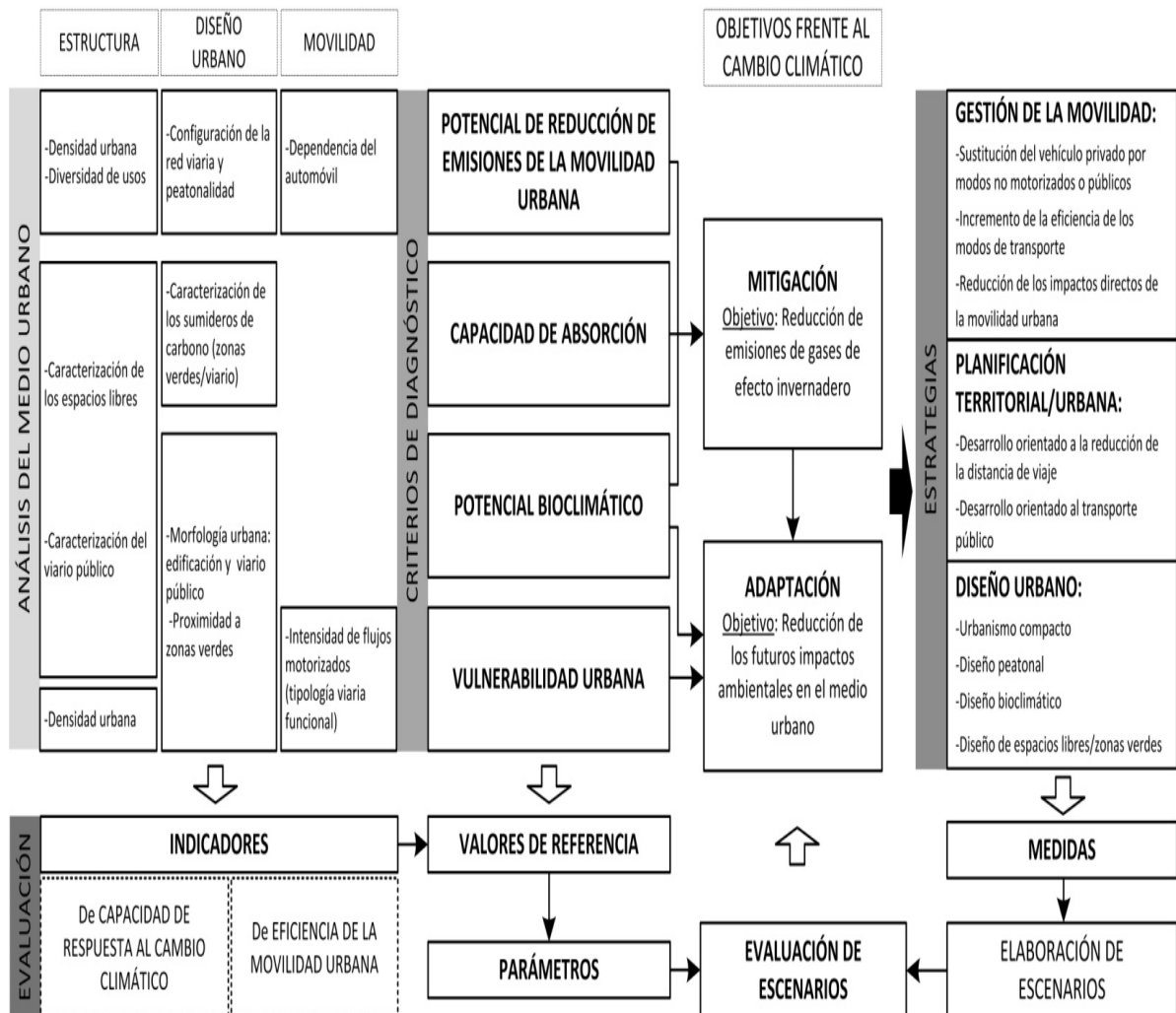


Figura 2. Diseño de escenarios-medidas frente al cambio climático basados en análisis, diagnóstico, parámetros y objetivos del medio urbano.

Las dimensiones de diagnóstico demandan la generación de diferentes técnicas dirigidas a valorar la capacidad del medio urbano para incorporar estrategias de mitigación del cambio climático -Figura 3- (Valenzuela, Navarro y Soria, 2012), estas dimensiones de análisis pueden fundamentarse respecto a cuatro instrumentos:

			Criterios determinantes de las estrategias de mitigación del CC										Criterios determinantes del modelo de movilidad				
			POTENCIAL DE MITIGACIÓN							VULNERABILIDAD URBANA			DEPENDENCIA DEL AUTOMÓVIL				
			Estructura urbana				Emisiones GEI		Capacidad de absorción								
			Densidad urbana (viviendas/población)	Diversidad (ratio viviendas/centros de trabajo)	Densidad viaria urbana/interconectividad	Integridad de la red peatonal	Factores globales de emisión GEI por modo de transporte	Emisiones CO2 de la movilidad urbana	Superficie relativa de áreas verdes	Capacidad de absorción de CO2	Proximidad a viario con alto nivel de tráfico	Proximidad a zonas verdes	Compacidad	Tasa de motorización privada	Distancia recorrida en vehículo privado	Reparto modal	
Ámbito A	Grupo de medidas A	Medida 1	↑														
		Medida 2															
		...															
	Grupo de medidas B	Medida 1															
		Medida 2															
		...															
...																	
Ámbito B	Grupo de medidas A	Medida 1															
		Medida 2															
		...															
	Grupo de medidas B	Medida 1															
		Medida 2															
		...															
...																	
..								

Incidencia de la medida en el valor del indicador (%)

Figura 3. Ejemplo de matriz para la evaluación de las medidas identificadas en la planificación respecto a su potencial de mitigación.

- *Potencial de reducción de emisiones de la movilidad urbana* (Figura 4): factores determinantes de la necesidad de viaje, la dependencia del automóvil (Figura 5) y la competitividad de los modos de transporte más eficientes energéticamente (públicos y peatonales): densidad urbana, diversidad de usos y actividades y diseño y orientación peatonal y accesible al transporte público.

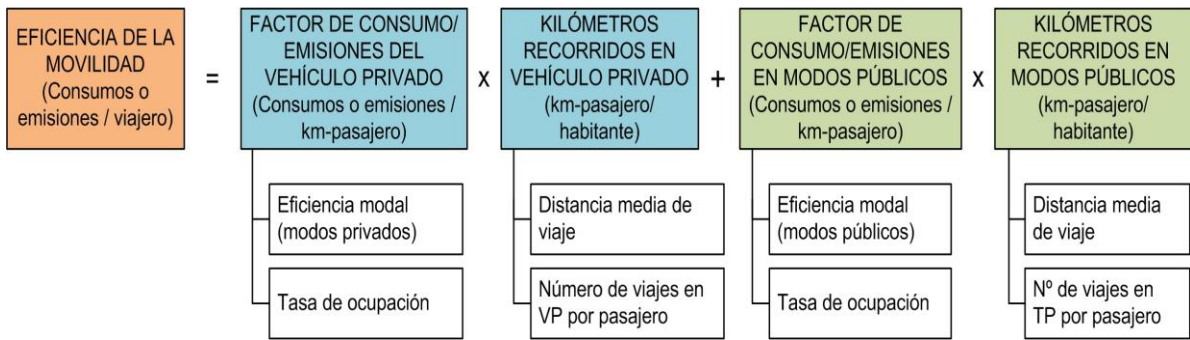
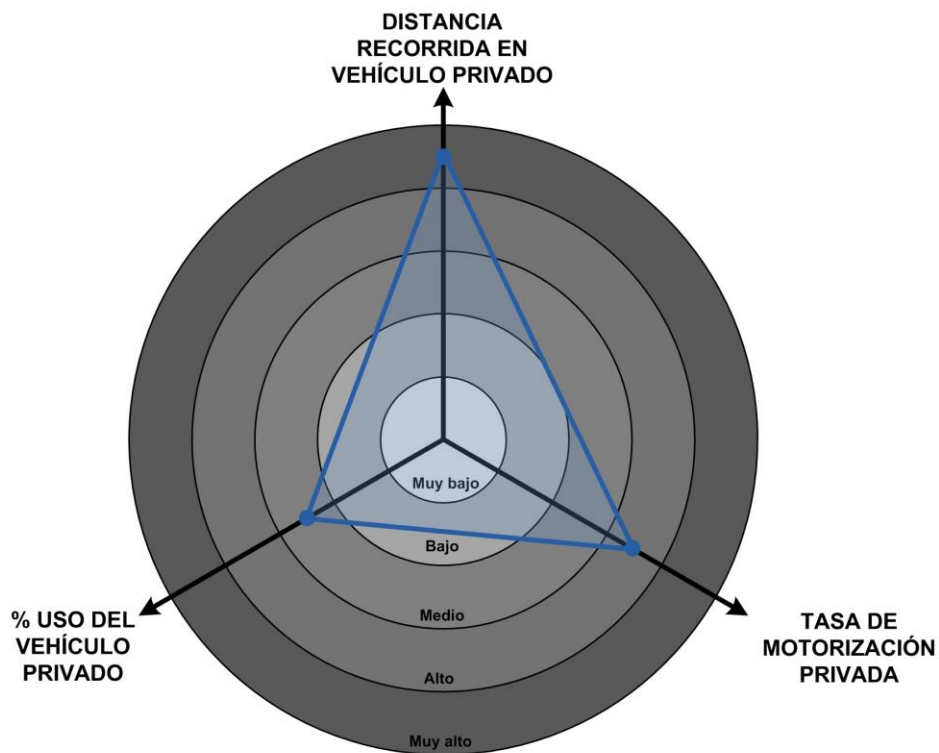


Figura 4. Modelo general para el diseño de indicadores de eficiencia de la movilidad urbana. Elaboración propia, a partir de Hickman (1999) y Den Boer et al. (2008).



DEPENDENCIA DEL AUTOMÓVIL

	Variable	Tasa de motorización privada	% Uso del VP	Distancia recorrida en VP
	Indicador	<i>turismos/1000 habitantes</i>	<i>% trabajadores que usan VP</i>	<i>km-pasajero en VP per cápita</i>
CLASE DE CIUDADES POR NIVELES DE DEPENDENCIA (Kenworthy y Newman, 1990)	I (Muy alto)	684	87,2	12822
	II (Alto)	570	74,4	11359
	III (Moderado)	422	51,7	7384
	IV (Bajo)	366	45,4	5185
	V (Muy bajo)	254	23,7	2966

Figura 5. Diagrama del análisis de la dependencia y ejemplo de los criterios para el mismo. Elaboración propia, a partir de Kenworthy y Newman (1990).

- *Capacidad de absorción*: factores asociados a la capacidad de un determinado uso o tejido urbano para absorber las emisiones de gases de efecto invernadero, en función de su diseño como sumidero de carbono.
- *Potencial bioclimático*: factores que influyen en la aplicación de medidas pasivas (esto es, que minimicen los consumos energéticos futuros) para asegurar el confort térmico a través del diseño de la edificación y el espacio público.
- *Vulnerabilidad urbana* (Figura 6): factores que incrementan la susceptibilidad del medio urbano a la pérdida de calidad ambiental provocada por la congestión del viario y el espacio público y la infradotación de espacios libres y áreas verdes.

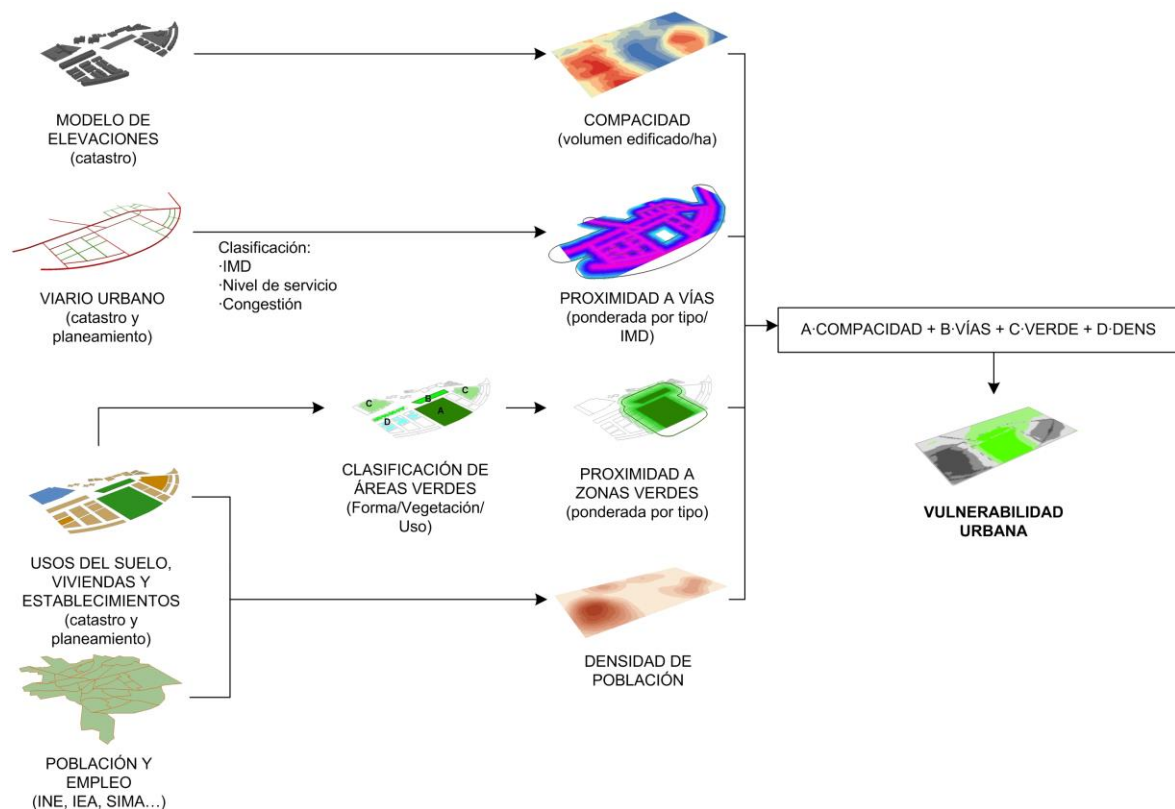


Figura 6. Esquema del método de análisis espacial para la valoración de la vulnerabilidad del medio urbano.

4. CONCLUSIONES

Identificar comportamientos y patrones sostenibles de desarrollo urbano resulta, por tanto, esencial para diseñar, evaluar e identificar escenarios eficientes en la mitigación del cambio climático, con el fin de generar resultados extrapolables a

otros ámbitos, al igual que pautas metodológicas para la integración de distintas dimensiones estratégicas (desarrollo urbano, sostenibilidad y cambio climático). Además de la transferencia científico-técnica que supondría el desarrollo de diversas aplicaciones de I+D+i (Sistemas de Ayuda a la Decisión, Software y SIG, Portales WEB metodológicos, Smart Ciites, etc.).

La búsqueda de modelos y prácticas para incrementar la eficiencia energética de la ciudad, ha enriquecido durante las últimas décadas la exploración de aquellos procesos y factores de la forma urbana determinantes respecto, por ejemplo, a la dependencia del automóvil. Esta problemática vinculada a una movilidad urbana excesivamente basada en el uso del vehículo privado (congestión, consumo de espacio y recursos, emisiones a la atmósfera...), juega un papel decisivo en la definición y consecución de futuros objetivos de reducción de emisiones de GEI.

5. GLOSARIO

Adaptación: “Ajuste en los sistemas humanos o naturales en respuesta a los estímulos climáticos presentes o previstos, que moderan los daños o aprovechan las oportunidades beneficiosas” (Klein et al., 2007).

Backcasting: método usado en prospectiva. Partiendo de la identificación precisa de un escenario específico se reconstruye su desarrollo a la inversa, buscando sus orígenes y evolución. Conceptualmente es el proceso inverso al del del pronóstico.

Capacidad de absorción de carbono: nivel de absorción de dióxido de carbono de un tejido urbano en función de la extensión y las características de sus áreas verdes.

Capacidad de respuesta al cambio climático: la habilidad de un determinado ámbito (región, ciudad, medio urbano, sistema...) para implementar medidas específicas de mitigación (capacidad de mitigación) y adaptación (capacidad de mitigación), condicionando, por tanto, el alcance y la efectividad de las mismas (Klein et al., 2007).

Contaminación atmosférica: “la presencia en la atmósfera de materias, sustancias o formas de energía que impliquen molestia grave, riesgo o daño para la seguridad o la salud de las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza”. (Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera). Las principales sustancias contaminantes definidas en este sentido de acuerdo a la legislación son: los óxidos de nitrógeno (NOx), el dióxido de azufre (SO₂), el ozono (O₃), el monóxido de carbono (CO), los

compuestos orgánicos volátiles (ej. benceno), metales pesados (plomo) y partículas de pequeño tamaño (PM10, PM2.5).

Dependencia del automóvil: estado o escenario de la movilidad urbana en la cual se observa o establece una tendencia al incremento del uso del vehículo privado y la tasa de motorización a largo plazo propiciada por un conjunto de factores sociales, económicos, urbanos y territoriales.

Gases de efecto invernadero (GEI): aquellos gases que contribuyen a la alteración del equilibrio energético del sistema climático (IPCC, 2007). Son, principalmente, el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄) y el óxido nitroso (N₂O).

Mitigación: “Acción antropogénica conducente a la reducción de las fuentes y mejora de los sumideros de gases de efecto invernadero” (Klein et al., 2007).

Potencial de mitigación: habilidad de un determinado desarrollo urbano para implementar medidas de mitigación del cambio climático, bien en base a su potencial para mitigar emisiones de GEI provocadas por la movilidad urbana o a su capacidad para absorber dióxido de carbono.

Potencial de reducción de emisiones de la movilidad urbana: concepto diagnóstico aplicado específicamente en este proyecto de estudio, que corresponde a una medida de la vocación de un desarrollo urbano determinado a la hora de incorporar con efectividad medidas de reducción de emisiones de la movilidad urbana, y que se fundamenta en la relación entre la estructura urbana y la flexibilidad de elección entre formas de desplazamiento más o menos eficientes.

Vulnerabilidad urbana: en el contexto general del cambio climático, el término vulnerabilidad se refiere al grado de susceptibilidad de los sistemas geofísicos, biológicos y socioeconómicos a los impactos del cambio climático (IPCC, 2007). Para el presente estudio, la “vulnerabilidad urbana” acota el término al contexto, y, en concreto, al nivel de susceptibilidad a la pérdida de calidad ambiental del medio urbano.

6. AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido posible gracias a la financiación de la Junta de Andalucía y los fondos FEDER para el Proyecto de Excelencia P12-RNM-1514: “Instrumentos para la valoración de escenarios urbanos frente al cambio climático. Diseño de un software para la evaluación ambiental -MITIGA-“. 2014-2018.

7. BIBLIOGRAFIA

DAVOUDI et al. (2010): *Planning for Climate Change. Strategies for Mitigation and Adaptation for Spatial Planners*. Earthscan publishing. UK.

DEN BOER, L.C.; BROUWER, F.P.E. AND VAN ESSEN, H.P. (2008): *Studie naar Transport Emissies van Alle Modaliteiten*. CE Delft.

HICKMAN, A.J. (1999): *Methodology for calculating transport emissions and energy consumption*. SE/491/98, TRL, Brussels.

HICKMAN, R., & BANISTER, D. (2014): *Transport, Climate Change and the City*. Routledge. UK.

KENWORTHY, J.R. AND NEWMAN, P.W.G. (1990): Cities and Transport Energy: Lessons from a Global Survey. *Ekistics*, No. 344/345, pp. 258-268.

KLEIN, R.J.T.; HUQ, S.; DENTON, F.; DOWNING, T.E., RICHELIS, R.G.; ROBINSON, J.B. AND TOTH, F.L. (2007). Interrelationships between adaptation and mitigation. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 745-777.

VALENZUELA, L.M.; NAVARRO, M.L. y SORIA, J.A. (2012): "Enfoque metodológico para la valoración de escenarios de movilidad urbana frente al cambio climático". *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno* [en línea]. Año 7, núm. 19, pp.111-128. Disponible en: <http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles_n19/articles_PDF/ACE_19_SE_22.pdf>.



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

Realidad social y económica del área industrial de Villaverde: Una propuesta para su regeneración y renovación

Isabel Ochoa¹, Ana Belén Berrocal¹, Alicia López¹,

¹ Asociación SODESTE. Asociación para la Sostenibilidad y Desarrollo Territorial

² Asociación de Vecinos Residencial Resina

RESUMEN

El Área Industrial de Villaverde es el polígono industrial más grande dentro de la ciudad de Madrid. El declive de la industria, la crisis económica y la explotación sexual de mujeres ha dejado un territorio, que pese a su alto valor y potencial económico y territorial, es una de las zonas de mayor paro y marginalidad.

Frente a esta situación, vecinos, empresarios y técnicos están impulsando un proyecto para su conversión en un espacio generador de empleo y calidad de vida local y regional.

ABSTRACT

Villaverde Industrial Area is the largest industrial park in the city of Madrid. The decline of industry, the economic crisis and the sexual exploitation of women turn this territory in one of the areas of highest unemployment and marginalization, despite of its high value and economic and territorial potential.

In this situation, neighbors, employers and technicians are promoting a project for conversion into a generator of employment and quality of local and regional life space.

1. CONTEXTO TERRITORIAL

El área industrial de Villaverde (AIV) se sitúa al sur del distrito, entre las arterias de comunicación M-50, A-42 y Avenida de Andalucía. Incluye el barrio de San Andrés y parcialmente los de Ciudad de los Ángeles y San Cristóbal. En total supone una superficie de 5.758.600 m², equiparable a la de la Zona Franca de Barcelona, lo que le convierte en la mayor área industrial dentro de la ciudad de Madrid. El AIV está muy vinculada al origen industrial de la capital. Desde el siglo

XVIII se desarrolla una importante industria cerámica en la zona, y con la construcción del ferrocarril Madrid-Aranjuez, empiezan a establecerse otras industrias, perfilándose de esta manera el germen de una actividad de mucha mayor envergadura, que llegaría a consolidar la zona como referente industrial de la capital.

2. PROBLEMÁTICAS Y FORTALEZAS

Desde la segunda mitad del siglo XX, el AIV, como otros espacios industriales de la capital, experimenta un creciente abandono industrial de componente centrifuga. Actualmente, toda el área sufre una acusada decadencia, a la que se incorporan nuevos problemas de tipo estructural y social.

2.1 Problemáticas

2.1.1 Situación en un espacio de frontera

Se trata de un espacio frontera entre la ciudad de Madrid y los municipios de Getafe y Leganés. Esta localización, lejos de entenderse como una oportunidad, por su situación de “puerta de entrada”, ha jugado un papel desfavorable en el desarrollo del área industrial. Esta situación de borde y la falta de gestión y planificación actuales, ahonda en su abandono y pérdida de identidad territorial.

2.1.2 Inseguridad ciudadana y prostitución

Desde hace más de 20 años se produce de forma persistente el ejercicio de la prostitución en sus calles. Una actividad, la de la esclavitud sexual, que aumenta cada año y que desplaza cualquier otra actividad económica legal y legítima.

Por tanto, a esta denigrante actividad ilícita, se asocian dos graves problemas: el de la explotación y trata de seres humanos en pleno siglo XXI y ante la indiferencia de las administraciones, y la condescendencia de buena parte de la sociedad. Fruto de esta situación, se ha producido el arrasamiento del tejido empresarial, cuya actividad e imagen resultan muy perjudicadas por encontrarse en medio de un colosal burdel al aire libre.

2.1.3 Una isla habitada en plena zona industrial

Sobre la antigua colonia de Marconi se sitúa la zona residencial de La Resina, construida en el año 2000 como vivienda de protección oficial. Acoge a 2.400 habitantes censados y cuenta con las infraestructuras básicas dotacionales, aunque adolece de un buen servicio de transporte y sufre todos los problemas asociados a estar inmersa en un entorno puramente industrial, bajo la presión de la ya referida actividad de prostitución callejera.

2.2 Potencialidades

2.2.1 Industria para la generación de empleo

El AIV acoge los polígonos industriales APR 17.02, Pº Talleres, Boetticher, Marconi, Villaverde, La Resina, Camino de Getafe, El Gato y Aristrain, en los que se asientan aún grandes empresas, polígonos con medianas industrias, áreas de logística y transporte, mini polígonos industriales, edificios para localización empresarial o espacios de extraordinaria calidad arquitectónica como la nave Boetticher. Por su superficie, el número de puestos de trabajo que puede albergar, considerando un 50% de capacidad, es aproximadamente de 200.000 personas. Esto supone casi el 100% de la población de Villaverde.

La orientación industrial que ha tenido (más enfocada a la industria metalúrgica y química) se encuentra ante la necesidad de un proceso de redefinición. Por su situación anexa a grandes núcleos de población, ya no cabe la reactivación de cierta industria calificada legalmente como peligrosa, sino la búsqueda de actividad que se vea favorecida precisamente de la cercanía de grandes masas poblacionales. En la falta actual de consolidación reside la posibilidad de definir con mayor libertad la estrategia de establecimiento de la actividad e imagen empresarial futura, potencial de regeneración con la que no siempre cuentan las áreas industriales. El AIV presenta ventajas comparativas claras en este sentido: tejido empresarial remanente diverso en cuanto a estructura, tamaño y sector, espacio disponible que puede cubrir los requerimientos de diversos tipos de empresas, cercanía a polos de actividad estables (Mercamadrid, industria automovilística...), cercanía de centros de formación de corte técnico-industrial y tecnológico (campus universitario), red de vías de comunicación bien dotadas que conectan la zona con la ciudad y el exterior, etc.

2.2.2 Un tejido social cohesionado

Actualmente, existe una relación estrecha entre el sector empresarial y el vecinal, unidos en la denuncia del estado de abandono de este espacio. Esta relación es especialmente significativa en el caso de la AEVI y la AVV LA RESINA, quienes llevan años colaborando para tratar de aumentar la competitividad empresarial y mejorar la calidad de vida de sus vecinos.

3. PROPUESTAS PARA LA REGENERACIÓN PARTICIPATIVA DEL AIV

La alianza empresarial y vecinal está trabajando en la definición de propuestas. Entre ellas, la creación de una mesa de participación técnica, administrativa y vecinal para impulsar la regeneración y puesta en valor del conjunto industrial y residencial. Además, se pretende desarrollar los siguientes temas estratégicos:

- Acabar con la situación de inseguridad y prostitución de la calle.
- Activar el sector industrial para acoger empresas medianas y grandes relacionadas con la tecnología, la innovación y la investigación.
- Poner en uso el patrimonio industrial existente, como la Nave Boetticher, para crear escuelas-taller de colaboración público-privada.
- Complemento formativo estable y de referencia para los centros de formación relacionados con el sector de actividad.
- Cohesionar y permeabilizar este ámbito, especialmente el área residencial.
- Crear una marca territorial basada en la gestión y calidad del paisaje industrial, la calidad de vida y la competitividad económica
- Smart Industry. Crear un área industrial inteligente e incluir las TIC en las propias empresas. Generando un espacio conectado, con visibilidad global y funcionalidad local para vecinos, clientes y empresarios.

BIBLIOGRAFÍA

LÓPEZ GARCÍA, M. (Dir.). (2009). *IPICAM 2009: Inventario del Patrimonio Industrial de la Comunidad de Madrid*. Comunidad de Madrid.

OCHOA, I; PALOMERO, C. (2014) “*La participación ciudadana para la recuperación y regeneración de los espacios de borde urbano de Madrid*”. En (coord. Vinuesa, J.; Fernández, F. (coord.)). *Pasado, presente y futuro de la región metropolitana de Madrid*. Inédito.



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

Crisis del modelo de acumulación, regeneración urbana y reindustrialización

Francisco López Groh

Urbanista

RESUMEN

Las políticas de Regeneración Urbana, asociadas al proceso de conversión-reconversión de los activos urbanos en activos financieros, han quedado obsoletas tras la crisis financiero-inmobiliaria. Estas políticas han estado asociadas íntimamente además con los procesos de desindustrialización y offshoring, que han impactado severamente en las condiciones de sostenibilidad de las ciudades. En este texto se defiende un nuevo modelo de regeneración urbana que revierta el predominio financiero/inmobiliario y se asocie a las estrategias de reindustrialización de la economía europea.

ABSTRACT

Urban Regeneration Policies related to the conversion-reconversion process of urban assets enclosed in financial assets have become obsolete subsequent to the financial and real estate crisis. These policies have also been closely associated with the processes of deindustrialization and offshoring, which have severely impacted in terms of city sustainability. In this paper a new model of urban regeneration that reverses the financial/real estate prevalence and associated with re-industrialization strategies of the European economy is defended.

INTRODUCCIÓN

Este texto pretende reflexionar sobre las razones por las cuales las estrategias y prácticas de la regeneración urbana tal como han sido realizadas en el largo período de acumulación flexible y especialmente en la etapa más aguda de la financiarización, hasta el estallido de la crisis financiera se han quedado obsoletas hasta convertirse en irrelevantes. Estas prácticas han estado (en su mayor parte) estrechamente asociadas con los objetivos de la financiarización de la economía en el marco urbano de forma que la crisis de este modelo (el de la financiarización)

ha quebrado la base sobre la que se sustentaban dichas políticas. La regeneración ha sido una pieza clave en el proceso de financiarización de la producción de la ciudad y en otros casos un mero espejismo de alivio.

Las proposiciones previas de este escrito son las siguientes: Primero, que la regeneración ha estado asociada fuertemente al proceso de conversión-reconversión de los activos urbanos en activos financieros y que este proceso ha sido determinante en las operaciones que se han denominado de revitalización o regeneración urbana. Estas han girado en su mayoría (de forma casi forzosa habría que decir) en torno a la formación y el manejo de las rentas urbanas, por más que se acompañaran ocasionalmente de otras políticas de carácter social.

Segundo, que de forma relevante, estas políticas han estado ligadas a los procesos de desindustrialización y offshoring provocadas por el proceso de financiarización de la economía y su distribución funcional-espacial. Procesos que han impactado severamente en las condiciones de sostenibilidad económico/social de las ciudades y de su propia fábrica urbana. No es casualidad que un buen número de estas acciones, precisamente las más publicitadas, se desarrollaran en espacios industriales y portuarios obsoletos.

Tercero, que las intervenciones de regeneración urbana han estado orientadas por un mix de actividades (no pocas veces espectaculares) en las que el patrón urbano buscado consistía en una combinación de “nuevas clases creativas”, espacios de consumo de moda, comercio del arte y proyectos arquitectónicos *flagship*.

Lo sorprendente es que mientras este era el mundo real de la transformación de la ciudad, el mundo de la deriva viajera internacional del capital financiero para obtener “ingresos no ganados” (Veblen) se publicitaba una ciudad “competitiva” abierta a la innovación, eficaz (como ahora quizás con la boca pequeña defiende el nuevo paradigma idiota de la *smart city*).

La crisis financiero-inmobiliaria, tan estrechamente entrelazada y demoledora en nuestro caso, ha desmontado las bases de este sistema, al menos su aplicación masiva. Endeudamiento, crisis financiera municipal, desempleo masivo especialmente entre los jóvenes (fuerza dinamizadora de la gentrificación urbana) ha socavado esta política urbana. En ausencia de una transformación de la política económica de largo alcance probablemente lo que denominamos “regeneración urbana” se desplazará a proyectos muy medidos de remodelación de usos buscando ventajas de posición altamente ventajosas buscando más que la expansión amplia de los mercados urbanos la concentración de rentas en algunos puntos de la ciudad.

Obviamente si es este el modelo que se va a imponer en la política urbana (tal como por ejemplo se está expresando en la ciudad de Madrid) los actuales desajustes no harán más que agravarse. La ciudad, sus ciudadanos, su gobierno, deberían realizar un giro espectacular y esforzado de las políticas urbanas en la búsqueda de esa ciudad más justa y equilibrada que es el objetivo al menos nominal de la política urbana.

La tesis que se defiende aquí es que esta transformación requiere (no sólo pero también) una transformación de la base económica de la ciudad que rompa el predominio financiero-rentista en la economía urbana hacia una base económica sustentada en la creación de bienes y servicios reales, y que dentro de este nuevo paradigma la industria, la manufactura urbana, tiene un papel decisivo.

Existen oportunidades para ello. Al menos existe el relato. Como es conocido, la crisis financiera ha extendido en los países avanzados (UE, USA...) la idea de que la reindustrialización es una estrategia de salida a medio plazo a la actual recesión, hasta convertirse en una nueva consigna ritual en la UE, que ha lanzado como objetivo la consecución de una participación de la industria del 20 % en el PIB para el conjunto de la Unión. Estas políticas sin embargo tienen recorridos y pretensiones muy diversas en los distintos países de la UE, padeciendo en el nuestro de un fatal retraso teórico y político en un escenario en el que las líneas estratégicas están dominadas por la consigna de la austeridad y la reducción del estado del bienestar.¹

Este texto trata de las condiciones en que esta reindustrialización puede tener lugar y especialmente del papel y las interrelaciones que esta reindustrialización mantiene con la ciudad, la política urbana y el planeamiento, prestando especial atención a los requerimientos espaciales de la Pequeña Manufactura Urbana (SUM en sus siglas en inglés) sosteniendo que ésta debería constituir una (no la única) de las líneas clave de un nuevo modelo de regeneración urbana. **La regeneración urbana debe ser asociada a la reindustrialización de la ciudad.** En otro caso sólo consistirá en reapropiaciones parciales de rentas comunes.

LAS CONDICIONES HAN CAMBIADO: EL IMPACTO DE LA FINANCIARIZACIÓN Y LA CRISIS FINANCIERA EN LA CIUDAD

En el particular modelo de financiarización de la economía europea España siguió el modelo de crecimiento que Stockhammer ha denominado “crecimiento orientado por la deuda” (*Debt-led growth*, Stockhammer²). El enorme flujo de endeudamiento de hogares y empresas se aplicó de forma preferente a los mecanismos del mercado urbano: consumidores y sector inmobiliario (junto a los sectores no financieros que se adhirieron al modelo) acapararon masivamente este flujo de crédito aplicándolo a una expansión desorbitada del mercado de suelo y vivienda, absorbiendo la mayoría de recursos no sólo financieros sino laborales y técnicos del país, en detrimento de otros sectores de la economía “real”, como es el caso de la industria.³

¹ Como muestra no hay más que comparar la pobreza estratégica del documento que guía la intervención de nuestro Ministerio de Industria Agenda para el fortalecimiento del sector industrial en España con documentos y políticas equivalentes que se están poniendo en marcha en Francia (Montebourg) Inglaterra (----) o Alemania

² STOCKHAMMER “Rising Inequality as a Root Cause of the Present Crisis” PERI Working Paper Series 282, Abril 2012

³ Hay un amplio debate sobre las relaciones y conflictos entre lo que se denomina economía “real” y la economía financiera o especulativa. Es cierto que la financiarización de la economía ha provocado que lo que se denomina habitualmente “economía real” (producción de bienes y servicios) sea indistinguible en términos

El marco general en que se sustentaba la regeneración urbana se apoyaba en diversos anclajes.

- a) Una financiación abundante encaminada al reforzamiento del suelo como activo financiero (por más que en nuestro país dicha burbuja de crédito se dedicara primordialmente, aunque no sólo, a la producción indiscriminada de nuevo suelo,). La burbuja y la expansión en la producción de nuevo suelo hizo aparecer este otro subsector de transformación urbana como la contraimagen imposible de aquel modelo de crecimiento.
- b) La orientación dominante hacia el espacio de consumo, de la circulación de las mercancías, y el abandono de aquellos sectores y ámbitos que, inicialmente, no parecían brindar las rentas de posición que permitían "valorizar" las actuaciones.

Esto provocó una enorme transformación del marco de referencia de las economías urbanas:

"Estamos acostumbrados a vivir con un mecanismo económico y financiero que conduce inexorablemente a la destrucción progresiva del tejido productivo del país y de las instituciones que son el fundamento de la democracia: en este contexto, la pérdida de empresas, puestos de trabajo, know-how y mercados existentes es irreversible"

Y por otra parte, este mecanismo tenía a su vez los pies de barro. Por un lado:

*"las políticas de regeneración urbana argumentaban que el crecimiento económico podía ser alcanzado por medio de inversiones públicas para atraer y concentrar aglomeraciones de trabajadores "creativos" altamente especializados, anclando las localizaciones ex industriales en la nueva economía. En este contexto la arquitectura y la cultura urbana se convirtieron en una suerte de pauta lingüística, un nuevo urbanismo basado en la circulación de deuda financiera hacia el futuro pero articulando los flujos y reflujos de las necesidades y deseos de los consumidores contemporáneos"*⁴

Sin embargo, la realidad de economía de los espacios regenerados era otra.

*"Los puestos de trabajo creados por la regeneración urbana a menudo son por su carácter de baja categoría, o lo que se han denominado 'McJobs'. Por ejemplo, la industria del ocio ofrece algunos de los empleos peor pagados, menos especializados y menos seguros, pero a menudo constituyen la mayor parte de los puestos de trabajo creados por los nuevos planes de regeneración"*⁵.

Por otra parte, al igual que el mecanismo de huida hacia el futuro de la deuda en las economías avanzadas, la base socioeconómica de este proceso de regeneración tenía en sí misma obstáculos estructurales. Como señalaban Jones y Evans ya en 2000:

económico-empresariales, lo que desmonta en parte la idea de un sector "bueno" y otro "malo. La subordinación de la economía "real", y en concreto productiva, a la financiarización de la economía ha cambiado sustancialmente la forma en que el sector productivo (las empresas) trabajan y la forma en la que los hogares son explotados. El mantenimiento "ingenuo" de esta diferenciación sigue siendo útil no sólo para explicar las causas de la crisis sino para dar cuenta de la pérdida de fuerza de los colectivos más desfavorecidos, los trabajadores.

⁴ Luis Moreno "The Urban Process under Financialised Capitalism" City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action, 18:3, 244-268, 2014

⁵ PHIL JONES y JAMES EVANS "URBAN REGENERATION IN THE UK" SAGE Publications. 2008

“El número de jóvenes profesionales capaces de comprar apartamentos céntricos y la cantidad de poder adquisitivo de los consumidores para apoyar nuevos “outlets” e instalaciones de ocio no es infinita”:

La regeneración consistía mayoritariamente, (más allá de los buenos deseos) en el sostenimiento de dos componentes complementarios, lugar de acumulación para los excelentes de capital y sostenimiento de un tercer circuito del capital (Harvey)⁶ “regenerando” el conjunto de la infraestructura social y espacial necesaria para el consumo colectivo: comercio, hostelería, mercado del arte, y por supuesto vivienda, lofts, apartamentos para la clase creativa... Quizás el retraso o fracaso de la política de regeneración en España haya sido sobre todo un problema estructural no político: la competencia de financiación con la expansión de la ciudad. El crédito hipotecario dominaba el de consumo.

Una primera reflexión sobre la regeneración urbana

Como es conocido, a partir del verano de 2007 todo cambió. Las repetidas señales acerca de la insostenibilidad de la burbuja financiero-crediticia-inmobiliaria, sustancialmente ignoradas, se convirtieron en un catastrófico derrumbe de las economías avanzadas que produjo lo que se ha denominado la Gran Recesión y que se asemeja ya más bien a una gran y larga depresión.

La crisis ha alterado las condiciones en las que se producía la acumulación en la ciudad (nuestra particular burbuja inmobiliaria) trastocando las pautas y los procesos de inversión y gasto en la ciudad y afectando a los contenidos y la propia existencia de la incipiente (y casi ausente) política de “regeneración urbana” en nuestro país.

Una primera reflexión sobre la regeneración debe enfrentarse al hecho de que las experiencias pasadas, al margen de sus éxitos o fracasos, de las propias objeciones críticas que puedan hacerse a sus estrategias y prácticas, pertenecen al pasado. La crisis financiera y urbana ha sido de tal calibre que ha privado de sentido no sólo muchas “políticas” sino muchos de los propios conceptos que las sustentaban. Es el caso de la regeneración, incluso en países como el nuestro donde ha habido más debates sobre el tema que experiencias prácticas o políticas realmente implementadas.

Por decirlo de algún modo, y reflexionando sobre el objetivo de este mismo congreso, los “ejemplos” y la discusión sobre sus mecanismos y resultados puede constituir un ejercicio interesante de análisis de los procesos en los que se desarrollaba la financiarización de la economía y la burbuja inmobiliaria, pero son ahora mismo un ejercicio de arqueología histórica, con escasa capacidad de iluminarnos sobre los procesos y estrategias de una hipotética “nueva política urbana” adaptada a las circunstancias actuales.

El problema es que la crisis financiero-inmobiliaria ha trastornado todo este modelo, no sólo la capacidad de gasto público (aceptando provisionalmente las actuales condiciones) sino que ha afectado seriamente a la capacidad “regeneradora” del

⁶ HARVEY, DAVID 1989. *The Urban Experience*. Oxford: Blackwell

consumo privado, clave en la regeneración, e incluso a las orientaciones macroeconómicas que se plantean en las estrategias de salida a la crisis.

¿OBJETIVO REINDUSTRIALIZACIÓN?

“*El mayor desafío que enfrentan los sindicatos, los movimientos sociales y la izquierda política hoy es **revertir el predominio de las finanzas, y al mismo tiempo sentar las bases de una economía en beneficio de la mayoría***”⁷

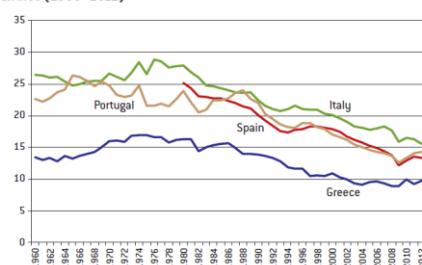
La crisis financiero-inmobiliaria ha suscitado por parte de numerosos gobiernos e instituciones de los países avanzados y en concreto en la Unión Europea un amplio debate acerca de la necesaria re-industrialización de las economías europeas (debate iniciado quizás en EEUU desde el gobierno Clinton). Este objetivo (que la UE ha fijado en una participación de la industria en el PIB del 20%) ha dado lugar a un abanico de análisis sobre las causas de la desindustrialización, el carácter de la manufactura del futuro, los valores de este sector en la economía y las políticas de apoyo al mismo.

El declive de la manufactura (visto desde el punto de vista de su participación en el PIB) ha sido un proceso sostenido y constante iniciado en los años 80 del pasado siglo, derivado de un amplio conjunto de causas, entre ellas el *offshoring*; los cambios estructurales de la manufactura en relación con la participación de los servicios a la producción ex ante y ex post (y su deficiente incorporación en la estadística); o la financiarización de la economía, especialmente en aquellas economías de crecimiento orientado por la deuda.

La mezcla fatal de la burbuja financiero-inmobiliaria y el Offshoring

Desde el punto de vista espacial dos factores han condicionado la evolución de las ciudades y su desindustrialización urbana: el *offshoring* y la burbuja inmobiliaria. El primero deslocalizando actividades manufactureras a lugares con menores costes de mano de obra en la creencia (y relato) de que esta deslocalización permitía mantener en el núcleo de los países desarrollados la ventaja de los sectores de alta productividad, diseño, innovación, alta tecnología.

Figure 4: Share of manufacturing in total gross value added for southern euro-area countries (1960–2012)



Source: Bruegel based on AMECO.

Esto fue parcialmente cierto durante un tiempo, sin embargo como señalan Gary Pisano y Willy C. Shih en el caso de EEUU: “*Gracias a la externalización destructiva*

⁷ KOSTAS LAPAVITSAS: “Why Governments Need To Stop Financialisation”. Social Europe Journal 2014

*y retroceso de las inversiones en la investigación, EE.UU. ha perdido o está a punto de perder su capacidad para desarrollar y fabricar una serie de productos de alta tecnología.*⁸

Pero además, según Suzanne Berger⁹ y el equipo del PIE del MIT, la idea que hacía parecer inevitable una especial "división del trabajo" entre países avanzados que iniciaban los procesos de innovación y países atrasado que manufacturan estas innovaciones es falsa. Los estudios empíricos realizados por este equipo en empresas de EEUU muestran que no hay "un solo camino" hacia la producción manufacturera que pase por la deslocalización de la manufactura, y muchas empresas exitosas se basan precisamente en la proximidad. Berger sostiene que **muchos de los sectores más avanzados (y manufactureros) de la economía americana requieren de proximidad no sólo a los focos de conocimiento que suponen las ciudades, sino que la compleja implementación de estos proceso de la manufactura avanzada requiere una potente imbricación y proximidad espacial entre los "innovadores" y los "industriales"** que implementan la producción, un proceso de permanente retroalimentación. Y esta es una de las razones de la "vuelta a casa" de la manufactura.

El segundo factor, la burbuja financiero inmobiliaria, está estrechamente imbricado con el anterior: la deslocalización (*offshoring*) producía el declive de los espacios productivos que el modelo financiero/inmobiliario incluía en su patrón de transformación urbana y a la vez la financiarización de la economía urbana trabajaba contra el propio espacio productivo por medio de la competencia de usos). En España la burbuja absorbió todos los recursos financieros, técnicos, laborales, y todo el esfuerzo de las administraciones haciendo depender de forma dramática la economía del sector inmobiliario/construcción y su extrema dependencia de la deuda. Para la manufactura en la ciudad esto fue catastrófico. El espacio de la manufactura se convirtió en una molestia para el eficaz desarrollo de la burbuja (una "oportunidad" se decía).

La desindustrialización urbana fue el resultado, más allá de factores de cambio estructural en la propia manufactura, de la acción combinada de ambos procesos, que destruyeron la base manufacturera de las ciudades y el empleo asociado a la misma.

Una nota sobre el retorno de la manufactura (onshoring)

Desde hace tiempo, primero en estados Unidos y luego en Europa se viene discutiendo acerca de la inversión de los procesos espaciales de deslocalización industrial. Estos procesos de inversión de los movimientos (*onshoring*) parecen incipientes y en algunos casos (EEUU están comenzando a dar lugar a políticas específicas para apoyar la vuelta de empresas manufactureras (algo similar a lo que a escala urbana significa la consigna en Nueva York de "Back blue collars to Brooklyn").

⁸ GARY PISANO Y WILLY C. SHIH "Restoring American Competitiveness" HBR 2009

⁹ Suzanne Berger es profesora de ciencia política en el MIT (Massachusetts Institute of Technology) y está considerada una de las mayores especialistas en la manufactura en Estados Unidos. Es co-presidente de una nueva iniciativa del MIT sobre la manufactura: La Producción en la Economía de la Innovación (PIE)

Este retorno incipiente se basa en las transformaciones produciendo en los lugares de destino de las plantas deslocalizadas y que se expresan en las siguientes variables:

- Disminución de los diferenciales de coste de la fuerza de trabajo (caso de China) y reestructuraciones regionales de los mercados de fuerza de trabajo.
- Elevación tendencial de los costes de transporte (ligado estrechamente a los problemas del cambio climático y los costes de la energía)
- Necesidad de proximidad a los mercados ante transformaciones rápidas de la demanda y ventajas de la proximidad a los lugareros de diseño e investigación
- Inaceptabilidad política de las condiciones ambientales y sociales de la producción en muchos de esos países y lucha contra el dumping ambiental y social.
- Robo de la propiedad intelectual y marcas
- Inseguridad estratégica

VISIONES DE LA NUEVA MANUFACTURA

Lo que se podría denominar “ansiedad por la manufactura” que muestran los gobiernos de las economías avanzadas ha dado lugar a numerosos análisis informes y estudios

¿Qué es la manufactura?

También rechaza la idea de que el futuro esté cada vez más en las industrias de servicios. "La distinción entre la industria y los servicios, me parece en última instancia falsa", dice. "La mayoría de los productos más valiosos, de las más valiosas empresas que vemos, son paquetes de servicios y productos manufacturados. Un iPod o Iphone es el hardware más los servicios".

El segundo es un imprescindible en mi opinión estudio de prospectiva realizado por *The Government Office for Science* del Reino Unido¹⁰ acerca de las características y necesidades de la industria manufacturera del futuro y cuyos análisis y conclusiones se utilizan en este texto.

4.1. Las Características de la Nueva Manufactura

Pero ¿cómo será esta nueva manufactura? Según el citado informe de prospectiva, esta nueva manufactura tendrá las siguientes características:

- Rápida, adaptable y flexibles.
- Más ágil para responder rápida y flexiblemente a las demandas de los

¹⁰ Foresight (2013). "The Future of Manufacturing: A new era of opportunity and challenge for the UK". Project Report. The Government Office for Science, London

clientes, y la volatilidad de los factores externos, incluido el acceso a los recursos.

- Más responsable desde el punto de vista ambiental y social
- Próxima a los consumidores.

Esta nueva manufactura tendrá diferentes niveles de escala y necesidad de inversión, desde los sectores de alta inversión en capital en sectores estratégicos de alta tecnología y producción de productos complejos intensivos en capital (*superfábricas*) a los que hacía referencia por ejemplo Suzanne Berger a pequeñas, avanzadas y entrelazadas empresas manufactureras organizadas en redes complejas, altamente flexibles ante los cambios en el tipo de bienes y en el carácter de la demanda, un sector que ha sido denominado de alguna forma como Pequeña Manufactura Urbana (SUM en sus siglas en inglés).

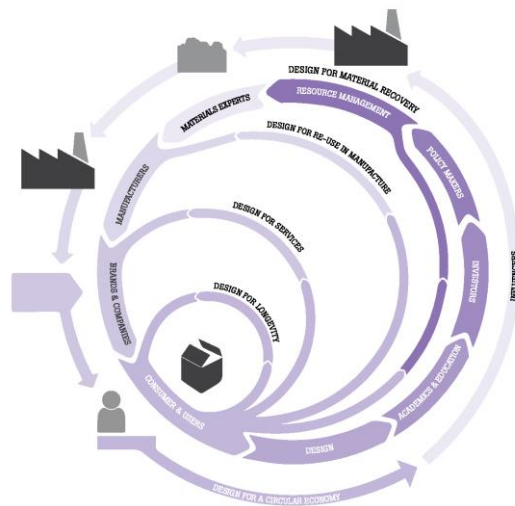
Estas nuevas plantas deberán ser reconfigurables espacialmente (entre otras cosas porque su localización hará valer más su espacio y porque los propios objetivos de reducir el consumo del territorio y el suelo obligarán a un mayor rigor en el uso del espacio productivo. Y tendrá en gran medida una localización urbana, en ocasiones, como ha ocurrido con ciertos servicios a la producción, instalada en las propias viviendas o en espacios compatibles con las mismas (ver como ejemplo el capítulo dedicado a la arquitectura de la nueva industria al final de este texto). La fábrica, el taller, se convertirán progresivamente no sólo en un “buen vecino” (citar el informe) desde el punto de vista ambiental sino en **un vecino imprescindible para la vitalidad del tejido urbano**.

4.2. La sostenibilidad en la manufactura

Otro de los aspectos fundamentales de la nueva manufactura es su papel en la sostenibilidad. La reconversión de la economía:

“no se puede hacer sino poniendo el objetivo en la sostenibilidad, sea para centrarse en producciones que tienen un futuro, incluso en el mercado; o para evitar los costos cada vez más importantes y destinados a incrementarse, causados por el cambio climático. Esto requiere producciones y consumos ecológicos a través procesos que exigen como condición irrenunciable la descentralización y el redimensionamiento de las plantas, su diferenciación en base a las características del territorio, la participación de los trabajadores en la toma de decisiones, la ciudadanía activa y de los gobiernos locales y, sobre todo, reterritorialización (es decir, la reubicación)”.

Lo que importa de nuevo para el objetivo de este texto es que este objetivo de sostenibilidad pasa, entre otros aspectos, por una reevaluación de las relaciones entre manufactura y ciudad. La sostenibilidad de la manufactura está ligada a la proximidad no sólo por los efectos de coste (e impacto ambiental) energético de la distancia (a proveedores, consumidores o fuerza de trabajo) sino por el propio modelo industrial de “economía circular” basado en tecnologías de durabilidad, reciclado, recuperación rápida y extracción no destructiva de materiales y piezas de alto valor de productos complejos al final de su vida útil.



La economía circular. Fuente Op. Cit. según "Royal Society for the encouragement of Arts Manufacturers and Commerce (2013)

EL ESCENARIO URBANO DE LA NUEVA MANUFACTURA

Algunas de las características de lo que la prospectiva piensa que será la manufactura (y la fábrica) del futuro han delineado ya las ventajas y compatibilidades que esta nueva manufactura tiene para la ciudad. Quizás los términos que mejor definen esta nueva relación son la proximidad y la compatibilidad

- **Proximidad** en cuando necesidad y ventaja: proximidad a los consumidores (minimización del transporte y logística inversa) a los recursos ofrecidos por la información, no siempre ni totalmente disponibles sólo en la red (no deja de ser curioso que los edificios de los parques tecnológicos intenten reproducir en forma de sucedáneo por medio de lugares informales de contacto lo que la "plaza urbana" proporciona ampliamente en su capacidad de transmitir información de necesidades, de procesos, de recursos... a través de la proximidad a los proveedores, a los clientes, a las instituciones de gobierno y a los lugares donde la investigación tiene lugar ¹¹
- **Compatibilidad** con el medio urbano, porque sus condiciones ambientales y de operación, especialmente en la pequeña manufactura urbana no sólo la convierte en una "buena vecina" sino que su propio soporte construido la hace compatible con el paisaje urbano, como ya ocurriera antaño en la fase del capitalismo competitivo de pequeña empresa. ¹²

¹¹ Es sorprendente el esfuerzo espacial y de segregación que se ha realizado en los años 90/2000 para producir espacios artificiales donde esta proximidad intentaba reproducirse: los parques tecnológicos, adaptados de una concepción de *Campus* típicamente anglosajona. En parte este esfuerzo ha sido derivado de la vieja idea fordista-racionalista de la especialización de funciones en la ciudad y el territorio, una de cuyas primeras víctimas fueron los campus universitarios..

¹² En el Madrid de preguerra por ejemplo las pequeñas empresas manufactureras, especialmente las más avanzadas del momento, de sectores como las telecomunicaciones, la electricidad y el automóvil, coexistían

- **La responsabilidad del gobierno urbano ante la desindustrialización**

Las causas que han sostenido este proceso de desindustrialización son, como y se ha explicado, de carácter estructural, asociadas al proceso de financiarización de la economía y en el caso español al fuerte enlace entre financiarización y burbuja inmobiliaria. Pero precisamente por ello, las administraciones territoriales y gobiernos urbanos han tenido una gran responsabilidad en el mismo. Como indica Eduardo Salzano¹³:

“Es realmente extraño que los municipios y las regiones, que lloran hoy por el abandono de las actividades industriales en sus lugares, no se pregunten cuán grande es su responsabilidad por permitir a las industrias ganar altos rendimientos con los cambios de destino (relocalización y apropiación de rentas diferenciales urbanas) por el alegre uso de su propiedad, y abandonar actividades productivas en favor de la especulación en el ladrillo.

Es realmente extraño que los planificadores eviten cualquier mención autocrítica, convertidos al papel de facilitadores de las operaciones inmobiliarias, que han promovido o alentado la aplicación de herramientas perversas (de los "programas urbanos complejos" a los "convenios urbanísticos") adoptados por gobiernos, miopes o esclavizados, para facilitar el aumento de la renta en las antiguas zonas industriales.”

LA REVITALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA MANUFACTURA URBANA (PMU)

Nueva industria- nuevo espacio-nueva planificación.

Lo que interesa sobre todo es las oportunidades y ventajas que la ciudad ofrece para esta nueva manufactura, en la integración espacial de las fases de diseño e innovación, con el soporte del aparato científico, con la aplicación la experiencia manufacturera, con la integración de los servicios de implementación y mantenimiento: *“Diseño, implementación y consumo están entrelazados con la proximidad, con la evaluación cercana de los impactos y ese luego con las soluciones”*

Esta “revolución” de la manufactura incita a plantear una nueva relación entre la manufactura y la ciudad y a preguntarse si la política urbana (y la planificación física) deben reorientar su actuación en este terreno.

Es más habría que analizar cuál es la estrategia para reforzar la “ventaja comparativa” de nuestras ciudades respecto a esta nueva manufactura, de qué forma las instituciones locales (incluidas las de planeamiento por los que nos toca)

en el barrio de Arganzuela con la residencia obrera y de capas medias, y en el barrio de Tetuán en casas bajas de una o dos plantas los talleres artesano-manufactureros con la residencia..

¹³ EDOARDO SALZANO: “Magari c’entra il mattone nella crisi dell’industria italiana?” extraído del sitio web: <http://eddyburg.it>

pueden contribuir a esta ventaja comparativa (que desde luego no es sin más el “coste del suelo” ligado a un modelo económico que aquí se critica).

Es necesario optimizar la estructura económica de las ciudades, no sólo la forma urbana. La revitalización de las ciudades de los barrios deprimidos no puede basarse en edificios bonitos y el sector servicios (Lo que Bruce Katz denomina “*Starbucks and Stadia*” (Starbucks y estadios)¹⁴).

La planificación debe atender al soporte del espacio existente de la manufactura en las diversas escalas en que se organiza la ciudad:

- Atención a los distritos (industriales) de manufactura distribuida
- Atención a los espacios específicos, los polígonos industriales
- Atención a los inmuebles, los existentes y los que, vacantes u obsoletos pueden ser contenedores de nuevas formas de actividad

Esta nueva planificación no puede ser sólo un “planificación física”. Al igual que ocurre con las políticas de regeneración de barrios, la política urbana de atención a la manufactura debe asociar, hasta geográficamente, la política propiamente industrial con la planificación espacial y la política inmobiliaria. Serán necesarios nuevos instrumentos de gestión del espacio manufacturero de carácter integrador y nuevas formas de promoción del espacio para las nuevas actividades.

Acciones para sostener el espacio de la manufactura en las ciudades

El sostenimiento de la política industrial es ante todo una responsabilidad de Estado y así ha sido desde hace mucho en los países que consideraban este sector como decisivo para la economía del país (aquí creo que la fase más famosa de un político al respecto fue aquella de “la mejor política industrial es la que no existe”). La política industrial, y mucho más esa política de reindustrialización que se reclama desde tantas partes implicadas, requiere estrategias y objetivos específicos, fondos de investigación, financiación e incluso una dirección estratégica, que hoy no existen en nuestro país. Pero con todo será necesaria una política urbana destinada a la manufactura por las razones argumentadas más arriba.

Una discriminación positiva para el espacio de la manufactura en la ciudad

Roberto Velasco, en un artículo publicado en el diario “El País” pedía de forma un tanto provocativa una “discriminación positiva” para la industria en las políticas públicas. El espacio manufacturero en la ciudad lleva soportando discriminaciones negativas durante muchos años, disfrazadas de una retórica competitiva (competencia por el espacio) que ocultaba un proceso de apropiación de rentas urbanas, exacerbado cada vez que la histeria de una burbuja expropiaba cualquier renta de posición a su alcance. El espacio manufacturero estaba siempre “pendiente” de su reconversión en cuanto las expectativas de los valores de posición del suelo para otras actividades inducían su remodelación para usos “más rentables” (¿).

¹⁴ Entrevista a Bruce Katz en WIRED

La política de sostenimiento de la manufactura en las ciudades tiene muchos componentes, desde el apoyo a la formación, la innovación o los salarios justos. Pero el tratamiento del espacio es una cuestión fundamental para su supervivencia y dinamismo. La ciudad tiene como se ha explicado más arriba todas las ventajas para sostener un renacimiento de la manufactura en gran parte debido a los cambios que se han producido en el sector, pero al mismo tiempo las ciudades no han puesto en pie en nuestro país los mecanismos de planificación y gestión necesarios para apoyar estas expectativas.

La **discriminación positiva** del espacio de la manufactura empieza por considerarlo, en sus diversas escalas, del distrito industrial al polígono o la planta, como un objetivo de la política urbana, como un punto de soporte de la reindustrialización y no como yacimiento de rentas del suelo, o un espacio marginal, abandonado, segregado, donde como mucho supone una reserva de espacio para localizar usos “sobrantes”. La discriminación positiva del espacio de la manufactura significa:

- **La Defensa del espacio manufacturero ante los cambios de usos:** La discriminación positiva empieza por sostener y defender con mecanismos de ordenación los espacios donde se asienta.
- **La reflexión acerca de las regulaciones y servicios urbanos que favorezcan la convivencia de la manufactura con los otros usos de la ciudad (planeamiento, ordenanzas...)y su implementación práctica,** facilitando la co-localización de usos manufactureros y residenciales
- **La creación de un sector promotor “no destinado al beneficio” con financiación pública y soporte legal para promover la regeneración del espacio de la actividad manufacturera,**
- **Enlazar las políticas sectoriales, de formación, de incentivos, de investigación y desarrollo con las áreas donde se localiza la manufactura,** con el espacio real de la manufactura urbana, por medio por ejemplo de zonas de incentivos que favorezcan además la concentración en las áreas más consolidadas, buscando externalidades positivas.¹⁵

Las diferentes escalas y estructuras de asentamiento

Esta política para el espacio de la manufactura debe atender lógicamente a las variantes tipológicas y espaciales en las que se configura actualmente el espacio de la manufactura. s. Los dispositivos de intervención deben adecuarse a estos diferentes modelos combinando en áreas especialmente acotadas las diferentes formas de intervención.

• ¹⁵ Existe un ejemplo notable de este mix sectorial-espacial en la ciudad de Nueva York entre los ámbito espaciales donde se conceden beneficios a las empresas manufacturas y la creación de zonas de ordenanza específicas dentro (las zonas MX)



Los edificios industriales multiplanta en distritos industriales deben constituir puntos de anclaje de la Pequeña Manufactura Urbana renovada

ANEXO: DEL LADO DE LA ARQUITECTURA

En esta revalorización de la manufactura urbana hay también un lugar para la arquitectura, para el diseño. Como indicaba una iniciativa de la *Northeastern University School of Architecture* de Boston Massachusetts que ha creado un grupo de trabajo para el estudio de la regeneración del espacio manufacturero *New Life for Urban Manufacturing Districts*:

“El objetivo de nuestra iniciativa de investigación era entender cómo arquitectos y urbanistas pueden impactar la mejor concepción, planificación y diseño de instalaciones manufactureras como parte de un vecindario saludable de usos mixtos urbanos. Central en nuestro análisis y reflexión especulativa han sido dos preguntas fundamentales.”¹⁶

Una iniciativa similar en este terreno ha sido protagonizada por. Nina Rapaport, de la escuela de Arquitectura de que puso en marcha recientemente un proyecto para animar a diseñadores, promotores y ciudadanos para imaginar nuevas vías para reintegrar la industria en la trama urbana capitalizando la densidad de las ciudades.

Uno de los resultados de este proyecto fue la exposición **Factories** donde se mostraba la historia de la industria urbana y el papel de los edificios históricos en altura en la nueva manufactura urbana¹⁷

La exposición planeaba plantaba diversos interrogantes:

- ¿Puede la fábrica como lugar de trabajo reafirmar a través de la planificación su relevancia en el tejido urbano ante el advenimiento del libre comercio, la globalización y la gentrificación, haciendo la producción más local?

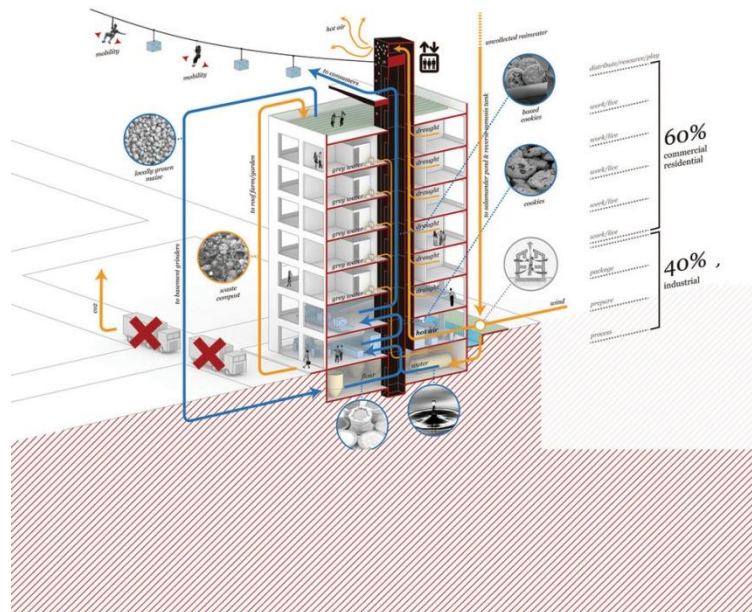
¹⁶ “New Life for Urban Manufacturing Districts” Northeastern University School of Architecture de Boston Massachusetts

¹⁷ El proyecto fue exhibido en el Museo de Rascacielos en la ciudad de Nueva York en 2011.

. Ver.: www.verticalurbanfactory.org

- ¿Pueden las fábricas urbanas hacer que las ciudades sean más autosuficientes?
- ¿Cómo sería este nuevo paisaje urbano de la fabricación vertical urbanística y arquitectónicamente?
- ¿Cómo puede la gente vivir con la industria sin incurrir en efectos negativos para la salud? ¿Cómo podemos integrar industrias sostenibles en barrios urbanos con potencial para la producción de energía - no sólo el consumo - en una relación simbiótica?

Que cunda el ejemplo.



Modelo utópico de fábrica manufacturera en el tejido urbano (de la exposición *Factories*)



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

Notas para una historia de la rehabilitación urbana en España ó ¿qué bases históricas para qué “nuevo desarrollo”?

*María Castrillo Romón**

**Profesora titular de urbanística y ordenación del territorio. Instituto universitario de urbanística de la Universidad de Valladolid.*

RESUMEN

A partir de la definición de la rehabilitación urbana como la acción pública o colectiva de intervención sobre la ciudad existente (planes, programas, proyectos) que tienen como criterios básicos el mantenimiento de las actividades *in situ* (en particular, la residencial) y el reconocimiento de alguno de los valores de conjunto del área intervenida más allá de los inmobiliarios (incluidas la expectativas de rentas de localización), esta ponencia propone, primero, el carácter de innovación histórica de la rehabilitación urbana en el siglo XX, y una serie de hipótesis (“enfoques”) relativos a su evolución en España:

- la “conservación de conjuntos histórico-artísticos” (emergente hacia 1930 bajo auspicio gubernamental), el más antiguo de los enfoques y la única perspectiva relacionada de alguna manera con la rehabilitación urbana hasta la década de 1970;
- “recuperar la ciudad” en medio de la crisis económica y del cambio político de 1975-1985 (aprox.) bajo el impulso del movimiento vecinal como agente emergente;
- la “regeneración urbana integrada”, como enfoque dominante desde la década de 1990, auspiciado por la Unión Europea.

Para cerrar este ensayo de perspectiva histórica se apuntan algunas reflexiones sobre algunas tendencias generales y otras más recientes, en particular, el interesante “espesor” de la rehabilitación urbana en España durante el siglo XX; el carácter contracíclico y la vocación estrictamente inmobiliaria de las políticas públicas de rehabilitación urbana hasta la fecha; y las diferentes articulaciones de las relaciones de poder entre los diferentes agentes urbanos implicados, en particular, las que se expresan actualmente bajo la forma de dinamización del sector inmobiliario a costa de la profundización en la heteronomía en la transformación del espacio urbano de las clases populares.

1. UNA INVESTIGACIÓN NACIENTE

“Rehabilitación urbana” es un término polisémico¹. Por ello, antes que nada, debo explicar que lo emplearé aquí para referirme a las acciones públicas o colectivas de intervención sobre la ciudad existente (planes, programas, proyectos) que tienen como criterios básicos el mantenimiento de las actividades *in situ* (en particular, la residencial) y el reconocimiento de alguno de sus valores de conjunto más allá de los inmobiliarios (incluidas las expectativas de rentas de localización).

La forma de acción pública sobre el espacio urbano existente dominante en la historia de la Urbanística Moderna desde sus orígenes ha sido la “renovación urbana” entendida como derribo y reconstrucción total de determinadas áreas urbanas, ya fuere por razones de embellecimiento, salubridad o “mejor aprovechamiento”, en las que ocasionalmente se preservaba algún edificio aislado al que se le reconoce un valor histórico o artístico excepcional. El presupuesto necesario en esta forma de intervención es la negación o la desconsideración de todo valor del área sometida a renovación, excepto su localización urbana relativa. Por el contrario, la rehabilitación urbana se conforma conceptualmente sobre el reconocimiento de otros valores urbanos, por lo que su aparición, aproximadamente en la década de 1930, reviste el carácter de una innovación urbanística del siglo XX. Por otro lado, se trata de un tipo de intervención que ha tenido diferentes expresiones y que ha ido ganando importancia a medida que avanzaba el siglo hasta constituir hoy, como “regeneración urbana integrada”, uno de los ejes fuertes de la “agenda urbana europea”.

Esta importancia creciente de la rehabilitación urbana entre las prácticas urbanísticas públicas no ha tenido un desarrollo historiográfico paralelo. La historia del urbanismo del siglo XX se ha centrado sobre todo en el crecimiento y la renovación urbana -sin duda dominantes en el siglo y muy particularmente en España-, mientras que la rehabilitación urbana ha concitado antes que nada el interés de urbanistas y geógrafos, en menor medida historiadores, que han privilegiado una perspectiva de la evolución de las transformaciones urbanísticas de los cascos históricos y de sus políticas específicas. Otras formas de rehabilitación sobre otro tipo de tejidos han sido objeto de una atención mucho menor, lo que probablemente puede relacionarse con las dificultades de la historiografía del urbanismo español para desbordarse más allá los años 1970, como apuntan por Coudroy de Lille, Vaz y Vorms², a pesar del interés de los profundos cambios habidos en el fin de siglo, entre los que se incluye la consolidación y diversificación de la rehabilitación urbana.

Sin embargo, construir una perspectiva histórica sobre estas prácticas urbanísticas puede ser muy interesante. Por un lado, remiten a políticas con un fuerte carácter contracíclico cuyo conocimiento puede resultar complementario y contradictorio de la historia del crecimiento urbano (ligado generalmente a las fases inmobiliarias alcistas). Por otro, permiten hacer emerger de una manera

¹ Cf. *Urban*, NS04, septiembre 2012-febrero 2013, pp. 112-126.

² **COUDROY DE LILLE, L.; VAZ, C.; VORMS, Ch.**, *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*, Rennes, PUR, 2013.

mucho más clara que el crecimiento ex novo los conflictos sociales de todo tipo que están en la base de la producción del espacio urbano contemporáneo. A esta potencialidad compartida con la renovación urbana se une otra ventaja diferencial: en la rehabilitación se expresan articulaciones entre relaciones de poder y configuración del espacio urbano que remiten a las evoluciones más recientes en el campo político³.

Lo que quiero presentar aquí no es el resultado de una investigación sino sólo unas notas *para* una posible historia de la rehabilitación urbana en España que aún está por hacer. Son ideas que vengo construyendo desde hace algún tiempo y que se articulan con uno de los ejes temáticos más importantes de mi grupo de investigación⁴, las políticas de centros históricos, y que espero que puedan contribuir a esbozar una perspectiva histórica pertinente en relación con la crítica de la relación posible entre la rehabilitación urbana y un hipotético “nuevo desarrollo”.

Mis hipótesis ponen el acento en los “enfoques” de la rehabilitación urbana en España, es decir, en los conjuntos de objetos, escalas y criterios característicos de determinadas concepciones de la rehabilitación urbana de las que son portadores diversos poderes públicos o sujetos políticos emergentes en distintos momentos⁵. Para restituir esos “enfoques”, he combinado dos tipos de aproximaciones. La más sistemática está basada en el análisis de la evolución histórica del marco jurídico a partir del corpus formado por las normas estatales en materia de “rehabilitación integrada” y “regeneración urbana” pero también las de planificación urbana y conservación patrimonial. La otra aproximación parte de fuentes heterogéneas, fragmentarias y dispersas que se refieren a procesos de rehabilitación urbana que han tenido efectos importantes tanto a nivel físico (urbano) como simbólico (político y urbanístico) y cuyas trazas en el marco normativo estatal pueden haber sido muy desiguales.

En fin, los enfoques que propongo son tres:

- Primero, la “conservación de conjuntos histórico-artísticos” (emergente hacia 1930 bajo auspicio gubernamental), el más antiguo de los enfoques y la única perspectiva relacionada de alguna manera con la rehabilitación urbana hasta la década de 1970.
- Segundo, “recuperar la ciudad” en medio de la crisis económica y del cambio político de 1975-1985 (aprox.) bajo el impulso del movimiento vecinal como agente emergente.

³ **DIKEÇ M. et GARNIER J.-P.**, “Éditorial”, *Espaces et sociétés*, dossier “Repenser l'espace et le politique”, n° 134, 2008/3, 2008.

⁴ GIR “Planificación territorial y urbana” del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid : www.uva.es/iuu

⁵ **CASTRILLO M.** “La réhabilitation urbaine: une politique impossible?”, en **COUDROY DE LILLE, L.; VAZ, C.; VORMS, Ch.**, *L'urbanisme espagnol... op., cit.*, pp. 113-125; **CASTRILLO M., JIMÉNEZ M., FERNÁNDEZ C. y DOMINGO M.** “¿Y ahora qué? Perspectivas cruzadas sobre la crisis económica y la mejora de barrios en España”, *Bitácora urbano-territorial*, n°23 (2), 2013, pp. 65-74. Versión digital: http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/42265/pdf_10

- Tercero, la “regeneración urbana integrada”, como enfoque dominante desde la década de 1990, auspiciado por la Unión Europea.

1.1. Primer enfoque: “conservación de conjuntos histórico-artísticos”

Los orígenes de la rehabilitación urbana en España pueden asociarse con la conservación monumental. De hecho, las políticas gubernamentales destinadas a los llamados “conjuntos histórico-artísticos”, nacidas hacia 1930, fueron la única perspectiva relacionada de alguna manera con la rehabilitación urbana hasta la década de 1970.

La figura del “conjunto histórico-artístico”, vinculada al Decreto Ley de 9 de agosto de 1926, del Tesoro Artístico Arqueológico Nacional, y a la pionera Ley de 13 de mayo de 1933, de Patrimonio Artístico, es básica en este enfoque. En síntesis, trataba de que “los conjuntos urbanos y los parajes pintorescos que deban ser preservados de destrucciones o reformas perjudiciales” y, más concretamente, “los conjuntos urbanos y rústicos (...) calles, plazas, rincones, barrios, murallas, fortalezas, ruinas fuera de las poblaciones que por su belleza, importancia monumental o recuerdos históricos puedan declararse incluidos en la categoría de rincón, plaza, calle, barrio o conjunto histórico-artístico” en los “Catálogos de Monumentos Histórico-Artísticos” y fuesen así afectados por las prescripciones “defensa, conservación y acrecentamiento de los monumentos”.

El criterio básico era, pues, la “protección de la piedra”, esto es, la defensa pasiva de las cualidades físicas de los bienes patrimoniales, si bien Álvarez Mora⁶ ha observado, por un lado, la lentitud y poca coherencia inicial de las declaraciones patrimoniales de conjuntos urbanos y, por otro lado, la desprotección efectiva de éstos frente al deterioro y abandono, habida cuenta de la escasa financiación de las tareas de conservación.

Aquel marco jurídico patrimonial estuvo muy poco articulado, tanto en la letra como en los hechos, con la importante Ley del suelo de 1956 (Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana), primera base de la planificación urbana en España, incluidos los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) y los “planes especiales” (PE) orientados, entre otros, a la “ordenación de ciudades artísticas” y a la “conservación y valoración del Patrimonio histórico y artístico de la Nación”.

Así, desde finales de la década de 1950 hasta los años 1970, al tiempo que las mayores ciudades españolas iban dotándose de un planeamiento urbano según la nueva ley⁷, un alza inmobiliaria sin precedentes se tradujo en una fuerte extensión urbana y también, en muchas ciudades, en una gran oleada de sustituciones edificatorias sobre cascos históricos y barrios preexistentes no catalogados. Como ha señalado Álvarez Mora, los nuevos instrumentos legales redefinirán el proceso de conservación/destrucción que había caracterizado, desde sus orígenes, la

⁶ **ÁLVAREZ MORA A.** “Los Centros Históricos en Castilla y León”, en **RIVAS SANZ J.L.** de las (coord.), *Atlas de centros históricos de Castilla y León*. Valladolid, Junta de Castilla y León, 2009.

⁷ **DE TERÁN F.** *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*. Madrid, Alianza, 1982; **DE TERÁN F.** *Historia del Urbanismo en España (III). Siglos XIX y XX*. Madrid, Cátedra, 1999.

perspectiva renovadora de la Urbanística moderna sobre la ciudad histórica. Por un lado, la legislación patrimonial reconocía los valores históricos y artísticos de la “ciudad catalogada” pero no la protegía de la ruina inducida en muchos casos por las expectativas de renta futura. Por otro lado, la ciudad no catalogada se transformaba progresivamente a partir de la destrucción del sustrato social y económico (talleres, artesanos, pequeño comercio cotidiano...) que había dado sentido a las formas edificadas heredadas. Así -cito literalmente-, “la conservación del patrimonio y la transformación-destrucción de la ciudad tradicional no sólo no se contradicen sino que se complementan con toda claridad”⁸.

Los cambios posteriores en el marco jurídico del planeamiento (justo antes de la muerte de Franco)⁹ y del patrimonio (bajo el primer gobierno del Partido Socialista Obrero Español) establecerán un vínculo formal –vigente hasta hoy- entre la política patrimonial y la urbanística¹⁰, al tiempo que posibilitarán, de hecho, la extensión hasta la fecha de este enfoque de rehabilitación que tiene por objeto las áreas urbanas reconocidas como patrimonio, que privilegia la intervención sobre el medio edificado, que se orienta a la especialización de la ciudad histórica en actividades de prestigio (culturales y terciarias pero también residenciales de clases medias) y en el que los poderes públicos no sólo tienen un rol de regulación, sino también de fomento más o menos directo de la actividad privada¹¹.

Este enfoque, pese a los cambios ulteriores en el marco jurídico y la descentralización efectiva de las competencias en urbanismo, sigue vigente hasta hoy y podría relacionarse con la aceleración de las tendencias de “gentrificación” y “museificación” (Choay) claramente sensibles en muchos tejidos urbanos históricos españoles desde la década de 1980.

⁸ **ÁLVAREZ MORA**, A. *Conservación del patrimonio, restauración arquitectónica y recomposición elitista de los espacios urbanos históricos: Lección de apertura del curso académico 1995-96*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1995.

⁹ La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana será reformada en 1975 y sus reglamentos de 1978 introducirán cambios a favor de una mayor calidad espacial del crecimiento urbano y reorientarán los planes de reforma interior (PERI), creados por la ley anterior con otro objeto, hacia la “protección del medio urbano para su conservación y mejora en determinados lugares” y la “ordenación de recintos y conjuntos arquitectónicos, históricos y artísticos”. Cfr. **RUBIO DEL VAL J.** (dir.), *La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias y efectos*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1990.

¹⁰ La Ley 16/1985, de patrimonio histórico español, añadirá el interés paleontológico o arqueológico, etnográfico, científico, técnico y antropológico al concepto renovado de “conjunto histórico”: “la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de la comunidad humana, por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute de la colectividad. Asimismo, es conjunto histórico cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna esas mismas condiciones y pueda ser claramente delimitado”. La misma ley establecerá la obligación de redactar Planes Especiales para los conjuntos históricos declarados (PECH). Sin embargo, los objetivos que encomendará a este tipo de documento no serán estrictamente de ordenación urbanística –como preveía la legislación urbanística para los PERI- sino que se orientarán de manera prioritaria a la conservación de raigambre monumental, confirmando así la pervivencia de la perspectiva “petrificante” de la conservación (Cfr. **ÁLVAREZ MORA**, “Los Centros Históricos en Castilla y León”, *op. cit.*).

¹¹ **ÁLVAREZ MORA**, A. “La cuestión de los centros históricos. Generaciones de planes y políticas urbanísticas recientes”, en **ÁLVAREZ MORA**, A. y **CASTRILLO ROMÓN**, M. (coords.), *Ciudad, territorio y patrimonio. Materiales de investigación*. Valladolid, Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística, 2001; **CASTRILLO ROMÓN**, M. y **JIMÉNEZ JIMÉNEZ**, M. “La práctica de la arquitectura contemporánea en las ciudades históricas españolas. Notas para una aproximación histórico-urbanística”, *Espacio, tiempo y forma, serie VII, Historia del Arte*, t. 24, 2011, pp. 291-322; **ÁLVAREZ MORA**, A. (coord.). *Ciudades*, nº 14 (2011) “La recuperación de los centros históricos”. Valladolid, Universidad de Valladolid, Instituto universitario de urbanística, 2011.

1.2. Segundo enfoque: “Recuperar la ciudad”

El segundo enfoque tiene un carácter más efímero. Surge en el contexto de crisis económica y de fuertes movilizaciones sociales de la década de 1970, a lo que se añade, en España, el cambio de régimen político y de ciclo inmobiliario. Ninguno de estos dos factores tendrá efectos inmediatos sobre el marco jurídico del planeamiento, que permanecerá intacto hasta la década de 1990. Sin embargo, la planificación y el urbanismo de las ciudades acusarán cambios importantes impulsados por nuevos agentes emergentes, en particular, las asociaciones de vecinos y los ayuntamientos elegidos en 1979.

Los orígenes del movimiento vecinal se asocian a la denuncia de las deficiencias urbanas de los barrios populares (tanto históricos como periféricos: suburbios y barrios marginales, polígonos públicos de vivienda, áreas de vivienda privada subvencionada por el Estado...) y a la contestación de la renovación urbana, cristalizando una forma de resistencia a la dictadura. El movimiento vecinal ha sido y sigue siendo objeto de interés de la sociología¹² pero sólo recientemente los historiadores se han interesado por él¹³, privilegiando una perspectiva política vinculada a la transición democrática. Sin embargo, su importancia urbanística es también muy grande, ya que el movimiento vecinal impulsó o pilotó, en ciudades como Madrid, Barcelona, Valladolid u otras, interesantes experiencias de rehabilitación urbana.

Por un lado, la movilización vecinal está en el origen de muchas actuaciones públicas de mejora del hábitat popular, entre las que destaca el emblemático “Programa de remodelación de barrios” de Madrid, identificado como el “fruto contradictorio del más potente movimiento vecinal europeo”¹⁴. Pero las asociaciones de vecinos también conquistarán la capacidad de influir en la nueva generación de planes generales redactados fundamentalmente en la década de 1980 e identificada con los “primeros ayuntamientos democráticos”¹⁵. Conforme a la memoria vecinal y profesional, éste habría sido un momento urbanístico importante para muchas ciudades españolas, aunque falta una valoración propiamente histórica del mismo. No obstante, parece que los PGOU habrían constituido una pieza esencial para una reorientación generalizada del desarrollo urbano hacia la “recuperación” de la ciudad, como pretendía el slogan del PGOU de Madrid de

¹² **CASTELLS M.** *Ciudad, democracia y socialismo: la experiencia de las asociaciones de vecinos en Madrid, Madrid, Siglo Veintiuno de España, 1977*; **CASTELLS M.** *Movimiento vecinal y nuevo orden mundial, Madrid, Confederación de Asociaciones de Vecinos del Estado (CAVE), 1992*; **BONET MARTÍ Jordi.** *Participació ciutadana i polítiques de regeneració urbana al centre històric de Barcelona. Tesi doctoral per a l'obtenció del títol de doctor en Psicologia Social. Universitat Autònoma de Barcelona, octubre de 2011, versió digital: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/82074/jbm1de1.pdf?sequence=1>*

¹³ Se han elaborado tesis doctorales sobre la historia de los movimientos vecinales en Sabadell (Ricard Martínez i Muntada), Valladolid (**GONZALO MORELL, Constantino.** *Democracia y barrio. El movimiento vecinal en Valladolid (1964-1986).* Valladolid, Universidad de Valladolid, 2013) y Barcelona (Marc Andreu) y se ha recogido la memoria del movimiento vecinal madrileño en **PÉREZ QUINTANA, V. y SÁNCHEZ LEÓN, P.** (eds.). *Memoria ciudadana y movimiento vecinal. Madrid, 1968-2008.* Madrid, Los libros de la catarata, 2008.

¹⁴ **ALGUACIL GÓMEZ Julio, DENCHE MORÓN Concha, HERNÁNDEZ AJA Agustín, LEÓN Concha, VELÁZQUEZ VALORIA Isabela, RODRÍGUEZ VILLASANTE Tomás.** *Retrato de chabolista con piso. Análisis de redes sociales en la remodelación de barrios de Madrid.* Madrid, Cuadernos de Vivienda, IVIMA, SGV, Revista Alfoz-CIDUR, 1989, p. 18.

¹⁵ *10 años de planeamiento urbanístico en España: 1979-1989.* Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1990.

1985. Se trata de planes urbanos municipales de unos ayuntamientos que mantienen una colaboración estrecha y conflictiva con las asociaciones de vecinos y que serán redactados en buena medida por una joven generación de profesionales ligados al Partido comunista de España y al movimiento vecinal¹⁶. Éstos parecen haber vehiculado influyentes teorizaciones urbanísticas de izquierda -el “derecho a la ciudad” (Lefebvre, 1968), la “nueva cultura de la ciudad” (Cervellati, 1977), o la relación entre Urbanística y “austeridad” (Campos Venuti, 1978), etc.- sobre un planeamiento que asumió, no sin sombras ni contradicciones, una nueva ordenación del suelo urbano compatible con una perspectiva de rehabilitación global. La consigna del “reequilibrio urbano” de la ciudad se orientaba a atajar “crisis urbana” (Castells) y saldar la “deuda histórica” contraída con los barrios populares, lo que se tradujo en la previsión y realización de una notable mejora en términos de dotaciones urbanísticas públicas.

En términos de institucionalización, este enfoque de rehabilitación urbana dejará pocas trazas en el marco jurídico. Las asociaciones de vecinos no alcanzaron a tener el reconocimiento como agentes sociales que la Constitución de 1978 otorgó, sin embargo, a sindicatos, patronales y asociaciones de consumidores y, a medida que perdieron capacidad de movilización, su influencia en el urbanismo fue reduciéndose y diversificando sus vías. No obstante, el enfoque de rehabilitación del que eran portadores parece haber influido la creación de las Áreas de rehabilitación integrada (ARI), principal instrumento público de fomento de la rehabilitación urbana en España hasta 2013.

El desarrollo de las ARIs parece haber navegado, como veremos, entre varios enfoques, pero su marco jurídico originario¹⁷ parece estar influido, entre otros, por la experiencia de Bolonia de 1955-1959 de coordinar planificación urbana y política de vivienda para promover un modelo de rehabilitación urbana que evitase la expulsión de las clases populares¹⁸.

De hecho, el Real Decreto 2329/1983, vigente hasta 2013, tenía por objetivo “la protección y financiación de las actuaciones de rehabilitación de viviendas y de su equipamiento [espacios libres, infraestructuras y dotaciones]”, considerando el “riesgo de expulsión de las clases populares residentes en los centros urbanos como consecuencia de su mejora ambiental”. En consecuencia, definía las ARI como orientadas a “la mejora o recuperación de conjuntos urbanos o áreas rurales, de sus condiciones naturales, de las actividades económicas y sociales y de las condiciones de vida de sus residentes, a través de las necesarias actuaciones sobre edificios, espacios libres, infraestructuras, servicios y equipamientos necesarios” y mediante “la coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas y el fomento de la iniciativa privada, dirigidas a rehabilitar de forma

¹⁶ Esta idea ha sido sostenida por una tesis doctoral reciente desarrollada parcialmente a partir del archivo del PCE: **VAZ**, Cécile, *Le franquisme et la production de la ville. Politiques du logement et de l'urbanisme, mondes professionnels et savoirs urbains en Espagne des années 1930 aux années 1970*, thèse de doctorat soutenue à l'Université Paris Ouest Nanterre sous la direction de Michel Lescure, 2013.

¹⁷ Real Decreto Ley 12/1980, de 26 septiembre y los Reales Decretos 375/1982, de 12 febrero, y 2555/1982, de 24 de septiembre.

¹⁸ Así se desprende de los primeros resultados de una investigación doctoral que está llevando a cabo Ángela Matesanz Perellada en el Departamento de urbanismo y ordenación del territorio de la UPM bajo dirección de A. Hernández Aja.

integrada los conjuntos urbanos y áreas rurales de interés arquitectónico, histórico y artístico, cultural, ambiental o social”. La declaración de ARI requería de la vigencia de un documento de planeamiento urbanístico coherente con ella y, en caso de conjunto histórico-artístico, también una “resolución previa de la Dirección General de Bellas Artes y Archivos en la que se establezcan las condiciones específicas complementarias”¹⁹.

Con ello, se abría una doble vía, que aún tardaría un tiempo en ser practicada, de desvinculación de la rehabilitación urbana de los valores institucionalizados de la cultura material urbana. De hecho, si bien la primacía de los tejidos históricos resulta clara en las primeras declaraciones de ARIs, la última definición de su objeto, hecha en 2008, se ampliaba a “conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y municipios rurales que necesiten la rehabilitación de sus edificios y viviendas, la superación de situaciones de infravivienda o de intervención de urbanización y reurbanización de sus espacios públicos”²⁰.

Este enfoque de rehabilitación urbana con una escala tendencialmente global y cuyos criterios, desacoplados del patrimonio urbano institucionalizado, guardan relación con el reequilibrio de las cualidades espaciales urbanas y su apropiación y autogestión popular tuvo un carácter dominante en un periodo muy corto (1975-1985) si bien sus trazas permanecieron en los PGOU de los años 80 y probablemente en algunas experiencias pilotadas por el movimiento vecinal en los años 1990, como podrían ser las rehabilitaciones del barrio de Trinitat Nova en Barcelona (1997), los barrios de Simancas y Orcasitas de Madrid (1998), etc.

En cuanto a las ARIs, sólo recientemente ha empezado a hacerse un balance del alcance real de las sus efectos²¹. Su impacto sobre “el desarraigo de las comunidades residentes”, reformulado en los 1990s como “persistencia de la diversidad social y de usos preexistentes”, está pendiente de comprobar, aunque parece que su impacto sobre los cascos históricos (objeto mayoritario de las ARIs) no parece haber influido en la evolución de la “gentrificación”. Y en relación con la multidimensionalidad (física, social, económica) que las ARIs tenían como horizonte pero para la que no disponían financiación, su impacto parece haber sido muy desigual, variable en función del sistema de actores locales²².

¹⁹ Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, de protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano, desarrollado en las Órdenes ministeriales de Obras Públicas y Urbanismo de 21 y de 30 de noviembre de 1983.

²⁰ Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre relativo al Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012.

²¹ Cfr. **HERNÁNDEZ AJA A.** et al. “Análisis de políticas estatales y europeas de regeneración urbana y rehabilitación de barrios”, *Ciudad y territorio / Estudios territoriales*, vol, XLVI, nº 179, 2014, pp. 182-183; **HERNÁNDEZ AJA A.** et al., “Magnitudes de 20 años de planes y programas de regeneración y rehabilitación de barrios”, *Ciudad y territorio / Estudios territoriales*, vol, XLVI, nº 179, 2014, pp. 184-191.

²² Resultado parcial del proyecto de investigación “Regeneración urbana integrada, la intervención en polígonos de vivienda de 1960 a 1980. integración urbana, cohesión social y responsabilidad ambiental” (ref. bia2011-26973, Plan nacional de I+D+i), dirigido por A. Hernández Aja. Cfr. **MATESANZ PERELLADA, A.** “Rehabilitación de los barrios de Trinidad y Perchel”, *Ciudad y territorio / Estudios territoriales*, vol, XLVI, nº 179, 2014, pp. 192-198; y **RODRÍGUEZ SUÁREZ, I.** “Rehabilitación, regeneración y renovación urbana en Bilbao la vieja, San Francisco y Zabala”, *Ciudad y territorio / Estudios territoriales*, vol, XLVI, nº 179, 2014, pp. 199-206.

1.3. Tercer enfoque: “Regeneración urbana integrada”

La integración española en Europa tiene un hito simbólico en la firma del Tratado de la Unión, que marca la plenitud de un contexto histórico caracterizado, en lo político, por el neoliberalismo; en lo económico, por la globalización, flexibilización y financiarización; y, en lo urbanístico, por un “tsunami urbanizador” (Fernández Durán) de alcance mundial.

La UE no tiene competencias reconocidas en urbanismo. Sin embargo, muchos documentos europeos relacionados con el medio ambiente o la cohesión social han constituido, de hecho, un marco de sensibilización y orientación de las políticas nacionales en relación con dos de los efectos más impactantes de la entrada del capitalismo en su fase global: la crisis ambiental (urbana, en buena medida) y la crisis social expresada en el incremento de la pobreza y la exclusión social en las ciudades²³. En la intersección de ambas, aparece la rehabilitación o la regeneración de los barrios que, en ese tiempo, comenzaban a calificarse como “vulnerables”, “degradados”, “desfavorecidos”, “difíciles”, etc. La propia UE, reconociendo la existencia de esos barrios “peor equipados” y relacionándola con “comportamientos asociales”, propugnaba la “promoción de estrategias integradas de desarrollo urbano dirigidas a la diversidad social y funcional, sobre todo en relación con la lucha contra la exclusión social”²⁴, como, de hecho, estaban poniendo en marcha países centrales como Reino Unido (*New Deal for Communities*) o Francia (*Politique de la Ville*). Así cobraba sentido el fomento comunitario de políticas de “regeneración económica y social de las ciudades y barrios en crisis”, concretamente, las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II desarrolladas en programas locales en toda Europa, incluida España.

La Unión Europea emergía así como actor urbano internacional que impulsaba la “regeneración urbana integrada”, un nuevo enfoque que retomaba el carácter “perimetrado” (no global) de la rehabilitación urbana pero que tenía un nuevo objeto característico: los barrios “vulnerables” o “degradados”. El criterio de intervención, en principio, multisectorial (“integrado”) es intencionadamente ambiguo (“regeneración”) y tiene como horizontes el “desarrollo urbano sostenible” y la “gobernanza urbana”.

Este enfoque se realizó en España no sólo con los programas URBAN, sino que se consolidó y desarrolló a partir de una intensa institucionalización a nivel nacional y regional. Los instrumentos de “rehabilitación” se diversificaron desde mitad de los años 1990s hacia los barrios periféricos²⁵ y se crearon nuevos instrumentos de

²³ Cfr. *El libro verde sobre medioambiente urbano* (1990), *Europa 2000. Perspectivas para el desarrollo del territorio comunitario* (1992), *Europa 2000+* (1994), *Ciudades europeas sostenibles* (1996), *Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio* (1997), *Estrategia Territorial Europea* (ETE) “Hacia un desarrollo territorial equilibrado y sostenible de la Unión Europea” (1999), etc.

²⁴ Los entrecomillados son expresiones tomadas del documento “Hacia una política urbana para la Unión Europea”, Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas -COM(97)197 final. 06-05-1997. <http://habitat.aq.upm.es/hpuue/>

²⁵ Desde mediados de los años 1990, comenzaron a aparecer las primeras declaraciones de rehabilitación sobre tejidos modernos, como es el caso de las primeras “áreas de rehabilitación preferente” (ARP) declaradas por la Comunidad Autónoma de Madrid para el poblado dirigido de Caño Roto (1994) y el de La Elipa-Sur (1996). No obstante, los tejidos históricos seguirían siendo el objeto preferente de los programas de

“regeneración” urbana (como la Ley de Barrios catalana, de 2004²⁶), al tiempo que renacía el fomento público de la renovación urbana²⁷.

Es importante recordar que, en España, este enfoque emerge y se desarrolla en un contexto marcado, primero, por la descentralización efectiva de las competencias en materia de vivienda, rehabilitación, urbanismo y ordenación del territorio; y, segundo, por un alza de producción y precios inmobiliarios que alcanzará unas cotas inéditas en términos de duración, agudeza, volumen y escala territorial, y en la que los poderes públicos de los diferentes niveles del Estado (a través, entre otros, del planeamiento urbano y la construcción de grandes infraestructuras viarias) se constituirán en colaboradores necesarios; y tercero, por un hundimiento de la producción de vivienda social (que reposaba fundamentalmente en la iniciativa privada).

Se dibujaba así un panorama en el que, al tiempo que la “regeneración urbana integrada” pretendía mejorar las condiciones de los barrios donde la relegación social era más grave, el boom inmobiliario contribuía a extender y acentuar la segregación socioespacial urbana mientras la rehabilitación urbana, siempre en tasas testimoniales frente al arrollador crecimiento urbano, se desarrollaba mayoritariamente como “conservación de conjuntos históricos” y operaba más como factor de refuerzo de las rentas inmobiliarias que como factor de reequilibrio socio-espacial de la ciudad²⁸. ¿Puede decirse, parafraseando a Álvarez Mora, que, pese a las apariencias, se trata de procesos que “no sólo no se contradicen sino que se complementan con claridad” en el “modelo urbano de la renta del suelo”²⁹?

rehabilitación urbana (Ciutat Vella de Barcelona, centro histórico de Lleida, Barri Vell de Girona, Nucleo Antic de Olot, centro histórico de Huesca, Lavapiés en Madrid, etc.).

²⁶ **MONGIL JUÁREZ D.** “Intervención integral en barrios: conceptos, instrumentos y elementos de mejora”, *Ciudades*, nº 13 (2010), pp.139-161. La Ley 2/2004, de 4 de junio, de Cataluña, de barrios, villas y áreas urbanas que requieren de atención especial, es relevante no sólo por ser la primera de su género, sino por lo que supone de profundización tanto en el marco competencial autonómico como en la concepción de la rehabilitación urbana en España. Busca fomentar la rehabilitación urbana “integral” en el sentido propuesto por la UE, afectando espacio público, equipamiento colectivo, fomento de la eficiencia energética, del ahorro de agua y del reciclaje de residuos, equidad, accesibilidad y mejora social y económica. Además, extiende al ámbito autonómico el principio de subsidiariedad que rige la administración comunitaria, estableciendo que la iniciativa rehabilitadora corresponde a los municipios, quienes correrán con el 50% del coste de los proyectos que sean financiados con cargo al Fondo de Barrios creado *ad hoc*. Las áreas sometidas a declive o involución urbanística, a cambios demográficos acelerados o a deficiencias económicas y sociales se consideran prioritarias. Cfr. **NEL-LO, O.** “Contra la segregación urbana y por la cohesión social: la Ley de barrios de Cataluña”, in **MONGIL D. (ed.)**, *Ciudades en (re) construcción: necesidades sociales, transformación y mejora de barrios*. Barcelona, Diputació de Barcelona, 2008 (disponible también en: <http://cet.iscte.pt/revista/r17.html>).

²⁷ El “Programa de Áreas de Renovación Urbana” (ARU) fue creado en 2008 y orientado oficialmente a “barrios o conjuntos de edificios de viviendas que precisan de actuaciones de demolición y sustitución de los edificios, de urbanización o reurbanización, de creación de dotaciones y equipamientos, y mejora de la accesibilidad de sus espacios públicos” (Real Decreto 2066/2008: 51925).

²⁸ **ROCH F.**, “Ciudad Histórica. Espacio social y procesos inmobiliarios”, in **ÁLVAREZ MORA, A. y CASTRILLO ROMÓN, M. (coord.)**, *Ciudad, territorio y patrimonio. Materiales de investigación*, Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística, 2001; proyecto de investigación “Políticas urbanas aplicadas a los conjuntos históricos: logros y fracasos. Hacia una propuesta de rehabilitación urbana como alternativa al modelo inmobiliario extensivo (Ref.: CSO2010-15228, Plan nacional de I+D+i), director: A. Álvarez Mora.

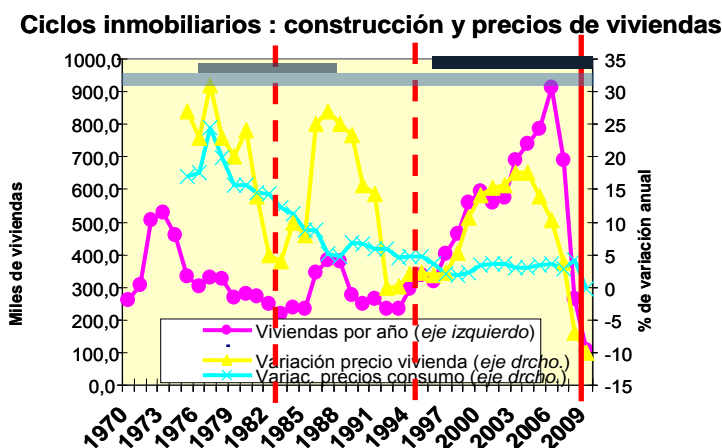
²⁹ **ÁLVAREZ MORA, A.** “Le concept de patrimoine bâti comme une catégorie enracinée dans les modèles urbains soumis à la rente foncière en Europe”, *Espaces et sociétés*, 152-153, nº1-2/2013.

2. CONSIDERACIONES FINALES

Los “enfoques” que he esbozado tienen una cronología compleja. Pueden asociarse a los periodos en los que adquieren su dominio pero también han operado después de ese momento álgido, de modo que su estela o sus trazas pueden extenderse sobre la práctica urbanística posterior. Esta resistencia a la periodización puede resultar un tanto heterodoxa desde un punto de vista historiográfico pero, por otro lado, permite entender la evolución de algunas creaciones normativas el marco de una gestión urbanística que, pese a los cambios y contradicciones, tiende a acumular instrumentos y no a sustituirlos. Este interesante “espesor” de la rehabilitación urbana en España durante el siglo XX puede ser mejor interpretado desde los enfoques que en una aproximación cronológica lineal.

Si analizamos ese “espesor” tomando en conjunto los enfoques, podríamos descubrir que no hay una relación directa en el tiempo entre emergencia de los enfoques y la promulgación o reorientación de las políticas estatales de rehabilitación urbana. Pero si confrontamos la cronología de éstas con la evolución del mercado de la vivienda (ver fig.), se revela con claridad un carácter contracíclico que, hoy en día, vuelven a confirmar la Ley 8/2013 y el plan nacional de vivienda de 2013-2016. En este sentido, nada hace pensar que las medidas estatales más recientes se orienten hacia ningún “nuevo desarrollo” sino, al contrario, hacia la continuación de las prácticas históricas.

Por el contrario, con los últimos acontecimientos, parece tomar fuerza la idea de que, en contraposición a la diversidad de fines declarados de los diferentes actores en la historia de la rehabilitación urbana, la vocación de las políticas públicas en esta materia no se ha despegado de los intereses estrictamente inmobiliarios, lo que invita también a cuestionar el papel histórico del Estado en el juego de intereses que se dirimen sobre la vivienda y la ciudad existente, ya sea antigua o moderna.



Fuente: José Manuel Naredo

Por otro lado, tomando el conjunto de los enfoques es posible reconocer contradicciones efectivas entre ellos, lo que nos pone sobre la pista de la construcción de las relaciones de poder entre los diferentes agentes urbanos. Por ejemplo, Álvarez Mora, analizando las políticas sobre los cascos históricos ha desvelado las contradicciones entre la concepción de la “conservación pasiva” propia de las políticas de “conservación de conjuntos histórico-artísticos” y la “conservación activa” que animaba el plan de Bolonia y algunas iniciativas españolas en su estela. En mi caso, me ha interesado particularmente la relación entre, por un lado, el “derecho a la ciudad” que alentaba la “recuperación de la ciudad” y, por otro, la inducción a la “participación ciudadana” en el marco de la “regeneración urbana integrada”. Mi hipótesis que el auge de la “gobernabilidad” y de la “ideología participacionista” (según expresión de Garnier³⁰) vehiculado por el discurso urbano de la UE se presentan como compatibles o complementarios con la merma de la capacidad de autogestión ciudadana en cuestiones urbanísticas³¹.

En esta misma línea, me parece también interesante observar que el objeto en cada enfoque es, en el momento de su emergencia, el espacio de las clases populares pero que no todos los agentes portadores de los diferentes enfoques pueden adscribirse a esa categoría social ni siquiera a la de poderes públicos electos, con lo que los enfoques de la rehabilitación se podrían declinar también en términos de autonomía o heteronomía (según la acepción de Turner³²) de los habitantes en relación con la gestión urbanística del espacio que habitan.

En este sentido, la evolución reciente en la acción del Estado parece orientarse claramente hacia la segunda. La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas insiste en la necesidad de remover “los obstáculos que las imposibilitan en la práctica y que propicie la generación de ingresos propios para hacer frente a las mismas”, lo que parece tener eco en el artículo 4.2 del Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, que establece que “en los programas de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, se valorarán especialmente aquellas actuaciones en las que la participación del sector empresarial, con fondos propios, garantice su mayor viabilidad económica.”

³⁰ **GARNIER**, J.-P. *Contra los territorios del poder. Por un espacio público de debates y... de combates*, Barcelona, Virus, 2006.

³¹ **CASTRILLO ROMÓN M.** y **SANTOS GANGES L.**, 2008. “Urbanisme et militantisme de quartier. Les relations entre l'espace urbain et les forces politiques dans les quartiers populaires de Valladolid”, *Espaces et Sociétés*, 2008/3, nº 134, 2008, pp. 53-66; **CASTRILLO M.**, **JIMÉNEZ M.**, **LALANA J.L.**, **SANTOS L.**, *Derecho a la ciudad” vs “participación ciudadana”. La rehabilitación urbana y el rol de los habitantes desde la perspectiva de los vecinos militantes de los barrios de Valladolid (España), 1970-2013*, in VIII Congreso portugués de Sociología “40 años de democracia(s)”, 2014 (en proceso de publicación); **CASTRILLO ROMÓN, M.** (2013), “Entre “recuperación” y “regeneración”: estrategias de rehabilitación de suburbios y barrios marginales en Valladolid (España)”, comunicación al coloquio internacional “Convegno internazionale: Europa e America Latina. Insediamenti informali, dinamiche spontanee e abusivismo. Strategie e strumenti per il recupero” organizado por el Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura en la Facoltà di Architettura, sede Valle Giulia, de la Università La Sapienza (Roma), los días 27 y 28 de junio de 2013 (pendiente de publicar).

³² **TURNER**, John F. C. and **FICHTER R.**, *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process*, New York: The Macmillan Company, 1972.

Con ello, parece que el escenario de futuro que se va perfilando en España podría estar dominado por alguna forma más o menos actualizada (*green washing* incluido) de obtención de nuevas rentas inmobiliarias sobre áreas urbanas existentes, dirigida por el sector privado con el apoyo de agentes públicos en lo que se refiere, al menos, a la creación de las condiciones jurídicas apropiadas para la formación de ese nuevo nicho de negocio³³. En este punto, es imprescindible recordar, por un lado, las consecuencias en términos de expulsiones y cambios sociales que se derivan de la renovación urbana en sus diferentes expresiones y de las que la experiencia histórica da buena cuenta³⁴, y, por otro, la significativa ausencia de la consideración de los habitantes en cuanto que tales en una ley, la de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que tiene como objeto específico las áreas existentes -esto es, en alguna medida, habitadas- de nuestras ciudades. Así pues, tampoco parece que, en relación con la hegemonía del “modelo urbano de la renta” y la heteronomía de los habitantes a él asociado, la acción estatal reciente apunte ningún elemento significativo para un modelo de desarrollo urbano sustancialmente distinto, sino más bien una profundización o radicalización de las tendencias hasta ahora dominantes.

En fin, a la vista de todo esto, enmarcado en el contexto actual de crisis omnímoda, gravísimo problema de vivienda y crecimiento de la movilización social, volver la vista hacia la investigación del enfoque de la “recuperación de la ciudad” reviste un interés particular. Se trata de un propósito reviste dificultades específicas (entre otras, su escasa institucionalización limita el alcance del estudio de las fuentes oficiales y las características de muchos de los agentes implicados -asociaciones de vecinos, colectivos sociales, grupos de arquitectos...- conlleva una fuerte dispersión y heterogeneidad de las fuentes documentales). Pero, quizá, ahondar en el conocimiento de ese enfoque y, con ello, visitar y re-evaluar los afamados planes de los 80 y su contexto generador pueda resultar inspirador para intentar re-anudar la rehabilitación urbana con una perspectiva social capaz de imprimir un sentido radicalmente alternativo al que, hasta este momento, se perfila en el oscuro horizonte hacia el que el “desarrollo” de nuestro país parece encaminarse.

³³ **CASTRILLO** María et al. « Y ahora, ¿qué? Crisis y rehabilitación de barrios en España », *Bitácora urbano-territorial*, nº23 (2) 2013, pp. 65-74. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Versión digital:

http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/42265/pdf_10

³⁴ **CASTRILLO** M.; **MATESANZ**, A.; **SANCHEZ**, D.; **SEVILLA**, A. “¿Qué es la regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado”, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 126, 2014, pp. 129-139.



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

¿Ciudades intermedias? La conformación de un nuevo tipo de ciudades en España a lo largo del siglo XX.

Fernando Miguel García Martín*

**(Arquitecto, Profesor Ayudante en Área de Urbanística y Ordenación del Territorio del Departamento de Arquitectura y Tecnología de la Edificación de la Universidad Politécnica de Cartagena)*

1. INTRODUCCIÓN.

El crecimiento de la población urbana en España desde inicios del siglo XX puede calificarse de espectacular. A principios del siglo pasado, apenas un tercio de la población vivía en núcleos de más de 10.000 habitantes, un porcentaje que se ha incrementado hasta el 80% según el último Censo de Población correspondiente al año 2011. Mientras que en el año 1900, en una estructura demográfica de base rural, apenas una sexta parte de la población residía en ciudades mayores de 50.000 habitantes, a lo largo de los últimos 115 años se ha dado paso a una sociedad primordialmente urbana en la que más de la mitad de la población se concentra en municipios de estas dimensiones.

Esta transformación ha supuesto un nuevo orden en el sistema urbano y ha generado nuevos tipos de ciudades diferenciados por su tamaño y función. En el escalón superior, las grandes ciudades que concentran el foco de la discusión y el esfuerzo por solventar los problemas y desigualdades urbanas que en ellos se dan cita. En un rango inferior está consolidado un amplio grupo de ciudades medias, entre 50.000 y 200.000 habitantes, de las que, a finales del siglo pasado, se defendió, pese a la limitada fuerza de su actividad económica, la alta calidad de vida que ofrecen gracias a la concentración de servicios adquiridos desde la instauración de la democracia y su tamaño controlado.

Entre estos dos grupos ha surgido otro intermedio a partir de la segunda mitad del siglo XX y que, en los últimos 30 años, ha cobrado una relevancia que en este artículo se trata de exponer. Son ciudades grandes, entre 200.000 y 600.000 habitantes, que albergan el 14,5% de la población total de España en apenas un 1,29% de la superficie.

El objetivo de esta ponencia es plantear algunos aspectos que justifican la existencia de este conjunto de ciudades así como algunas cuestiones sobre las mismas. Para ello se expondrá:

- La justificación de la relevancia de estas ciudades en el sistema urbano actual en España.
- La conformación de este grupo dentro del sistema urbano español a lo largo del siglo XX.
- Las características espaciales de este grupo en cuanto a compacidad y densidad.

2. UN MUNDO URBANO.

El proceso de urbanización no es un fenómeno local si no global. Según datos de Naciones Unidas en 1950, el 29% de la población del planeta, unos 734 millones de personas, vivían en ciudades (Bellet y Llop, 1999). En 1994, este porcentaje llegó a un 45%, unos 2.500 millones de una población que crecía a un ritmo mayor a cualquier periodo anterior. A pesar de que el cálculo de estas cifras es frágil, se admite que entre un 40 y un 55% de la población actual vive en asentamientos urbanos y la previsión es que en las primeras décadas de este siglo se alcance el 60% de población que habita ciudades.

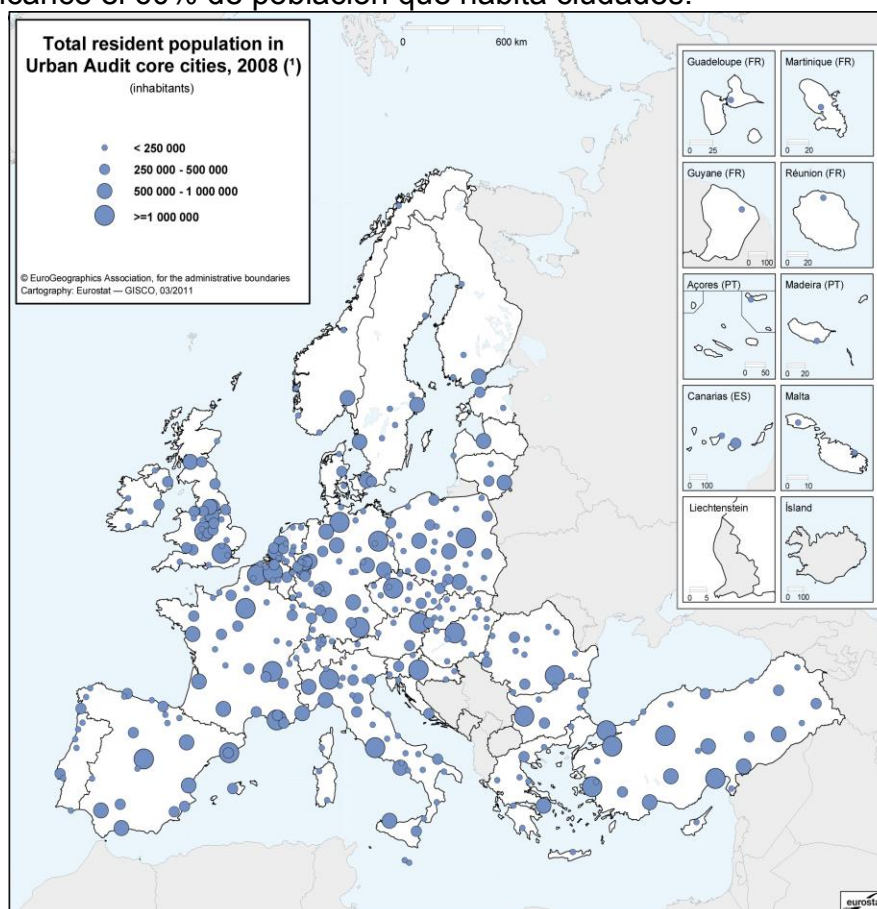


Figura 1. Población residente, 2008, en el conjunto de ciudades Urban Audit. Fuente: Eurostat.

Las grandes metrópolis globales concentran un porcentaje significativo de la población: las ciudades gigantes de más de 10 millones de habitantes alojan un 7% de la población., las ciudades de más de 5 millones albergan un 14%. Pero la mayor parte de la población urbana mundial, alrededor de un 56%, vive en ciudades menores a 500.000 habitantes. (Bellet y Llop, 1999).

En la Unión Europea se calcula que el 68% de la población vive en entornos urbanos (EC, 2011). La población total de los 27 países miembros en el año 2009 era de 499,7 millones, calculándose una densidad de población de 116 hab/km². Seis grandes metrópolis en la UE poseen más de 3 millones de habitantes (Berlín, Madrid, París, Londres, Ankara y Estambul) y otras veinte, repartidas por toda Europa, entre 1 y 3 millones de habitantes. En los siguientes niveles de ciudades que utiliza la UE, de 0,5 a 1 millón y de 250.000 a 500.000 habitantes, aumenta el número de ciudades pero la población de cada nivel se mantiene alrededor de los 30 millones indicando una distribución equilibrada de la población en la UE.

3. LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA EN EL SIGLO XX.

Desde los 18.618.086 habitantes en España que recoge como población de hecho el censo de 1900 hasta los 46.507.760 que a fecha de 1 de Enero de 2014 recoge el Padrón del Instituto Nacional de Estadística (INE) la distribución de la población nacional ha tenido unas variaciones significativas. A continuación se hará una breve descripción de esta evolución que ayude a establecer conjuntos de ciudades en el sistema urbano español.

En 1900, la situación era propia de un entorno muy ruralizado y ampliamente despoblado, con una densidad de 35,18 hab/km². La población vivía en su gran mayoría, un 66,53% en núcleos menores de 10.000 habitantes y sólo una pequeña parte, el 14,23%, residía en las 18 ciudades mayores de 50.000 habitantes. De las 50 mayores poblaciones según este censo, sólo Madrid y Barcelona (como términos municipales) superaban el medio millón de habitantes. Del resto, Valencia era la única ciudad que superaba los 200.000 habitantes y apenas otras cinco ciudades lo hacían con los 100.000 habitantes; Sevilla, Málaga, Murcia, Cartagena y Zaragoza. La posición 50 la ocupaba Vélez-Málaga sin alcanzar los 25.000 habitantes.

Veinte años después, la población se había incrementado en un 15% alcanzando los 20,5 millones de habitantes y elevó la densidad de población hasta los 40,48 hab/km². El perfil seguía siendo fundamentalmente rural con un 60,5% de habitantes en núcleos con menos de 10.000 habitantes aunque su población no había crecido durante este periodo. El crecimiento demográfico estaba potenciando los núcleos urbanos, acumulándose cerca de la mitad del incremento en los núcleos de más de 50.000 habitantes. En este contexto, las grandes ciudades, Madrid y Barcelona, estaban experimentando grandes crecimientos superiores al 33%. Sevilla alcanzaba los 200.000 habitantes y se unía a Valencia mientras que Bilbao y Granada superaban los 100.000. En el puesto 50 se situaba Ferrol con 30.000 habitantes.

En 1940 el crecimiento demográfico del país seguía acelerándose y se alcanzaban los 25,1 millones de habitantes, acercándose la densidad de población a los 50 hab/km². El mundo rural se encontraba estancado, sin apenas aumentar su población, y por primera vez, la población que habitaba en núcleos de más de 10.000 habitantes alcanzaba el 50%. En el sistema de ciudades, Madrid y Barcelona como grandes metrópolis alcanzaban el millón de habitantes, Valencia y Sevilla seguían creciendo como un segundo escalón de capitales regionales de más de 300.000 habitantes. Por detrás se consolidaba un conjunto de 22 ciudades entre 100.000 y 200.000 habitantes diferenciándose de un amplio conjunto de ciudades medias con población entre las 40.000 y los 75.000 habitantes. Este nuevo conjunto de 22 ciudades, empezaba a asumir un rol funcional intermedio entre las ciudades grandes y las medias.

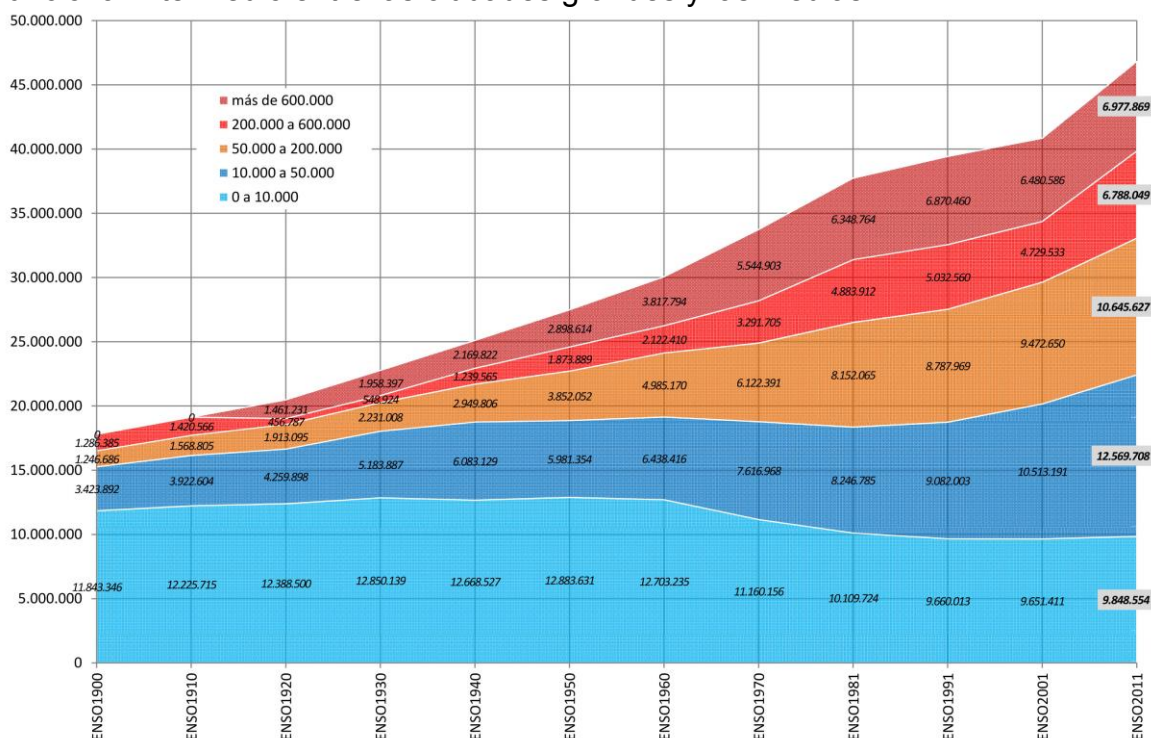


Figura 2. Población nacional por tamaño de los municipios. Fuente: Elaboración propia a partir de censos de población de 1900 a 2011 (INE).

Hasta 1960 el ritmo de crecimiento continuaba con un ligero incremento y se alcanzaron los 30 millones de habitantes y una densidad de 59,42 hab/km². Se empezaba a consolidar un modelo territorial en el que la población se aglutinaba en el litoral, especialmente el mediterráneo, y en Madrid, como casi único polo de concentración de la población en el interior. Mientras, la periferia costera estaba desarrollando una tendencia que aún vería venir los mayores crecimientos, en el interior continuaban prevaleciendo los núcleos rurales. Los procesos de urbanización de España en esta primera parte del siglo, supusieron que el 58% de la población viviera en municipios de más de 10.000 habitantes. Dentro de éstos, la transformación estaba afectando más intensamente a aquellas ciudades de más de 50.000 habitantes en las que residían ya el 36,3% de los españoles. La expansión de Madrid y Barcelona hizo necesaria la anexión de algunos términos limítrofes por lo que la población de Madrid se disparó hasta los 2,2 millones y la de Barcelona hasta los 1,6. Zaragoza tuvo un crecimiento que la acercó al

rango funcional de Valencia y Sevilla como ciudades de segundo orden que articulaban el territorio nacional. En el rango de ciudades intermedias empezaba a diferenciarse un conjunto superior de cinco ciudades mayores a 200.000 habitantes mientras que, por debajo de esta cifra, y hasta los 100.000 habitantes, quedaba otro conjunto de 18 ciudades.

En el siguiente periodo, de 1960 a 1980, se produjeron las tasas más altas de crecimiento demográfico de todo el siglo, alcanzándose los 37,7 millones de habitantes (7,7 millones de nuevos españoles en 20 años, al inicio del siglo había 17,8). La población española había dejado de ser fundamentalmente rural durante estos años, en los que el campo se despoblaba perdiendo 2,6 millones de habitantes, sólo un 26,8% del total. La conversión hacia una sociedad urbana quedaba manifestada en que el 51,4% de la población vivía en ciudades de más de 50.000 habitantes. De las dos grandes metrópolis Madrid alcanzó una población de 3,2 millones mientras que Barcelona, casi colmatado su término, creció sólo hasta los 1,7 millones, aunque los municipios de su corona metropolitana sí experimentaron un crecimiento espectacular que les situó entre las mayores ciudades del país. Las tres grandes capitales regionales, Valencia, Sevilla y Zaragoza, poseían entre 600.000 y 750.000 habitantes. El conjunto de las ciudades intermedias se hacía más numeroso, con 14 casos entre los 200.000 y los 600.000 habitantes. Su composición constaba de capitales provinciales (principalmente de las provincias litorales salvo Córdoba y Valladolid) y términos del área metropolitana de Barcelona como Hospitalet y Badalona. El conjunto de las ciudades medias también creció en este periodo, valga de muestra que la última de las 50 mayores ciudades en el censo del año 1981 es Lleida con 109.573 habitantes.

Hasta el año 2001 se produjo un periodo de estabilización del crecimiento demográfico incrementándose la población en 3,1 millones, el menor crecimiento desde inicios de siglo, que dejaba la población del país en 40,8 millones y la densidad en 80,73 hab/km². Los núcleos rurales con menos de 10.000 habitantes siguieron en decrecimiento, pero la migración no se producía ya hacia las grandes ciudades, si no hacia términos entre los 10.000 y 200.000 habitantes, y especialmente a aquellos no mayores de 50.000 habitantes. Es decir, el abandono de los pueblos más pequeños seguía produciéndose pero la concentración recaía en las pequeñas y medianas ciudades que durante esta época habían aumentado sus servicios y dotaciones con la llegada de la democracia y la estabilización demográfica, convirtiéndose en entornos mucho más atractivos que albergan la mitad de la población del país. Las dos grandes metrópolis y Valencia vieron descender su población en este periodo. Mientras, el conjunto de las ciudades intermedias creció hasta los 16 casos aumentando la población en casi todos ellos. Además, el crecimiento de las ciudades medias puso a otras 13 ciudades por encima de los 170.000 habitantes, a las puertas de la barrera aquí fijada para pertenecer al conjunto superior. En periodo se consolida el grupo de ciudades intermedias, que se había conformado en el lapso anterior y que adquirirá definitivamente relevancia en los siguientes años. Si ante el despoblamiento del mundo rural las ciudades medias se convirtieron en esenciales para la estructuración del territorio y la prestación de servicios a amplias áreas del país (Bellet y Llop, 1999; Vinuesa, 1989), este conjunto de

ciudades intermedias permitían la desconcentración de las grandes urbes generándose un nuevo rango que centralidades regionales.

4. EL SISTEMA ACTUAL DE CIUDADES EN ESPAÑA.

La población total de España recogida en el censo de 2011, 46.815.916 habitantes, era superior a la actual e indicaba una densidad media de 92 hab/Km². Es, por lo tanto, un país de una baja densidad, alejada de otros miembros de la UE como los Países Bajos (494,5 hab/km²), Bélgica (364,3 hab/km²), Alemania (229 hab/km²) o Italia (201,5 hab/km²), por poner algunos ejemplos.

La distribución de la población en España, como consecuencia de la evolución descrita en el apartado anterior, se caracteriza por la concentración a lo largo de las áreas costeras, especialmente las mediterráneas, y de la metrópolis de Madrid. Existe una extensa zona interior con densidades de población bajas.

Madrid destaca como el municipio más poblado (3.198.645) con una amplia diferencia sobre Barcelona (1.611.013), siendo los dos únicos por encima del millón de habitantes. Cabe destacar que esta fuerte diferencia de población se reduce si tenemos en cuenta las delimitaciones que realiza Aguado (2013) en las que el área urbana de Madrid alcanza 6.052.247 habitantes y la de Barcelona los 5.030.679 habitantes. Junto a estas dos grandes metrópolis, Valencia, Sevilla y Zaragoza también superan los 600.000 habitantes y, de nuevo, según Aguado, el área metropolitana de las dos primeras supera el millón y medio, mientras que el de Zaragoza apenas llega a la mitad.

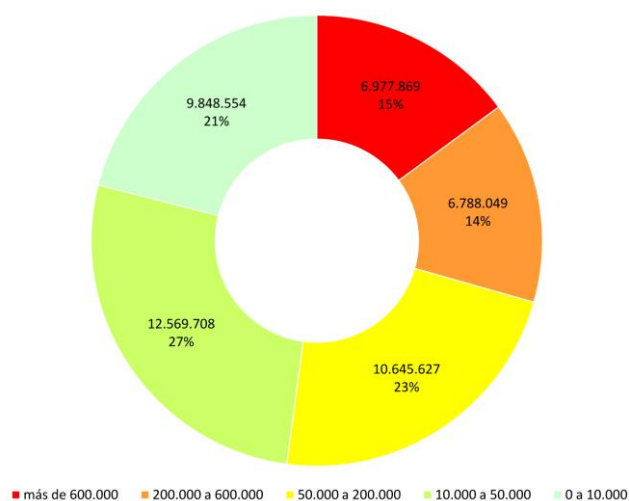


Figura 3. Distribución de la población según Censo 2011 por tipos de ciudades. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población y Vivienda de 2011 (INE).

A continuación, el grupo de las ciudades intermedias ha crecido hasta 24 términos municipales entre 200.000 y 600.000 habitantes, sin superar ninguna de ellas el millón de habitantes en su área metropolitana. El conjunto está compuesto por:

- En primer lugar por 14 ciudades, más de la mitad, capitales de provincias litorales excluyendo, únicamente, a Córdoba y Valladolid.
- Del resto, seis de ellas pertenecen a las coronas metropolitanas de Madrid y Barcelona (los núcleos satélites de Madrid se incorporan al conjunto en este último periodo).
- Por último, existen otras cuatro ciudades entre 200.000 y 275.000 habitantes que, sin ser capital de provincia, conforman áreas metropolitanas con sus respectivas capitales (Gijón-Oviedo, Elche-Alicante, Cartagena-Murcia y Jerez de la Frontera-Cádiz).

Con casi 7 millones de personas viviendo en este tipo de ciudades, una cifra similar a la que acumulan las ciudades mayores de 600.000 habitantes, albergan el 15% de la población total de España.

Por debajo de éste nivel se encuentran 115 municipios entre 50.000 y 200.000 habitantes, en los que habita el 23% de la población nacional, 10,6 millones de personas. Este es el grupo de las ciudades medias del que se realizaron a finales del siglo XX distintos estudios defendiendo su utilidad y relevancia (Vinuesa, 1989; Bellet y Llop, 1999; Ganau y Vilagrassa, 2003).

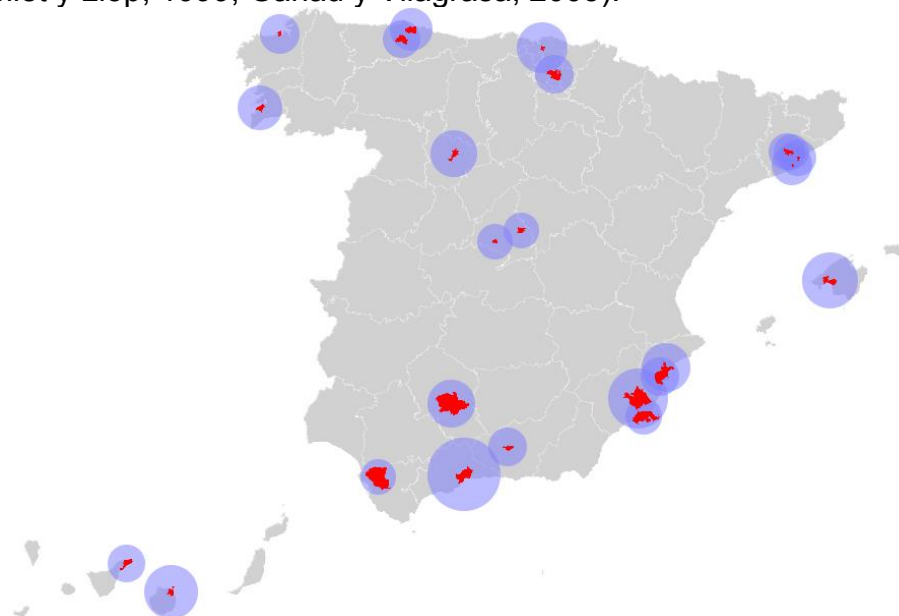


Figura 4. Ciudades intermedias en España y su población. Fuente: Elaboración propia.

Las ciudades que podríamos denominar pequeñas, con una población entre 10.000 y 50.000 habitantes, acumulan 12.569.708 habitantes, un 27% del total, en 612 municipios. Por debajo de este rango queda una mayoría numérica de municipios, 7.360, con menos de 10.000 habitantes que podrían considerarse la parte rural de los municipios españoles. En este grupo se incluyen desde los núcleos urbanos rurales cercanos a los 10.000 habitantes que cuentan con una serie de servicios bastante completa a los núcleos rurales de apenas unas pocas viviendas y sólo unas decenas de habitantes.

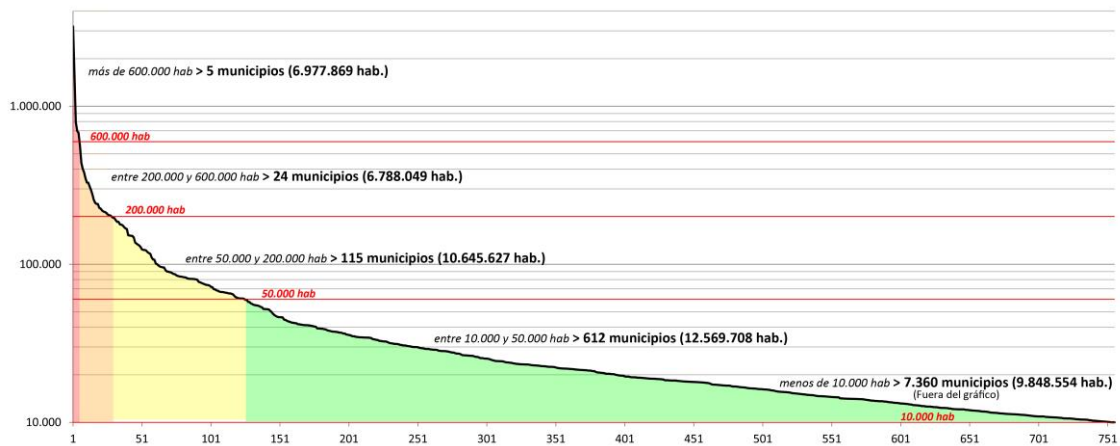


Figura 5. Número de habitantes (eje Y) por rango de la población (eje X) con distinción de tipos de ciudades.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población 2011 (INE).

En la figura anterior puede observarse la población de las 757 ciudades mayores de 10.000 habitantes en el Censo de 2011 que se ajusta con bastante proximidad a los valores esperados según la regla rango-tamaño ('rank-size').

5. DEFINICIÓN, FORMACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS CIUDADES INTERMEDIAS.

Las ciudades intermedias podrían ser definidas como aquellas ciudades tradicionalmente de tamaño medio que, en el final del siglo XX, han alcanzado un desarrollo y un tamaño tal que, en ocasiones, resulta demasiado grande para seguir considerándolas como urbes de esa categoría y, en otras, han alcanzado una importancia en la jerarquía de ciudades españolas como mediadoras entre las grandes ciudades y los escalones inferiores. Atendiendo a la distribución de la población actual en España, este conjunto de ciudades tienen una población entre los 200.000 y los 600.000 habitantes.

Como se ha visto en los apartados anteriores, se empiezan a conformar como un nuevo tipo en los años 60 con la aparición de los primeros casos. A lo largo de las siguientes décadas, de explosión demográfica, el tipo constituye un grupo propio en el inicio de los años 80. El final del siglo trae consigo la consolidación del conjunto, que, pese a la estabilización de la población nacional, sigue creciendo en el número de ciudades que lo componen. El crecimiento continuado de este conjunto lo ha situado, en los primeros años del siglo actual, como un tipo compuesto de un número significativo de casos y que alberga una cantidad muy importante de la población nacional y de la superficie urbana.

Su importancia actual le hace merecedor de un estudio propio en el que se caracterizará el tipo de acuerdo a tres aspectos: la evolución del sistema de organización territorial español, las características espaciales de los núcleos urbanos y su relevancia funcional en el territorio.

5.1. Evolución de las ciudades intermedias en el sistema de organización territorial español.

En los inicios del siglo XX, las ciudades que actualmente componen este conjunto conformaban en su mayoría, exceptuando los núcleos del área metropolitana de Madrid y Barcelona aún por entonces no unidos a la explosión expansiva de las dos grandes ciudades, centros comarcales o regionales “de gran significación en España por cuestiones demográficas, institucionales, económicas, de accesibilidad, culturales y, en definitiva, centralidad funcional” (Serrano, 1999). Su población variaba de los 23.000 a los 83.000 excluyendo, sólo con las excepciones de las ya por entonces más pobladas Málaga, Murcia y Cartagena (esta última era por entonces, gracias a la bonanza de su tejido industrial, la séptima ciudad más poblada de España). Estos centros territoriales se estaban beneficiando del “constante decrecimiento del peso relativo de la población de los núcleos rurales, coherentes con el iniciado proceso de industrialización (Vinuesa, 1989).

Las ciudades medias, a partir de las que se distinguirían un conjunto de ciudades intermedias, “sólo aumenta su peso relativo de forma notable a partir de 1950, y, especialmente, desde 1970” (Vinuesa, 1989). Es a partir de mitad de siglo cuando el creciente sector industrial experimenta una concentración espacial a raíz del Plan de Estabilización del año 1959 y los sucesivos Planes de Desarrollo que buscan la creación de economías de aglomeración con fuertes inversiones en localizados Polos de Desarrollo Industrial.

Con la llegada de la democracia a finales de los 70 se instaura “un modelo de organización territorial, donde se prima y favorece, desde los poderes públicos, - que actúan como agentes dinamizadores, arrastrando los diferentes sectores privados- el protagonismo de las capitales provinciales y, recientemente, más aún, a las regionales” (Serrano, 1999). En este proceso, y ante el aumento del despoblamiento rural, un conjunto reducido de ciudades medias son potenciadas acentuando el desequilibrio entre el mundo rural y el urbano al desatenderse el papel que los centros comarcales tenían como eslabón en la organización territorial (Solé, 1984).

Este declive de las pequeñas ciudades a favor de un conjunto de capitales provinciales se produce cuando una gran mayoría de las inversiones de capital realizadas en el proceso de industrialización se polarizan “en áreas estratégicas, mejor situadas y con perspectiva de beneficio mayores”. En éstas, además, y como consecuencia de esta industrialización, se ha producido un fuerte desarrollo del sector servicios. Las inversiones se traducen en “la mejora pausada de las vías de comunicaciones” y en “el enorme ascenso de las dotaciones en aquellas ciudades” que alcanzaban un determinado umbral de población mínimo (Serrano, 1999). En un contexto general de estabilización demográfica, en el que se habían desacelerado las elevadas tasas de crecimiento de décadas anteriores, las ciudades intermedias conservan un crecimiento dinámico mientras que las áreas rurales y las pequeñas ciudades capitales de comarca sufren un estancamiento poblacional.

En los últimos años del siglo XX, en un comportamiento que Vinuesa (1989) califica como típico de los países en proceso de desarrollo, se aprecia una dispersión de los crecimientos a un mayor número de ciudades medias que terminan dando el salto al siguiente nivel. Causas de este proceso son la deslocalización y dispersión del proceso de industrialización y, más recientemente, de la diversificación funcional de los centros urbanos de tamaños medios causada por la tercerización de la economía. El mismo Vinuesa también señala la expansión de los equipamientos y servicios urbanos a todo el territorio, consecuencia de la bonanza económica, como una causa de estos crecimientos. El resultado es que el conjunto de ciudades intermedias, hasta entonces reducido, se puebla de nuevos casos conformando un tipo propio de ciudades desconocido hasta el momento.

5.2. Características espaciales de las ciudades intermedias.

En este apartado se definirá el conjunto de ciudades intermedias de acuerdo a algunas de sus propiedades espaciales cuantificables que las diferencian del nivel superior, las grandes ciudades, e inferior, las ciudades medias.

En este caso se trata de, únicamente con dos valores, poder comparar la forma de cada tipo de ciudad. El primero de estos parámetros es la extensión de su superficie dedicada a usos artificiales, según las delimitaciones del proyecto CLC 2006). El segundo de ellos es la densidad de población, en habitantes por hectárea, de dichas superficies.

5.2.1. Extensión de las superficies artificiales.

En la evolución de las superficies artificiales en las tres mediciones de CLC (1991, 2000 y 2006) se refleja el fuerte crecimiento de las ciudades durante este periodo que ha producido una gran transformación de las áreas urbanas en España. El incremento representa un 58,28% más de superficies artificiales desde el año 1990 al 2006 en los municipios mayores de 10.000 habitantes, pasando de un total de 4.104 km² a 6.495 km².

Pero si se observan los distintos tipos de ciudades por separado se obtienen datos de su diferente realidad espacial, más allá de su número de habitantes. Como era esperable, la dimensión de la superficie artificial guarda una relación general de proporcionalidad con la cantidad de población, siendo los tipos de ciudades más poblados los que tienen mayor superficie artificial.

Las ciudades intermedias se sitúan entre los 12,6 km² de Badalona y los 70,1 km² de Murcia, con una media de 36,9 km² de superficies artificiales. Con menor extensión, las ciudades medias, de 50.000 a 200.000 habitantes, oscilan entre los 4,3 km² de Santa Coloma de Gramanet y los 48,4 km² de Badajoz, con una media de 16,2 km². En el nivel de las grandes ciudades, Zaragoza con 121 km² tiene una superficie artificial mucho mayor que Barcelona (80km²), Valencia (49km²) y Sevilla (74km²).

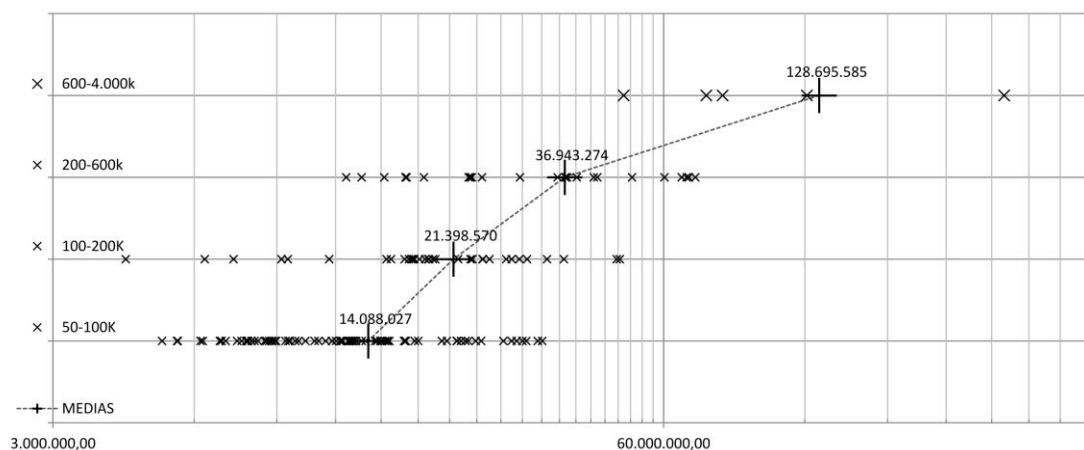


Figura 6. Superficies artificiales según CLC (en m²) por tipos de ciudades. Fuente: Elaboración propia.

5.2.2. Densidad de población.

En los distintos tipos de ciudades se observa que la densidad de población, la concentración de habitantes por superficie, aumenta cuanto mayor es el número de habitantes de un municipio.

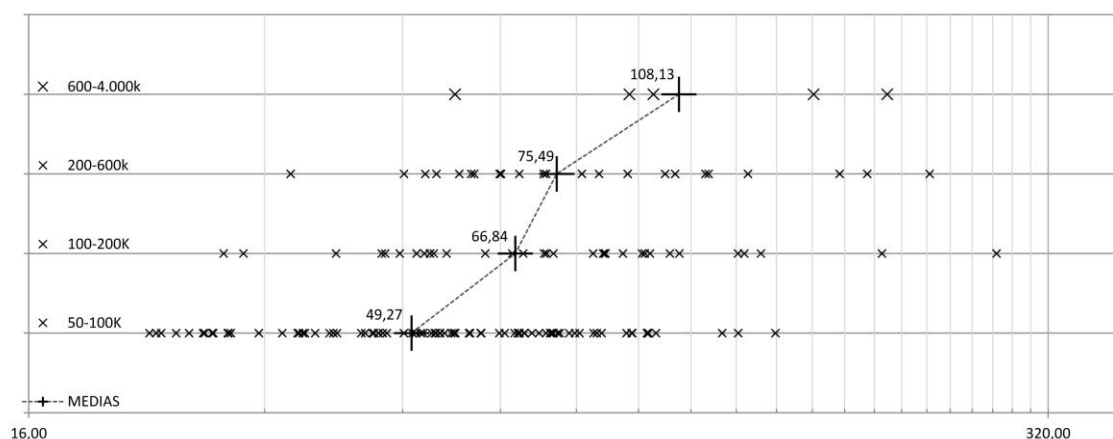


Figura 7. Densidad de población (en hab/Ha) sobre superficies artificiales de CLC por tipos de ciudades. Fuente: Elaboración propia.

En el conjunto de ciudades intermedias, el 70% de los municipios se sitúan en un rango entre los 54,67 y los 125,91 hab/Ha. Si se incluyen los 24 municipios de este tipo, los valores extremos son 34,54 y 222,86 hab/Ha. La media de las densidades se sitúa en un valor bastante alto, 75,49 hab/Ha. Únicamente Cartagena presenta un valor anómalamente inferior, 34,54 hab/Ha, debido a la presencia de grandes áreas industriales (valle de Escombreras), zonas de minería (cerca de La Unión) y núcleos costeros de baja densidad (en el Mar Menor). Las situaciones que generan densidades por encima de los valores habituales se corresponden, por un lado, con términos enclavados en las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona en los que casi toda su superficies es ocupada por áreas residenciales, como L'Hospitalet de Llobregat (188,03 hab/Ha) y Badalona (173,36 hab/Ha). Por otro lado, las altas densidades se corresponden con municipios en los que la orografía condiciona el crecimiento reduciendo la superficie artificial, destacando Bilbao (225,86 hab/Ha).

Respecto a los niveles inferior y superior, para el caso de ciudades medias, los valores oscilan entre los 22,81 y los 274,92 hab/Ha, y entre los 35,44 y los 96,72 hab/Ha en el rango del 70% de los casos, siendo la media de 55,93 hab/Ha. Las grandes ciudades forman un conjunto tan reducido que el valor medio (108,13 hab/Ha) no podría tomarse como representativo, aunque cumple la regla y es mayor que en el nivel de las ciudades intermedias. Los valores individuales de cada caso están fuertemente influenciados por la división administrativa del territorio, ya que la ciudad funcional se extiende sobre varios municipios.

5.3. Rol funcional de las ciudades intermedias en el sistema de ciudades y problemática.

Las ciudades intermedias, entendidas como un nuevo escalón en la jerarquía de ciudades, conservan gran parte de las características de las ciudades medias, a las que hasta hace no tanto pertenecían. A éstas últimas, se le atribuyen fundamentalmente dos propiedades: resultan necesarias en la jerarquía de los sistemas de ciudades y son necesarias como hábitats humanos más sanos y justos. A continuación se detallan más estas propiedades de las ciudades medias y se plantean algunas preguntas acerca de cómo las ciudades intermedias las conservan.

5.3.1. Son necesarias en la jerarquía de los sistemas de ciudades.

En primer lugar a las ciudades medias se las ha reconocido como necesarias en el sistema de ciudades nacional. La carencia de estos centros regionales o provinciales provocaría una fuerte jerarquización del sistema con una gran distancia funcional entre los grandes y los pequeños núcleos (Vinuesa, 1989). Desde el escalón intermedio que ocupan, su papel es frenar la congestión de las grandes metrópolis y llevar los servicios propios de las grandes ciudades a su entorno, consiguiendo la presencia de estos servicios en un ámbito territorial mucho más amplio. Este papel de intermediación en el sistema urbano permite una regulación tanto desde el punto de vista demográfico como desde el económico (Fournier, 1999).

Las ciudades intermedias, por su parte, pueden interpretarse como un nuevo escalón necesario por el gran aumento del tamaño y las funciones de las grandes ciudades, convertidas, sobre todo Madrid y Barcelona, en metrópolis a escala europea. En este nuevo contexto, las ciudades intermedias siguen siendo una alternativa a la excesiva concentración de flujos de población, información y capital en el nivel superior. La mediación con el nivel inferior, no sería ya con el entorno comarcal o provincial, sino con un hinterland regional. Se establece una relación más directa y equilibrada entre las grandes ciudades y las medias, tanto en su hinterland económico y social, como en el aspecto territorial. La dimensión de estas ciudades intermedias haría posible una concentración de bienes y servicios especializados; lugares de interacción social, económica y cultural que dinamicen los núcleos de menor rango del entorno; y puntos de conexión a la red de infraestructuras que permiten acceder a otros niveles (superiores e inferiores) de la red.

5.3.2. Son necesarias como hábitats humanos más sanos y justos.

Las ciudades medias, son consideradas hábitats humanos más amables, sanos y seguros. Mientras que en las grandes aglomeraciones están presentes numerosas deseconomías, costes sociales y otros conflictos (Vinuesa, 1989) las ciudades de escala media han sido reconocidas, especialmente en la UE que concentra gran parte de su población en este tipo de ciudades, como lugares en los que se puede ofrecer un tipo de vida más acorde con las demandas actuales.

Las ciudades intermedias, aún poseyendo un mayor tamaño, conservan todavía las características que les dan la posibilidad de albergar un tipo de vida indiscutiblemente urbano y basado en una intensa vida de barrio (Fournier, 1999). Sin embargo, es frecuente la aparición de desigualdades sociales en estas ciudades que, si bien son posibles reequilibrar, ponen de manifiesto un nuevo tipo de problemática que debe ser afrontada con nuevas herramientas.

De los puntos que Llop (1999) destacaban para que las ciudades medias tuvieran un estilo de vida más justo y sano, algunos de ellos pueden entrar en cuestión para las ciudades intermedias.

Así, la mejor gobernabilidad y participación, debidas a la cercanía al ciudadano, podría perderse por la mayor dimensión de los órganos de gobierno de estas ciudades y por suponer un escalón más entre el ciudadano y la administración central que dificulte el acceso a ésta. El equilibrio con el entorno podría perderse en aquellas ciudades intermedias de mayor tamaño, aumentando los costes ambientales. Por último, la fuerte identidad propia de las ciudades medias puede debilitarse en hábitats de mayor tamaño, que resulta complicado aprehender tanto en lo físico como en lo social, pudiendo aumentar la conflictividad y los costes sociales.

Por el contrario, el salto de nivel podría evitar algunas de los factores de riesgo detectados en las ciudades medias. El incremento de la población, así como la mayor concentración económica que provoca un mayor movimiento de trabajadores, permiten evitar la endogamia diversificando la sociedad y la cultura. En la ciudad intermedia, su mayor concentración de capital, población, infraestructuras y servicios aumenta su competitividad, reforzada además por el menor número de competidores de la misma escala. La diversificación económica y social vuelve más robusto el sistema, evitando la dependencia de una única actividad económica.

6. CONCLUSIONES.

-Las ciudades intermedias españolas son un conjunto de 24 municipios que se ha consolidado a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI cuando el aumento de su población, situándose entre los 200.000 y los 600.000 habitantes, les ha conferido unas características diferentes a las tradicionales ciudades medias, de menos de 200.000 habitantes.

-La formación de este grupo responde a la transformación del modelo territorial de población y economía del país, que a lo largo de la primera mitad del siglo pasado abandona su marcada ruralidad y que en los últimos 40 años del siglo desarrolla un sistema de ciudades propio de una sociedad urbana. La existencia de este conjunto, como indica la bibliografía, permite una mejor articulación entre las grandes metrópolis y las ciudades medias, permitiendo llevar servicios y recursos a una mayor proporción del territorio.

-El grupo lo conforman fundamentalmente capitales de provincia, la mayor parte de las zonas costeras. Completan el grupo municipios que forman parte de áreas metropolitanas, de Madrid y Barcelona o de sus capitales de provincia. Actualmente estas 24 ciudades albergan el 15% de la población nacional. Estos 7 millones de personas desarrollan su vida en este tipo de hábitats caracterizados por su alta densidad (más de 75 hab/Ha como media) y extensiones de superficies artificiales relativamente contenidas (36,9 km² de media)

-El mayor tamaño de estos municipios, les permite evitar algunos de los riesgos de las ciudades medias pero les aleja de alguna de las características que a permiten proporcionar un hábitat más justo y sano.

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO, M.D. (Ed). (2013): *Áreas urbanas +50 Información estadística de las Grandes Áreas Urbanas españolas 2012*, <http://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/detallepublicacion.aspx?idpub=BAW013>.

BELLET, C.; LLOP, J.M^a. (1999): *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Lleida: Ajuntament de Lleida-UIA-UNESCO.

BERGHAUSER, M.; HAUPT, P. (2009): *Space, density and urban form*. Delft: TU Delft.

EUROPEAN COMMISSION (2011): *Eurostat regional yearbook 2011*, Luxemburg: Publications Office of the European Union.

FOURNIER, F. (1999): “La UNESCO frente a las ciudades intermedias y a la urbanización. *Ciudades intermedias y urbanización mundial*. Lleida: Ajuntament de Lleida-UIA-UNESCO, pp. 11.

GANAU, J.; VILAGRASA, J. (2003): “Ciudades medias en España Posición en la red urbana y procesos urbanos recientes”. *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. El Ejido: Caja Rural Intermediterránea. Cajamar, pp. 37–73.

SERRANO, J.M. (1999): “Ciudades pequeñas y medias centros de comarca. Análisis de la región de Murcia”. *Coloquio de Geografía Urbana, La ciudad: Tamaño y crecimiento*. Málaga: Departamento de Geografía de la Universidad de Málaga, ed. III, pp. 171–186.

SERRANO, J.M. (2006): “Aglomeraciones y áreas urbanas en España, dimensión y tendencias”: *Breves precisiones. Lurralde: Investigación y espacio*, 29, p.22.

SOLÉ, L. (1984): “Sobre el concepto de Región Geográfica y su evolución”, *Didáctica Geográfica*, nº10-11, pp. 3-72, Traducción de P.Plans.

VINUESA, J. (1989): “La población de las ciudades medias españolas”. *Urbanismo COAM*, 6, pp.17–27.



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

Efectos territoriales derivados de la rehabilitación del patrimonio cultural del Centro Histórico de la Ciudad de México

*César Mauricio Salas Benítez**

**(Maestro en Geografía, Doctorando en Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México)*

RESUMEN

Este trabajo presenta los avances derivados del análisis de los efectos de los procesos de rehabilitación del Patrimonio Cultural del Centro Histórico de la Ciudad de México (CHCM), a partir de la indagación de fuentes documentales y estadísticas.

En este sentido, se presenta una aproximación teórico-conceptual de la construcción del espacio, en el seno del patrimonio cultural y de las actividades relacionadas con el ocio y la recreación, en el marco de una sociedad capitalista de consumo. El CHCM, representa un espacio con un potencial importante para el turismo y el consumo cultural, debido a que alberga una gran cantidad de edificaciones con valor histórico y a que cuenta con una oferta cultural diversa, lo que ha sido aprovechado por determinados empresarios y gobiernos locales, que lo han revalorado, refuncionalizado y promocionado en el mercado mundial. De esto se han derivado procesos tales como la tematización del patrimonio cultural, *gentrificación* y fragmentación del espacio, con una amplia difusión en el mundo globalizado.

ABSTRACT

This work presents the advances derived from the analysis of the effects of the processes of rehabilitation of the cultural heritage of the Centro Histórico de la Ciudad de México (CHCM), from the investigation of documentary and statistical sources.

In this respect, one presents a theoretical - conceptual approximation of the construction of the space, in the context of the cultural heritage and of the activities related to the leisure and the recreation, in the frame of a capitalist society of consumption. The CHCM, it represents a space with an important potential for the tourism and the cultural consumption, due to the fact that it

shelters a great quantity of buildings with historical value and to that it possesses a cultural diverse offer, which has been an opportunist for certain businessmen and local governments, which have revaluated, re-functioned and promoted it on the world market. From this there have stemmed such processes as the tematización of the cultural heritage, gentrificación and fragmentation of the space, with a wide diffusion in the included world.

1. INTRODUCCIÓN

El espacio, de acuerdo con Lefebvre (1978), es una construcción social. La edificación de monumentos, la construcción de inmuebles o la traza urbana, son morfologías con una presencia tangible en el territorio, son el espacio mismo, producido por la sociedad y que a su vez, es resultado de las relaciones sociales y de las actividades que ella desarrolla, por lo tanto la sociedad se materializa en estructuras o formas espaciales. De este modo, como se pueden producir objetos o mercancías, también se pueden producir espacios.

Asimismo, el turismo y las actividades económicas asociadas con la recreación y el ocio son una construcción social, en donde los lugares son elegidos a partir de una representación creada en el seno de determinadas sociedades y difundida por diversos mecanismos, entre los cuales, los medios de comunicación, son de los más importantes en este rubro. Así, en los últimos años la cultura se ha transformado en un elemento de importancia en las estrategias de marketing urbano y, de forma especial, en las políticas turísticas que la han tomado como un factor de diferenciación espacial para la generación de nuevos “productos” orientados al ocio y a la recreación.

De este modo, el patrimonio cultural ha sido revalorado por parte de los gobiernos y las empresas, y se ha transformado en un recurso proclive a ser capitalizado. Como respuesta, se han desarrollado proyectos de restauración y rehabilitación de edificaciones que se enmarcan dentro de alguna categoría patrimonial de la UNESCO. Asimismo, se han refuncionalizado estos espacios hacia una economía terciarizada, en la que se han insertado cadenas nacionales y transnacionales orientadas principalmente a los servicios y al hospedaje. Esto ha dado lugar a una relativa estandarización y tematización de los destinos, amén de una supuesta exaltación de su originalidad. Paralelamente, se han rehabilitado determinados inmuebles para el uso habitacional, orientados a sectores de nivel medio, lo que puede interpretarse como un tendiente proceso de *gentrificación* en estos espacios.

En este sentido, la Ciudad de México, destino turístico preferencial del país, y dentro de ella, el Centro Histórico como sitio emblemático de la ciudad, se ha presentado como un escenario proclive para una creciente gentrificación, que ha creado territorios diferenciados y reconocibles por su estética y tematización, en el marco de una sociedad globalizada de consumo, que demanda determinados servicios y satisfactores.

2. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO PARA EL OCIO EN EL ÁMBITO DE UNA SOCIEDAD DE CONSUMO

El espacio, como toda entidad que posee materialidad y que puede ser transformado a partir de la planificación, la arquitectura, o de las actividades que lo modelan para conseguir determinados fines, es susceptible de entrar en el circuito de intercambios como una mercancía (Lefebvre, 1978). Es así, como el espacio pasa de un carácter pasivo, de contenedor o paisaje a su condición de factor en el proceso productivo; sin embargo, posee una característica que lo diferencia de las demás mercancías: su posición absoluta e inamovible, pues el espacio posee cierto anclaje en su posición física (Harvey, 2007). De este modo, si un objeto puede transportarse de un espacio a otro, el espacio posee la característica de ser fijo y relativamente "único". Sin embargo, esta característica que a simple vista le otorgaría al espacio una condición pasiva, le convierte en un objeto dinámico, transformable y transformante.

La construcción física o morfología a su vez es contenido, pues permite la reproducción de la sociedad y por ende del capital, así, desde un orden superior, la ideología dominante se difunde de manera inconsciente en la sociedad, en la manera de manejar, ordenar, homogeneizar y fragmentar el espacio, imponiendo ritmos, tiempos y rutinas. Así, el espacio desempeña un papel activo, instrumental y operacional en el conocimiento y la acción del modo de producción capitalista y sirve a la hegemonía de quien hace uso de él en el establecimiento, las bases y la lógica del sistema (Lefebvre, 1991). Por tanto, la producción de un nuevo espacio va a obedecer al interés o intereses económicos o de explotación de determinados recursos. En este punto es importante resaltar que la planificación urbana, los usos y la manera de organizar el espacio no es una actividad inocente o fortuita, sino que obedece a una lógica y a determinadas ideas. Sin caer en un determinismo económico, éstas están influidas por los procesos de producción en función de la existencia de recursos.

En este orden interpretativo, las ideas dominantes de determinado periodo histórico corresponden con las ideas de los sectores dominantes de la sociedad (Gramsci, citado por Erreguerena, op. cit.). Tales valores se dependen de un sistema de idearios (que tienen como base una ideología), los cuales pueden ser definidos como sistemas de valorización particular, que tienden a priorizar como útiles y buenos, ciertos ideales societarios que orientan las acciones de la sociedad (Hiernaux, 2002). Cabe resaltar, que los idearios de la actual sociedad capitalista son construcciones típicamente occidentales, por lo que entonces las ideas dominantes, en el contexto de la organización espacial y la asignación de contenidos y significados, emanan básicamente de la forma de pensamiento occidental.

De este modo, los idearios societarios influyen y configuran en un nivel superior el imaginario social (*Ibidem*). El imaginario social representa la concepción de figuras/formas/imágenes de aquello que llamamos "realidad", sentido común y racionalidad en una sociedad (Castoriadis, 1993). El imaginario está formado de imágenes e idearios, mismos que son los que definen la valoración subjetiva de las imágenes.

En esta sociedad materialista basada en las apariencias, el contenido se subordina a la forma o, en muchos casos, a partir de la forma se asignan contenidos. De este modo se valora el *status*, el poder, el dinero, como elementos que pueden ostentarse y exhibirse; como menciona Castells (2011) la riqueza, poder, imágenes, la búsqueda de identidad, atribuida o construida se convierten en fuente de significado social. La cultura erudita, las galerías de arte, los cafés, restaurantes y hoteles de lujo, son objetos valorados en esta sociedad y concurridos por sectores con recursos económicos y tiempo libre. El embellecimiento de fachadas, la remodelación de inmuebles y la preocupación por la estética de determinados lugares son parte de este proceso.

Así, monumentos, edificaciones y tradiciones entre otras cosas, han recibido importancia especial, pues han sido consideradas como un recurso de creciente interés, en la medida en que este es promocionado y ofertado como un bien de consumo y que se presenta como una fuente de ingresos, sobre todo en economías terciarizadas o donde el turismo funge o puede fungir como elemento de captación de divisas. Costas (sf) arguye que los mecanismos comerciales están configurando una amplia gama de espacios para el consumo entre los que destacan los centros históricos y los sitios patrimoniales, en este sentido, se puede considerar la arquitectura o el patrimonio material como contenedor de actividades comerciales y al mismo tiempo como contenido para ser incorporado en las dinámicas de consumo.

De este modo, los espacios se vuelven marco del consumo a la vez que son, *per se*, considerados como una mercancía. Este proceso tiene que ver con la construcción de imágenes, promovida en el seno de una cultura que enaltece la apariencia y la forma, fenómeno que Debord (1965) denomina como cultura visual contemporánea. Es así como la producción de un espacio atractivo para el turismo, para el ocio o para el consumo, no solo consta de su construcción física, sino de una serie de representaciones e imágenes bajo determinadas cualidades estéticas que en determinados contextos resulten rentables en la lógica de consumo (Gastal, 2005).

Estos procesos, para el caso de los centros históricos, vistos espacialmente como un concepto relativo en la medida en que un conjunto de relaciones lo configuran como eje dentro de la ciudad y de su historia, definido en torno a dos ámbitos: lo urbano y lo histórico, esto último entendido como el lugar de encuentro o eslabón que, a través de su presencia, integra el pasado con el futuro, como un proceso social que contiene las distintas fases históricas por las que atraviesa una parte especial de la ciudad (Carrión, 2000), se ha configurado como un escenario proclive para actividades de consumo, por lo que se ha incentivado la tendencia hacia la gentrificación, tematización y consecuentemente una fragmentación espacial.

3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CHCM

En los últimos decenios, el concepto y función del patrimonio cultural en su relación con el resto de esferas que componen la vida civil ha cambiado. Frente a las posturas que acuñaron el concepto de patrimonio histórico como factor de identidad colectiva, expresión de la riqueza cultural de la nación, o como testimonio de la contribución a la civilización de una cultura determinada, en la última década se ha acendrado el debate en torno a su definición (Cortés, *op. cit.*), sin embargo, para fines de este trabajo, se procederá a homologar el patrimonio histórico con una breve reseña de los cambios espaciales y arquitectónicos, y consecuentemente con sus usos y valoraciones de este espacio a lo largo de la historia de las poblaciones que han habitado lo que ahora se conoce como el CHCM.

El origen de los primeros habitantes de la cuenca es incierto. Martínez del Río (1952, citado por Gutiérrez, 2005) señala que su antigüedad se remonta a la época prehistórica y que se trata de cazadores y recolectores que migraron del norte.

En la época prehispánica existieron asentamientos importantes en la cuenca, desarrollados en tres horizontes cronológicos: Preclásico, de 1200 a. C. – 200 d. C., Clásico de 200 – 600/800 d.C., y Posclásico de 800 – 1519 d.C. En el periodo Preclásico, empezaban a florecer en las riberas del Lago de Texcoco varias villas y pequeñas aldeas dedicadas en un principio a la agricultura pero que con el tiempo verían surgir en ellas otras actividades como la cerámica y el comercio. El modelo de chinampa estimuló la consolidación de sociedades teocráticas de entre las cuales destacan la de Cuicuilco al sur de la cuenca y la de Teotihuacan, ya en el horizonte Clásico (Gutiérrez, *op. cit.*).

En el Posclásico, la cuenca de México empezó a recibir grupos de pobladores pertenecientes a tribus provenientes del norte, que tenían como lenguaje común el náhuatl. entre estas ciudades destaca México – Tenochtitlan, que creció hasta tener más de 700 000 habitantes, y contaba con servicios como agua potable, drenaje, entre otros. (DDF, 1997).

A principios del siglo XVI, la llegada de Cortés a territorios de la actual República Mexicana cambió la situación de Tenochtitlan. Así, en 1519, un pequeño ejército de españoles aliado con una milicia conformada por pueblos indígenas enemigos de Tenochtitlan, tras una serie de enfrentamientos, sitiaron la ciudad en mayo de 1521 y derrotaron al imperio mexica el 13 de agosto de 1521. Tras finalizar la conquista de Tenochtitlan se nombró a México (La Antigua México – Tenochtitlan) como sede de la Audiencia de México y ocho años más tarde, capital del Virreinato de la Nueva España, y se edificó la ciudad española sobre los restos de la ciudad indígena (Gutiérrez, *op. cit.*).

La ciudad atestiguó la construcción de una gran cantidad de conventos y templos, la mayoría de ellos realizados en estilo barroco. De este modo, durante la última etapa de la época virreinal, la Ciudad de México era considerada una de las

ciudades más impresionantes construidas por los europeos, una “Ciudad de Palacios” como la definiera Humboldt a finales del siglo XVIII (Internet 1).

En el siglo XIX, la independencia trajo consigo varias décadas de inestabilidad política y económica, primero como sede de un primer imperio mexicano gobernado por Agustín de Iturbide trascendencia para el desarrollo de la Ciudad de México, ya que en este periodo llegan nuevas ideas urbanistas provenientes de Europa, lo que le confiere, sobre todo, un carácter arquitectónico afrancesado. Tras la caída del imperio, la Ciudad de México vivió un periodo de desarrollo económico, promovido por el establecimiento de vías de ferrocarril, fábricas y comercio de gran escala, del cual son muestras los grandes almacenes abiertos en el Centro Histórico como El Palacio de Hierro que permitían a los sectores más acomodados de la sociedad acceder a las novedades del mobiliario y moda europea. También se inició una serie de trabajos para conmemorar el centenario de la independencia en 1910 que incluyó la construcción de edificios públicos como el Palacio de Comunicaciones, el Palacio Postal y el Palacio de Bellas Artes, así como el Ángel de la Independencia en Paseo de la Reforma (*Ibídem*).

Para fines del siglo XIX y principios del XX, el Porfiriato continuó con tradición arquitectónica francesa, lo cual se imprimió en la imagen urbana de este espacio. Posteriormente, la Revolución y el periodo posrevolucionario, resignificaron la urbe (DDF, 1997).

Al estabilizarse la política tras el periodo revolucionario, comenzó a recobrase el ambiente para la inversión en la estructura urbana, con lo que surgieron nuevas valoraciones y transformaciones. El Departamento del Distrito Federal construyó edificios con un estilo neocolonial y destruyó antiguos para homogeneizar calles como 20 de noviembre, San Juan de Letrán entre otras. Las transformaciones también influyeron en el desalojo del comercio ambulante, pues se consideraba que dañaba la imagen urbana. Esta nueva visión también influyó en la vivienda, las vecindades, símbolo de la vivienda popular se concentraron mayormente en la periferia norte, oriente y suroriente del centro, áreas caracterizadas por altos índices de pobreza. Este proceso comienza a principios de siglo, con la degradación del espacio construido y el abandono de inmuebles por parte de la burguesía que pasaron a utilizarse como vecindades para clases populares (Zenteno, 2013). En los años 40, la decisión de congelar las rentas de la vivienda, más que asegurar la vivienda popular, abonaría en el deterioro futuros de miles de propiedades. Todo lo anterior sería el principio de un sostenido proceso de despoblamiento y de pérdida de habitabilidad cuya consecuencias serían después el vacío y el deterioro físico y social que redundó en la ampliación de la desigualdad. Posteriormente, los sismos de 1985 contribuirían al deterioro de las edificaciones y al vaciamiento de la población de este espacio (DDF, *op. cit.*).

4. EL CHCM EN EL CONTEXTO DE LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO

En 1934, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH, había catalogado dentro del área correspondiente al Centro Histórico 768 monumentos; pero treinta años después ya se habían perdido 422. Para 1980, 196 monumentos contaban con declaratoria individual, 542 eran protegidos por la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Históricas y Artísticas (1972), y otros 743 habían sido incorporados por el INAH a la lista de inmuebles con valor histórico y arquitectónico. A raíz del descubrimiento de la piedra escultórica que representa a la diosa azteca Coyolxauhqui en 1978, y de las posteriores exploraciones del Templo Mayor, la antigua Ciudad de México fue declarada, por decreto del presidente López Portillo el 11 de abril de 1980 Zona de Monumentos Históricos y se crea al mismo tiempo el Consejo del Centro Histórico con el fin de coordinar las acciones requeridas para su recuperación, protección y conservación (Cruz, *op. cit.*; Zenteno, *op.cit.*). Estas acciones institucionales de protección del patrimonio no lograron suplir la ausencia de un proyecto integral para el Centro Histórico que permitiera su regeneración y desarrollo. Esta carencia se reflejó en la escasez de inversiones públicas significativas, con las excepciones de las obras del Metro y de la reconstrucción después de los sismos de 1985 (Cruz, *op. cit.*).

La segunda acción gubernamental de envergadura se dio con la acción de Renovación Habitacional Popular que restauró o reconstruyó 13,212 viviendas en 796 predios de los perímetros “A” y “B” del Centro Histórico (sobre un total de 1,219 predios inicialmente expropiados). Solamente 109 inmuebles de valor patrimonial fueron restaurados y/o rehabilitados (*Ibíd.*).

De acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, en 1980, en un decreto, se delimitó un polígono de 9.1 kilómetros cuadrados constituido por 668 manzanas y se enlistaron 1436 edificios como monumentos históricos (construidos entre los siglos XVI y XIX) para ser protegidos por el Instituto Nacional de Antropología e Historia. (Internet 1).

En 1990, se creó el Patronato del Centro Histórico y el Fideicomiso del Centro Histórico (FCH), éste último con el objetivo de “promover, gestionar y coordinar ante los particulares y las autoridades competentes la ejecución de acciones, obras y servicios que propicien la recuperación, protección y conservación del Centro Histórico”. A partir de 1991, el gobierno de la ciudad expide cada año un “Acuerdo” en el que se establecen estímulos fiscales, en apoyo a las obras de rehabilitación emprendidas por propietarios, inversionistas y algunas instituciones públicas como la Universidad Nacional Autónoma de México, Banco de México, entre otras (Cruz, *op. cit.*). El programa ¡Échame una manita!, (1991 - 1994) revalorizó el Distrito de Negocios, promovía la incorporación del sector privado e incluyó la reubicación del comercio ambulante en 28 plazas comerciales (Delgadillo, 2005).

El resultado es que las inversiones se han concentraron en el llamado “corredor financiero” del Centro Histórico y que, por otra parte, están privilegiando los usos comerciales o de servicios, como también la creación de importantes recintos

culturales. En efecto, fueron las leyes de la rentabilidad que determinaron, tanto la localización como el uso de los inmuebles rehabilitados. El proceso está dejando fuera el 90% del área urbana del Centro Histórico, así como el uso habitacional (Cruz, op. cit). El uso de suelo ha cambiado en los últimos años en el CHCM. La población ha decrecido; de 1970 a 2005 el CHCM perdió 143 mil habitantes. El parque habitacional representaba en 1970 el 4.7% de la ciudad y en 2005 el 1.9% (Delgadillo, 2009).

El Programa de Rescate del Centro Histórico 2002-2006 volvió a recuperar el mismo territorio “rescatado” y a reubicar en plazas comerciales a vendedores ambulantes que ocupaban las calles remozadas (Delgadillo, 2005). Se creó un Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico integrado por 125 personas: intelectuales, artistas, sociedad civil, un Comité Ejecutivo integrado por 10 personas: tres ministros del gobierno federal (dependencias de Cultura, Turismo y Hacienda), tres secretarías del GDF (Desarrollo Urbano, Economía y Turismo) y cuatro representantes de la “sociedad civil”: un periodista, un historiador, el arzobispo de la iglesia católica y Carlos Slim, que adquirió más de 60 inmuebles para destinarlos a distintas actividades (*Ibidem*).

El Programa de Recuperación del Centro Histórico 2007- 2010 , con el tema de la celebración del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución mexicana. Se creó una Autoridad del Centro Histórico y se reactivó el Fideicomiso Centro Histórico, así como también se formó una Intendencia del Centro Histórico. Asimismo, se reinició el programa de rehabilitación en la zona A que concentra el mayor número de monumentos e incluye: el remozamiento de calles y fachadas; la iluminación de edificios; la renovación de redes de telefonía; la sustitución de mobiliario urbano, alumbrado público, y la introducción de medidas de seguridad y de más policías.

En este sentido, conviene repensar la incorporación de las zonas oriente y norte como espacios de consumo en el marco de la globalización, ya que los programas de rehabilitación y refuncionalización del centro histórico pueden ir orientados hacia la estandarización de los servicios con la lógica de la instalación de comercios de tipo cadena, emblemáticos de la globalización como McDonald’s, Starbucks, sólo por mencionar algunos en todo el perímetro 1, o bien, con miras hacia un desarrollo local y dotar de la infraestructura necesaria para que se desarrolle de manera eficiente el comercio tradicional, los oficios y los talleres que se encuentran en estas zonas.

Lo anterior está directamente ligado a las políticas públicas, que influyen directamente en las actividades económicas de estas zonas y en la población (Delgadillo, 2005; 2009). La incorporación de la población que labora en estas zonas a actividades como el turismo, de ser propietaria o asociada, artesano o practicante de un oficio, pasa a formar parte de la fuerza de trabajo asalariada, que laborara en diferentes condiciones y realizando labores de limpieza, atendiendo un mostrador, haciendo comida rápida etc., Sin embargo, de permanecer este espacio en sus actividades tradicionales también representa un dilema, pues se dan relaciones de explotación laboral y al margen de la seguridad social; problemas de prostitución de menores, entre otros fenómenos relacionados con la marginación social.

De este modo, se puede observar que lo patrimonial se manifiesta como una representación que se exterioriza en la nueva estética para el consumo (espectáculos de luces, embellecimiento de calles), pues se ha fabricado un contenido dentro de este espacio donde actores externos como empresas transnacionales y otras de tipo cadena han adquirido un papel protagónico en este lugar, y se evidencia una tematización, ya que el contenido se funda sobre una narrativa histórica colonial y prehispánica, sobre vestigios de un pasado que otorga una supuesta identidad a la población mexicana.

De este modo, el Centro Histórico de la Ciudad de México en su nueva fase de remodelación patrimonial y destinado al consumo y a los servicios puede verse como una construcción gestada en el seno del Estado, las empresas y de la economía global. Esta producción responde a una serie de supuestos que descansan en una lógica capitalista y le confieren cualidades de espacio homogéneo, donde empresas transnacionales y de tipo cadena se han asentado permitiendo a los visitantes acceder a servicios y productos de carácter global que se pueden encontrar en las grandes ciudades del globo (Delgadillo, *op. cit.*). Fragmentan el espacio, pues se desvincula de la región contigua y de las necesidades de la población que en las zonas norte y oriente presenta carencias y problemáticas importantes y por último lo convierten en un lugar diferenciado para ser comercializado y ofertado como una mercancía *sui generis* y con contenido temático histórico y cultural. Todo esto basado también en una serie de imaginarios que emanan de las ideologías dominantes y le dan determinadas categorías de valor económico y estético a este lugar.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Una parte trascendental de la producción del espacio y consecuentemente de su uso turístico o para el consumo recreativo, es la fabricación de los imaginarios, influida directamente por las tendencias dominantes de la sociedad y consecuentemente del mercado. Es así, como en su seno surgen determinadas valoraciones y apreciaciones, lo que da lugar a la capitalización de determinados recursos, mediados por ciertas circunstancias espacio-temporales. En este sentido, la construcción del espacio, y dentro de él el urbano, obedecen a una lógica basada en el mantenimiento de las relaciones de producción en la que influye la ideología, las valoraciones de uso del espacio y los recursos así como la utilización diaria del espacio como reproducción de la vida dentro este sistema. De este modo, la sociedad capitalista en su lógica de acumulación, presenta morfologías espaciales relativas al uso funcional y económico del territorio bajo un contexto histórico determinado.

En este sentido, el patrimonio cultural se ha convertido en un recurso proclive a ser usufructuado, por lo que algunos gobiernos, instituciones y empresas han habilitado (o rehabilitado) estos espacios. Sin embargo, en algunas ocasiones ha respondido a demandas externas, o a demandas de determinadas clases sociales, lo que implica una determinada valoración, materializada en una específica forma de organización espacial ligada con los procesos de globalización, donde se insertan cadenas de empresas de capital nacional y

transnacional, lo que ha favorecido procesos de tematización o tergiversación de los destinos, en donde la artificialización y el consumo de productos globales. Aunado a esto, los gobiernos y capitales eligen selectivamente los lugares provocando diferencias que fragmentan los espacios y los desconectan de su entorno local. Asimismo, tales acciones presuponen desigualdades a nivel social, pues se evidencian espacios con una degradación física manifiesta y con problemas relacionados con la marginación social en comparación con los que sí han sido habilitados.

De este modo, el CMCH en su fase de remodelación patrimonial y destinado al consumo y a los servicios puede verse como una construcción gestada en el seno del Estado, las empresas y de la economía global. Esta producción responde a una serie de supuestos que descansan en una lógica capitalista y le confieren cualidades de espacio homogéneo. De igual forma, fragmentan el espacio, ya que se desvincula de la región contigua y de las necesidades de la población local que en las zonas norte y oriente presenta carencias y problemáticas importantes ligadas con la habitabilidad del territorio y con los altos índices de pobreza y marginación. Todo esto basado también en una serie de imaginarios que emanan de las ideologías dominantes y le dan determinadas categorías de valor económico y estético a este lugar.

BIBLIOGRAFIA

CARRIÓN, F. (2000) *Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos*. CEPAL-ECLAC. Chile.

CASTELLS, M. (2011) *La era de la información*. Siglo XXI. México.

CASTORIADIS, C. (1993) "La institución imaginaria de la sociedad", en *el Imaginario Social*. Altamira y Nordan Comunidad, Montevideo.

CORDERO, A. (2006) *Nuevos ejes de acumulación y naturaleza*. CLACSO, Argentina.

CORTES, T. (2002) *Recuperación del patrimonio cultural urbano como recurso turístico*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. España.

COSTA, X. (sf) "Spaces of consumption", en: *Habitares*. <http://www.mmasa.net/habitares/pdf/textoXavierCosta.pdf>

CRUZ, A. (2004), "Proyecto de sustentabilidad integral del centro histórico de la ciudad de México", Grupo Ciudad y Patrimonio, a.c. www.imaginario.com.mx/redmcs/syp/iv/centros_historicos/mesa5/angel_bernardo_cruz_martinez.pdf

DDF (1997) *Delegación política Cuauhtémoc*. Porrúa. México.

DÉBORD, G. (2002), *La Sociedad del Espectáculo*, Pre-Textos, 2ª. ed. [original francés (1967), *La Société du spectacle*, Gallimard, Paris], Valencia.

DELGADILLO, V. (2005), *Centros históricos de América Latina, riqueza patrimonial y pobreza social: la rehabilitación de vivienda en Buenos Aires, Ciudad de México y Quito*. Tesis doctoral en Urbanismo. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

----- (2009) "Patrimonio urbano y turismo cultural en la Ciudad de México: las chinampas de Xochimilco y el Centro Histórico", en *Andamios*, vol. 6, no. 12. UACM, México.

ERREGUERENA, M. (2001) "El concepto de imaginario social", en: *Anuario de investigación 2000*, Vol.II UAM-X, CSH. México.

GUTIÉRREZ, M. (2005) *La Cuenca de México y sus cambios demográfico-espaciales*. UNAM, México.

HARVEY, D. (2007): *Espacios del Capital. Hacia una geografía crítica*, Ediciones Akal, S.A, Madrid.

HIERNAUX, D. (2002) *Imaginario sociales y turismo sostenible*. FLACSO. Costa Rica.

ISOCARP (International Society of City and Regional Planners) (1992) Cultural Identities in Unity -Towards Planning for Sustainable Development at a Supra-National Level. 1-6 October, Córdoba-Spain.

LEFEBVRE, H. (1978) *El derecho a la ciudad*. Península, cuarta edición. Barcelona.

----- (1991) *The production of space*, Londres, Blackwell.

OMT (1993) *Tourism and World Heritage Cultural Sites*. The Site Manager's Handbook. Madrid.

SMITH, N (1996). *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. Routledge. Nueva York, USA.

ZENTENO, C. (2013) "Nuevos escenarios. El factor teórico, social y económico en el Centro Histórico de la Ciudad de México". Tesis de licenciatura en Estudios Latinoamericanos, México, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.

Sitios en internet

1. <http://www.ciudadmexico.com.mx/historia.htm>



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

El potencial de los Fondos Estructurales Europeos 2014-2020 como catalizadores de la Regeneración Urbana Integrada

*Patricia Molina Costa**

**(Arquitecta urbanista, investigadora en el Área de Rehabilitación y Regeneración Urbana Integrada de Tecnalia Research & Innovation)*

RESUMEN

El marco definido para el nuevo periodo de financiación europea 2014-2020 presenta oportunidades para la regeneración urbana integrada, tanto desde el punto de vista de la financiación como del enfoque integrado de las operaciones. En concreto las Inversiones Territoriales Integradas pueden servir para incorporar los aspectos socio-económicos a los ambientales y físicos, más comunes en las operaciones de rehabilitación.

ABSTRACT

The framework defined for European Structural Funding for 2014-2020 has opened up new possibilities for integrated urban regeneration, both at the funding and at the approach level. In particular, Integrated Territorial Investments can be used to include the socioeconomic dimension to the usual physical and environmental measures.

1. CONTEXTO: LA REGENERACIÓN URBANA EN ESPAÑA

La regeneración urbana es clave en la apuesta por una ciudad sostenible. Permite mantener en uso las áreas consolidadas de la ciudad que se van quedando obsoletas, frente al modelo de nueva construcción y expansión ilimitada de la ciudad. En España, existe una clara necesidad de intervención, especialmente en el parque edificado construido entre 1940-1980 (Rubio del Val y Molina, 2010). Los objetivos de reducción de emisiones marcados por Europa para 2020 requieren de la rehabilitación energética de dicho parque edificado, construido con bajos estándares de aislamiento y diseño climático. Además, la tendencia al envejecimiento de la población española agudiza las necesidades de adaptación de las viviendas para los mayores, especialmente en temas de accesibilidad.

Tras años de debate, en España el marco legislativo es ahora propicio a la regeneración urbana, con la aprobación de la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas y del Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (2013-2016). Sin embargo, en el marco de contracción presupuestaria actual, la financiación por parte de las administraciones públicas es escasa, lo que dificulta el lanzamiento de operaciones de regeneración a escala de barrio, más allá de la rehabilitación puntual de viviendas o las intervenciones sobre los centros históricos de valor cultural.

Asimismo, las operaciones de mera rehabilitación edificatoria, si bien mejoran las condiciones energéticas, de habitabilidad y de accesibilidad, no abordan otros problemas fundamentales que en muchas ocasiones presentan estos barrios. La vulnerabilidad socioeconómica, en forma de desempleo, bajos ingresos o escasa cohesión social, es el mayor de estos retos. Asimismo, la revalorización de las áreas regeneradas conlleva el peligro de expulsión de sus habitantes, especialmente los que viven de alquiler. Es por ello que las operaciones de regeneración deben abordarse de forma integrada, incluyendo en un mismo plan de acción propuestas en el ámbito socioeconómico, físico y ambiental, buscando sinergias entre actuaciones y con el objetivo central de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las áreas que se intervienen.

2. LA REGENERACIÓN URBANA INTEGRADA EN EL NUEVO PERIODO DE FINANCIACIÓN EUROPEA 2014-2020

El nuevo marco de financiación europea para el periodo 2014-2020 presenta oportunidades para dinamizar la regeneración urbana integrada de las áreas vulnerables en España. Las directrices europeas indican la necesidad de fomentar un desarrollo urbano sostenible integrado, señalando la obligación de que al menos el 5% del FEDER se destine a actuaciones integradas de desarrollo urbano sostenible (Art. 7), abordando principalmente las necesidades específicas de las áreas geográficas más afectadas por la pobreza y de los grupos con mayor riesgo de discriminación o exclusión.

Asimismo, se ha introducido una nueva herramienta de gestión, las Inversiones Territoriales Integradas (ITIs, art. 36 del Reglamento de Disposiciones Comunes), que permiten combinar financiación de varios fondos (FEDER, Fondo Social Europeo, etc) en una misma actuación, siempre que se haya definido su carácter integrado. Las ITIs son opcionales y pueden usarse para diferentes tipos de territorios y problemas. Desde el punto de vista de la regeneración urbana, presentan un gran potencial, precisamente porque tratan de dar una respuesta integrada a un territorio concreto. Por poner un ejemplo, una ITI permitiría financiar actuaciones en las que la rehabilitación del parque edificado se vinculase directamente a la creación de empleo o a la integración de colectivos vulnerables. Este enfoque integrado, en el que se buscan las sinergias entre diferentes dimensiones para conseguir un efecto multiplicador de las actuaciones, es un reto para los planificadores y los gobiernos locales, acostumbrados en su mayoría al trabajo en departamentos estancos.

Según el estudio del Council of European Municipalities and Regions (CEMR, 2014), muchos países miembros han diseñado ITIs para las áreas urbanas más vulnerables. En Holanda, por ejemplo, las cuatro ITIs incluidas en su Programa Operativo corresponden a los barrios más vulnerables de las cuatro grandes ciudades (Ámsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht). Dichas ITIs combinarán recursos de FEDER y FSE para, entre otros objetivos, promover la inclusión social mediante el fomento de la regeneración física, social y económica de las comunidades más desfavorecidas.

En España, tal y como se recoge en el Acuerdo de Asociación entre España y la Comisión Europea, se ha optado por no hacer uso de las ITIs para la regeneración de los barrios más vulnerables, reservándose por el momento dicha figura para estrategias de escala territorial (Estrategia Atlántica, Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras en el Mar Menor, etc.). Sin embargo, en el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible de FEDER, sí se ha incluido el enfoque integrado en la figura de las “Actuaciones Integradas de Desarrollo Urbano Sostenible”, a las que se dedicará el mencionado 5% del presupuesto FEDER. Este programa se articulará mediante convocatorias competitivas a las que podrán concurrir directamente los municipios, presentando una estrategia integrada sobre un territorio delimitado, con un claro diagnóstico de los problemas y con una propuesta avalada por un proceso de participación.

3. INNOVACIÓN Y SINERGIAS CON HORIZON 2020

Por otra parte, las directrices para el nuevo periodo inciden en la necesidad de fomentar la investigación y la innovación en todos los ámbitos, apoyándose en las denominadas “Estrategias de Especialización Inteligente” o RIS3. Se trata de buscar los factores que diferencian una región y fomentar la innovación en esos ámbitos. En este sentido se quiere fomentar la sinergia entre los Fondos Estructurales y Horizon 2020, el programa de Investigación e Innovación de la Unión Europea para el periodo 2014-2020, que supone una oportunidad para la innovación en el ámbito de la regeneración urbana integrada. Si bien es cierto que no existe una convocatoria específica para la RUI, la eficiencia energética sí tiene un papel importante en Horizon 2020, incluyendo la rehabilitación energética de la edificación, con especial atención a la escala de “distrito”, que podemos asimilar a la de barrio, área funcional o conjunto homogéneo. Por ejemplo, la convocatoria de “Smart Cities and Communities” busca proyectos de demostración a escala urbana, con la integración de varios componentes: distritos de muy bajo consumo energético (a través de acciones de rehabilitación del tejido residencial), infraestructuras integradas y movilidad sostenible.

4. CONCLUSIONES

La financiación se ha señalado repetidamente como una de las principales barreras para la regeneración urbana integrada en España (Rubio del Val, 2013; Cuchí y Sweatman, 2013). Dado que la población de los barrios más vulnerables no está en situación de endeudarse para acometer la rehabilitación de sus viviendas, si se quiere impulsar la RUI en España será necesario utilizar los fondos públicos en esta materia de la manera más eficiente posible. La combinación de fondos destinados a la regeneración física con los que se utilizan para el fomento del empleo y el apoyo a las PYMES puede suponer una oportunidad para rehabilitar los barrios más vulnerables, mejorar la accesibilidad, la eficiencia energética y las condiciones de vida su población.

BIBLIOGRAFÍA

ARREGUI, G, AVILÉS, C., ET AL (2010): *La generación de empleo en la rehabilitación y modernización energética de edificios y viviendas*. Fundación Conde del Valle Salazar.

CERM (2014): *The use of Integrated Territorial Investments (ITI) by Member States*. Council of European Municipalities and Regions, Brussels.

CUCHÍ, A., SWEATMAN, P. (2013): *Informe GTR 2014: Estrategia para la rehabilitación. Claves para transformar el sector de la edificación en España*. Grupo de Trabajo sobre Rehabilitación.

COMISIÓN EUROPEA (2013): *Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n o 1083/2006 del Consejo*.

COMISIÓN EUROPEA (2013): *Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006*.

D.G. DE FONDOS COMUNITARIOS, MINISTERIO DE HACIENDA (2014): *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*. Consultado el 10/10/2014 en: <http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/pa/Paginas/inicio.aspx>

MOLINA COSTA, P., y RUBIO DEL VAL, J. (2010): *Estrategias, retos y oportunidades en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en España entre 1940 y 1980*. Revista Ciudades nº 13. Instituto Universitario de Urbanística. Universidad de Valladolid.

RUBIO DEL VAL, J. (2013): *La rehabilitación integral de algunos conjuntos urbanos de Zaragoza. Una oportunidad para el reciclado sostenible de la ciudad*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XV, Zaragoza, pp.237-282



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

La aplicación del artículo 10 de la ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Posibles conflictos con la legislación urbanística autonómica¹

M. Beatriz Romera Megías

Arquitecto

RESUMEN

La ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, trata de modificar la política de vivienda para mejorar el estado de conservación de los inmuebles, la accesibilidad universal y la mejora de la calidad del medio urbano. Con este objeto, el artículo 10 de la citada ley establece las reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones. No obstante, dichas reglas básicas pueden entrar en conflicto con la legislación urbanística autonómica, que para un mismo fin establecen procedimientos no contemplados en la ley 8/2013. El objeto de esta comunicación es poner de manifiesto las posibles dificultades que puede tener la aplicación del artículo 10 de la ley estatal 8/2013 ya que éste discrepa en algunos aspectos con la legislación urbanística, competencia autonómica según establece el artículo 148 de la Constitución.

ABSTRACT

The law 8/2013, of 26 June, rehabilitation, regeneration and urban renewal is changing the housing policy to improve the conservation status of the property, universal accessibility and improving the quality of the urban environment. To this end, Article 10 of the law 8/2013 sets out the basic rules for the management and execution of actions. However, these basic rules may conflict with the regional planning legislation, which for the same purpose establish procedures not covered by the law 8/2013. The purpose of this communication is to demonstrate the possible difficulties that may be the application of Article 10 of the State Law 8/2013 because it disagrees in some respects with the zoning laws, regional competition as provided in Article 148 of the Constitution.

¹ The author would like to thank the FEDER of European Union for financial support via project "Propuestas de actuación y parámetros de sostenibilidad en las políticas de acceso y rehabilitación y de vivienda en Andalucía, en un contexto de crisis" of the "Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013". We also thank all Agency of Public Works and the Ministry of Furtherance and Housing of Andalusia Regional Government staff and researchers for their dedication and professionalism".

1. INTRODUCCIÓN

La ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, surge en un contexto de crisis ambiental de las ciudades, en las que el modelo de edificación de baja calidad y extrema monotonía tipológica creadas para solucionar el problema social de la vivienda ha dado lugar a auténticas bolsas de marginalidad en nuestras ciudades - crisis urbana² -, así como, es un contexto en el que se plantea la necesidad de actuar sobre suelo consolidado sin consumir nuevo suelo, frenando la expansión urbana (“urban sprawl”)³ y reduciendo la presión del desarrollo urbanístico sobre la periferia, evitando el impacto ambiental que éste conlleva. Se trata pues, de “*Hacer ciudad sobre ciudad*”⁴, oponiéndose así a la dispersión urbana. El objeto de esta comunicación es el análisis del artículo 10 de la ley 8/2013, en tanto que dicho artículo establece las reglas básicas para la ejecución de las actuaciones, centrándose en las posibles dificultades que pueden surgir de la aplicación directa de dicho artículo.

2. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 8/2013

Al hilo de lo anterior, se observa que el apartado 3 del artículo 10 de la ley 8/2013, “Reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones” da la posibilidad de la utilización de espacios libres o de dominio público para garantizar la accesibilidad cuando no resulte viable otra solución y se asegure la funcionalidad del espacio público. Asimismo, da la posibilidad de que los instrumentos de ordenación urbanística garanticen la aplicación de dicha regla, permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, etc. Y, según el apartado 4 del mismo artículo, lo mismo será de aplicación en los espacios que requieran la realización de obras que consigan reducir la demanda energética anual de un edificio. Pues bien, en aplicación de dicho artículo si un edificio no fuera susceptible de acoger por ejemplo un ascensor para mejorar la accesibilidad, o si las obras de mejora de la envolvente térmica de un edificio sobrepasaran el límite de la edificación se podría utilizar a tales efectos una zona que en Plan General de Ordenación Urbana tuviera un destino público. En tal caso, previamente a la ejecución de dichas obras, sería necesaria la obtención de licencia urbanística, ya que aunque “*la actividad proyectada se realice en dominio público no afecta a la exigencia de la previa autorización (licencia urbanística) --- STC 77/1984 de 3 de julio “el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no....para considerarlo como una zona exenta de las competencias de los*

² Entendiendo por “crisis urbana” la pérdida de calidad medioambiental en las ciudades. **ESCUDERO, JUAN.** “La crisis urbana”. Revista Ambiente y Desarrollo, vol. XV, nº 1 y 2, Marzo / Junio de 1999. Páginas 38-40.

³ Ewing, Pendall & Chen (2002) definen el urban sprawl “as the process in which the spread of development across the landscape far outpaces population growth. The landscape sprawl creates has four dimensions: a population that is widely dispersed in lowdensity development; rigidly separated homes, shops, and workplaces; a network of roads marked by huge blocks and poor access; and a lack of well-defined, thriving activity centers, such as downtowns and town centers. Most of the other features usually associated with sprawl—the lack of transportation choices, relative uniformity of housing options or the difficulty of walking—are a result of these conditions.” **ARELLANO RAMOS, B.E. Y ROCA CLADERA, J.** ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno [en línea]. 2010, Año 4, nº 12 Febrero. Páginas 115-147.

⁴ **BORJA, J.** (2005) “Un futuro urbano con un corazón antiguo”. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. X, nº 584, 20 de mayo de 2005. Edita: Universidad de Barcelona.

*diversos entes públicos*⁵. Es en este contexto en el que se ponen de relieve una serie de cuestiones relativas a la aplicación del artículo 10 de la ley 8/2013:

2.1. Sobre el uso de un suelo con destino público

En primer lugar, nos encontramos que, al afectar las obras a un elemento de dominio público, sería necesario desafectar dicho elemento para poder destinarlo al uso que se pretende. En el artículo 12 de la ley se contempla la posibilidad de ocupar superficies de dominio público para la instalación de elementos para garantizar la accesibilidad universal, siendo la aprobación definitiva causa suficiente para que se establezca una cesión de uso del suelo por el tiempo en que se mantenga la edificación o, en su caso, su recalificación y desafectación, con enajenación posterior a la comunidad, siempre que resulte inviable otra solución y quede garantizada la funcionalidad del dominio público. Pues bien, según la legislación urbanística, por ejemplo en el caso de la andaluza, en el artículo 36.2.a) 2) de la ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en adelante LOUA, toda innovación que desafecte el suelo de un destino público deberá contemplar las medidas compensatorias para mantener la proporción y calidad de las dotaciones previstas respecto al aprovechamiento. En el supuesto de desafectación del destino público de un suelo, será necesario justificar la innecesariedad de su destino a tal fin, previo informe, en su caso, de la Consejería competente y prever su destino básicamente a otros usos públicos o de interés social. En los supuestos en que la nueva calificación de los suelos desafectados sea el residencial, el destino de dichos suelos será el previsto en el artículo 75.1 a) de esta ley. Por tanto, nos encontraríamos por un lado que la ley Ley 8/2013 abre la posibilidad de la utilización directa de un suelo con destino público, mientras que en la legislación urbanística autonómica se prevé la contemplación de medidas compensatorias, así como el informe previo favorable de la Consejería competente, y la necesidad de que el destino del suelo sea de interés público y social o para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. Existiría, por tanto, una contradicción en la aplicabilidad de ambas leyes, que si bien se podría resolver mediante el Principio de Jerarquía Normativa, no obstante habría que tener en cuenta que las competencias en materia de urbanismo corresponden a las Comunidades Autónomas⁶.

2.2. Sobre la modificación de las alineaciones públicas

Por otro lado, la posibilidad que abre el apartado 3 del artículo 10 de la ley 8/2013 de ocupar espacios públicos significa la modificación de las alineaciones del viario público. Las alineaciones públicas están contenidas en las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana (o en su defecto en el Plan Parcial que ordene pormenorizadamente un sector), de modo que en la práctica el señalamiento de las alineaciones consiste en la traslación de las medidas indicadas en el Plan General a la realidad de la ejecución de una obra. Asimismo,

⁵ **REBOLLO PUIG, MANUEL Y OTROS** (2007). *“Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía”*. 1ª edición. Edita: Iustel. Página 451.

⁶ Art. 148.1 C.E.: *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ... 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*.

la legislación urbanística prevé instrumentos tales como los Estudios de Detalle para fijar las alineaciones y rasantes o, en su caso, reajustarlas. Nos encontramos, por tanto, al igual que en el caso anterior ante un conflicto entre el artículo 10 de la ley 8/2013, que prevé la posibilidad directa de modificación o reajuste de las alineaciones y la legislación urbanística que establece un procedimiento (aprobación del Estudio de Detalle) para el reajuste de las alineaciones fijadas por el Plan General.

2.3. Sobre el carácter reglado de las licencias urbanísticas

En tercer lugar, en el apartado 5 del artículo 10 de la ley 8/2013 se indica que cuando las actuaciones afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección, se buscarán “soluciones innovadoras” que permitan realizar las adaptaciones precisas, debiendo ser informadas favorablemente o autorizadas, por el órgano competente. Pues bien, al igual que en los ejemplos anteriores, sería necesaria la obtención de licencia urbanística de obras para la ejecución de las soluciones innovadoras señaladas en el apartado 5 del artículo 10 de la ley 8/2013. Y es aquí donde encontramos la contradicción entre el concepto de “soluciones innovadoras” (concepto jurídico indeterminado⁷) y el “*carácter reglado de las licencias urbanísticas, lo cual elimina cualquier margen de discrecionalidad para apreciar la oportunidad de la actividad para la que se solicita, y comporta, por el contrario que debe denegarse si la actuación proyectada es disconforme con la legalidad urbanística y otorgarse si es conforme con ella*”⁸.

3. CONCLUSIÓN

Con el objeto de facilitar las intervenciones de rehabilitación y regeneración para cambiar el modelo de crecimiento en las ciudades, la ley 8/2013 contempla herramientas para la mejora de la accesibilidad y la eficiencia energética. No obstante, dichas herramientas pueden entrar en conflicto con la legislación autonómica vigente en materia urbanística, ya que se proponen normas de aplicación directa, si bien en las legislaciones autonómicas se contemplan procedimientos concretos con el mismo fin. Nos encontramos pues, ante discrepancias entre la normativa urbanística autonómica y la normativa estatal relativa a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y por tanto, ante posibles dificultades para la aplicación de la ley 8/2013.

⁷ “Los conceptos jurídicos indeterminados son todas aquellas nociones expresadas en normas jurídicas que tienen, a priori, un cierto margen de imprecisión, margen que se denomina halo del concepto. **MAS, ALONSO** (1998) “La solución justa en las resoluciones administrativas”

⁸ **REBOLLO PUIG, MANUEL Y OTROS** (2007). “Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía”. 1ª edición. Edita: Iustel. Página 448.

Área Temática D

La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

VII CIOT

RELATORIA



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial





ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

RELATORIA ÁREA D

*Joaquín Farinós Dasí**

**Dpto. de Geografía / IIDL. Universitat de València*

Cambio de ciclo, nuevos tiempos, nuevas condiciones, nuevas necesidades, nuevas demandas, nuevos métodos... Éste parece ser el sino del tiempo que estamos viviendo. Éste también es el sentido que se ha querido dar a este VII CIOT, con la intención de poder sentar algunas bases para un posible nuevo modelo de desarrollo territorial más inteligente y sostenible, con un renovado entendimiento del mismo; no como simple y uniforme proceso de modernización, sino vinculándolo a la calidad de vida y derechos ciudadanos, re-negociado con ellos lo que consideren de esencial interés promover, mantener o corregir para poder conseguirlo. Es así como la planificación (regional/territorial) llega a convertirse en elemento clave y crucial para las posibilidades de desarrollo.

Como reza la propia presentación del programa de este congreso, un nuevo enfoque endógeno, de atraktividad y propia cultura territorial, resultan la base sobre la que poder asentarlos. Las nuevas formas de gobierno, planificación y gestión territorial resultan, a la vez, parte del 'patrimonio' (recurso) inmaterial del territorio (nueva cultura) y uno de los instrumentos (procedimiento) clave a partir del que poder conseguirlo.

1. GOBIERNO Y GOBERNANZA DEL TERRITORIO; DE LA (P)RELACIÓN ENTRE LO MATERIAL Y LO SIMBÓLICO.

Conviene aclarar, separando, los conceptos de gobierno, buen gobierno, gobernanza y gobernabilidad; claramente relacionados pero con significados y matices distintos. El gobierno, por extensión el buen gobierno, en democracia real, representa una forma de gobernanza reforzada desde el punto de vista neo-institucional. Viene a ser la parte más material o visible de la acción de gobernar, la concreción del contrato entre ciudadanía y representantes políticos electos responsables de la aplicación de las políticas en materias y sobre territorios para

los que resultan competentes. Gobernanza en cambio entraña, de forma incremental, una innovación en la forma de tomar decisiones, más sensible y en contacto continuo entre actores no institucionales; no sólo los organizados, económicos o hegemónicos (muy al uso) sino también con el conjunto de la sociedad civil. Si se abunda en lo primero parece que esto acerca a un simple juego de pesos y de economía política (tanto tienes tanto vales... o tanto influyes); si en el segundo, en la verdadera gobernanza (democrática, participativa). Una u otra opciones plantean la oportunidad, o el recelo, sobre los propios conceptos de gobierno y gobernanza (denostada en el segundo caso por temor a pérdida del valor del Estado y tendencia a la desregulación en favor de los actores hegemónicos no elegidos democráticamente). Pero, en esencia, democracia es gobernanza (con relaciones de metagobernanza justas y equilibradas entre Estado, Mercado y Sociedad Civil –todo arranca de la tercera, de cuyo contrato social deriva el gobierno, que defiende y regula el mercado para la defensa del interés general, o los intereses generales-), más que gobierno (al final una forma de brindar seguridades para la reproducción del sistema establecido). En cualquier caso, ambos, gobierno y gobernanza, no son lo mismo, ni garantizan per se, aunque debieran, la gobernabilidad; en esencia situación en la que todos los actores presentes en el territorio deciden dotarse de unas reglas o normas que aceptan cumplir a pesar de que tengan posibilidad y fuerza para poder evitarlas (un Estado de derecho). No hace falta entrar en detalles sobre cuál es la situación que actualmente vivimos respecto de esta cuestión y de si todos somos iguales ante la ley, con iguales derechos y deberes.

Esta misma diferenciación entre lo material (el gobierno) y lo simbólico (la democracia real o gobernanza democrática) también la encontramos en materia de planificación u ordenación territorial; entre lo que son los marcos legales bien definidos (otorgando seguridades e instrumentos con que concretarlas) y lo que son las rutinas mediante los que se diseñan e implementan. Lo primero nos sitúa en el campo de los instrumentos tradicionales de OT, lo segundo en el campo de la planificación territorial estratégica. Lo primero en un entendimiento de la gobernanza como estructura (instituciones, normas e instrumentos), como precondition para el buen gobierno. Los gobiernos tienen un papel especial que jugar en lo referente a la claridad en materia de responsabilidades y en la solución de conflictos. Pueden contribuir a ello mediante el establecimiento de un adecuado marco regulador y gestión de la información, y pueden constituirse en referente de apertura y participación, convirtiéndose en un buen ejemplo en su propia gestión. Les corresponde legislar para garantizar las prácticas de participación, apertura y otras innovadoras formas de gobernanza. Lo segundo considera la gobernanza como proceso, como rutinas, como el conjunto de condiciones inmateriales que dan contexto a cómo se producen y operan tales marcos e instrumentos. Lo primero se resuelve por la vía de la norma, lo segundo únicamente por la vía de la cultura política y territorial. Lo primero resulta por tanto más concreto y fácil de modificar, y es a lo que habitualmente se entregan gobiernos y administraciones –los cambios recientes responden a ello, sin acabar de encontrar la piedra filosofal para una buena práctica de OT, como veremos-; lo segundo resulta más simbólico, y obedece menos a normas que a valores y actitudes (lo necesario pero parece que imposible o demasiado vago o ambiguo

como para poder hincarle el diente). Esto parece haber entrado recientemente en una vía muerta; nos referimos a intentar promover una nueva cultura del territorio. La respuesta que se ha dado a si poner, y cómo, el territorio en la agenda, de cómo abrir nuevos espacios de oportunidad, parece haber respondido más a un criterio de suma cero, entre urbanismo y territorio, en favor del primero, optándose por estrategias más de tipo reactivo o defensivo que proactivas u ofensivas en materia de ordenación territorial. Así lo señalaba Benabent (2011):

“En todo caso, la tendencia general es que la vertiente reguladora de los planes se ha afianzado plenamente y el plan exclusivamente estratégico que parecía que podría infundir la experiencia de la Estrategia Territorial Europea y la Estrategia Territorial de Navarra y que cambiaría el método y contenido de la planificación no ha tenido continuación, como se puede apreciar en la legislación de Ordenación del Territorio promulgada por las CC.AA. ...Por otra parte, el método de planificación continua anclado en el modelo racional comprensivo que confía básicamente en el trabajo experto, de ahí que la participación pública no sea aún un elemento sustancial en la elaboración de los planes”.

En materia de planificación territorial se advierten dos tendencias. Por un lado, y en el mejor de los casos, limitarla a la solución de los actuales retos y problemas urbanos (regreso al ‘urban growth’), preferiblemente a partir de proyectos y actuaciones concretas. Por otro, responsabilizar directamente a la planificación y sus instrumentos no sólo de los malos resultados sino también de las malas prácticas, confundiendo claramente la planificación con el uso, o mejor el no-uso y abuso, que se hace de ella.

A diferencia del medio ambiente, la ordenación del territorio no resulta una clara prioridad, ni para todas administraciones ni para los actores económicos hegemónicos; tampoco para gran parte de la sociedad civil. Más bien, por el contrario, se ha visto sometida en los últimos años del boom inmobiliario a una estrategia de progresivo debilitamiento, si no de simple abandono, con una vuelta al urbanismo, a la ecología, al paisaje y a la economía... como ámbitos en los que se puede actuar de forma rápida, efectiva y directa, más allá de voluntarismos y plazos largos que no permiten recoger frutos y obtener réditos de forma inmediata.

Situar el territorio en la agenda política, y desarrollar una nueva forma de planificar y actuar sobre él, resultan los dos elementos cruciales para la emergencia de una nueva cultura política territorial; de lo que algunos de los actuales conflictos sociales y territoriales son muestra. Únicamente sobre ella parece posible poder fundamentar el logro de un nuevo desarrollo territorial sostenible y en dignidad. El objetivo es acercar la planificación y su plasmación concreta (los planes) al interés (o intereses) general(es), poniendo en relación sinérgica conocimiento y acción; esto es, planificación-implementación-gestión-evaluación.

Tres son a nuestro juicio los elementos a los que se deberá prestar una especial atención:

- establecer los adecuados mecanismos de control y dación de cuentas (en aplicación de los principios de apertura, transparencia, observación y evaluación de las políticas y sus impactos territoriales)
- adoptar los medios necesarios que permitan promover una nueva cultura política y territorial (incluida una nueva relación entre políticos y ciudadanos, y entre academia/técnicos-expertos y tomadores de decisiones)
- mejorar los sistemas de participación y sus resultados (tanto en materia de diseño de la planificación como de seguridades), abriéndose progresivamente a nuevos enfoques, métodos y rutinas que permitan la adopción de nuevos y más adecuados instrumentos de planificación y su posterior implementación y gestión (especialmente la nueva planificación territorial estratégica de base democrática, participada y colaborativa).

Todo ello nos habla de la conveniencia tanto de un nuevo estilo de gobierno del territorio como de planificación, con una mayor presencia de la evaluación ex-ante y una mejor interacción y observación entre las distintas administraciones y departamentos responsables de las políticas públicas. También de una nueva cultura política, en la que el control mutuo entre ciudadanía, élites y políticos se convierta en algo más habitual.

Sin embargo, como se decía, hasta la fecha se ha venido optando, y se sigue haciendo a tenor de las últimas reformas recientes planteadas por algunas Comunidades Autónomas, por un planteamiento más tradicional o defensivo, apostando por afianzar un sistema de planificación más formal y menos estratégico. Cómo poder dar el salto, y si es posible algo más, nos traslada a reconsiderar el papel del territorio en la sociedad y en la política, en el modelo territorial deseado, en la forma de desempeñar planificación y cómo realizar la implementación y seguimiento. Y a plantearnos si es posible democratizar tanto la política como la planificación (hasta la fecha con un enfoque y unas rutinas demasiado de arriba a abajo, muy tecnocráticas, incluso “secuestradas” a los ciudadanos), procurando una nueva forma más abierta y sin complejos de hacer política, planificar y gobernar el territorio ensanchando la democracia mediante una mayor participación y potencia de la sociedad civil.

La pluralidad de situaciones dentro de un Estado Compuesto, y complejo, como es España, nos permite encontrar diferentes situaciones que, como un buen banco de prueba, nos permiten extraer lecciones y establecer comparaciones; circunstancia que podría verse especialmente reforzada mediante un adecuado y normalizado funcionamiento (de forma continuada) de la comisión sectorial de política territorial y urbana, cualquiera fuera el nombre que se le otorgara y de quien fuera competencia su convocatoria (tanto al Gobierno de España como a petición e iniciativa de un número mínimo –dos deberían ser suficientes- de Comunidades Autónomas). Se trataría de hacer de la diversidad fortaleza y de la necesidad virtud, procurando un giro a la situación actual; de forma iterativa, sin apriorismos, pero con la clara intención y compromiso de buscar soluciones mediante diagnósticos compartidos, análisis comparados y reconocimiento de buenas prácticas.

2. LA PARADOJA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: DE SEGURIDADES, INCERTIDUMBRES Y CONCRECIÓN

Es en las sociedades diversas y plurales donde más se requiere del diálogo, en sentido deliberativo (Habermas), a fin de lograr consensos, acuerdos y contratos entre los distintos niveles político-administrativos (gobernanza multinivel). Pero no sin antes haberlos acordado entre la ciudadanía y cada uno de estos niveles de poder. Por ejemplo mediante la formulación de estrategias locales basadas en las características propias de cada territorio, de acuerdo con las voluntades y compromisos de sus habitantes. Interesantes instrumentos en este sentido resultan las Inversiones Territoriales Integradas, las de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado o las de Desarrollo Integrado a Cargo de las Comunidades Locales, propuestos para el nuevo período de programación 2014-2020. Negociación y debate pasan así a formar parte de la experiencia de la ciudadanía; más allá de la tradicional actuación de los 'lobbies' y los grupos de interés más poderosos.

Ni violencia ni pensamiento único ni fatalismo, sino derechos. Los ciudadanos y ciudadanas, de forma individual o en comunidad, pueden decidir sobre el futuro de su espacio de vida (espacio en producción frente al predestinado espacio producido). Pueden por tanto decidir y diseñar su futuro. De acuerdo con ello hoy se nos presentan algunas grandes cuestiones como cuál es ese futuro común que se desea como salida a la crisis actual, y cuál es el papel que juega o debe jugar el territorio (los recursos territoriales, posición, estructura territorial... que le confieren su atractividad y su 'capital' territorial) en estas decisiones. Dicho proyecto no sólo clama por unas instituciones fuertes y unas reglas claras, sino también por el desarrollo de políticas, planes y programas justos y eficientes. ¿Qué papel entonces para la OT?

La respuesta al problema de la desigualdad social y territorial (antes por separado y con un claro orden de prelación –antes que nada social-), conviene ser planteada en estos momentos de una forma integral, en combinación, como mejor modo de poder afrontar, de forma no solo resiliente sino también original y creativa, la nueva situación generada por la crisis. Dicho de otro modo, el desarrollo armónico desde el punto de vista territorial se traduce en que todos los ciudadanos pueden disfrutar de una calidad de vida semejante, independientemente del lugar donde residan (el conocido principio y deseado objetivo de la cohesión territorial). A ello debe contribuir una asociación y coordinación inteligente tanto de administraciones como de políticas y de territorios (Farinós, 2014a). Se produce por tanto un cambio en materia de igualdad ya no a la hora de definir grupos o clases sociales, en clara revisión en estos momentos, sino también a la hora de incorporar el territorio en dicho objetivo (Farinós 2014b Vicerrectorado Europa), sin que eso suponga necesariamente conflictividad ni juegos de suma cero entre territorios, acercando a un nuevo regionalismo y cooperación territoriales inteligente (Farinós 2009a, 2013, 2014c).

Las acciones y procesos de gobernanza territorial deben ser territorializados, relacionados con el capital territorial existente. Ello demanda una revalorización del territorio y la mejora de una nueva cultura territorial común, para cuya consecución el papel de los actores públicos es crucial. En este sentido conviene

prestar mayor atención a la gestión y ordenación territorial, especialmente a la planificación estratégica, en tanto representa una muy buena opción para mejorar la coherencia, y efectividad, de las políticas. Coordinación y cooperación constituyen elementos básicos de la buena gobernanza territorial. Junto a una renovada ética pública, la nueva gobernanza territorial se asienta sobre los valores democráticos y de participación ciudadana. Sólo a partir de ellas parece posible sentar las bases de una nueva forma de desarrollo social, económica y medioambientalmente sostenible; también, e intrínsecamente asociado a ello, de la gobernabilidad en un verdadero Estado Social y de Derecho (Farinós, 2014d).

Se trata de poder comprender y transformar la realidad no sólo a partir de la estructura o la precondition (el estudio y definición de la *'polity'* –la organización territorial del Estado y de las administraciones), sino también de la mejora de los procedimientos que pretenden conseguir el objetivo del desarrollo territorial deseado. Gracias al buen funcionamiento de la *'policy'* (las políticas públicas), todas ellas con impacto territorial, y al servicio de las cuales debieran estar los tomadores de decisiones (la *'politics'*), estableciendo las rutinas más apropiadas para la consecución de dicho objetivo dentro del marco (se entiende que flexible pero riguroso) de la *'polity'*.

Los gobiernos tienen un papel especial que jugar en la distribución de responsabilidades y en la solución de conflictos. A ellos corresponde legislar para garantizar las prácticas de participación y otras innovadoras formas de gobernanza en las que basar un nuevo desarrollo y bienestar, inteligente, justo e inclusivo, y perdurable. De nuevo la pretensión de coordinar adecuadamente las políticas a las diferentes escalas, para destilar sus efectos sobre cada uno de los territorios. Una vieja aspiración del *'Aménagement du Territoire'* (AT) francés que cobra más actualidad que nunca. Una forma de seguir reclamando esta coherencia y preservar esta filosofía del AT, el último mohicano, frente a las amenazas del reduccionismo y la liberalización a ultranza. Coherencia a través de la concurrencia como método, y de la coordinación como lógica de funcionamiento.

La conocida paradoja de la globalización formulada por Rodrik (2012) obliga a los estados a escoger sólo dos de entre los siguientes tres elementos: democracia, soberanía nacional y globalización (o más bien ser competitivo en ella); por tanto a tener que renunciar a uno de ellos. El proyecto europeo, precisamente, hemos argumentado (Farinós, 2014b) trata de resolverla. De forma paralela podríamos decir que la ordenación del territorio se enfrenta también a su propia paradoja, la de tener que escoger entre: seguridad/certidumbre (nivel en que las determinaciones resultan vinculantes y estables en el largo), flexibilidad (o sobre cómo manejar los cambios en las condiciones a partir de las que se realiza el diagnóstico y en las que se realiza la implementación/gestión) y concreción (de las medidas/actuaciones propuestas).

También en este caso parece que sólo puede escogerse entre algunas de ellas o, lo que es peor, se escoge de forma distinta según las distintas escalas o niveles de planificación; lo que acaba por provocar conflictos y una suerte de esquizofrenia (local/regional por el momento) que no se acierta a resolver si no es

escogiendo entre una u otra... o por ninguna de las dos en una suerte de suma cero donde los ganadores son los defensores de la desregulación (la misma que temen provoquen las nuevas prácticas de buena gobernanza territorial quienes desconfían de ella, cuando justamente resulta la forma de poder superar este conflicto). Volviendo a la paradoja, habitualmente se escoge entre seguridad y concreción, con poca flexibilidad; o flexibilidad con menos seguridades y con diferentes niveles de concreción posibles (de las estrategias a los proyectos estratégicos).

Cuando se trata de promover certidumbres o seguridades, éstas pueden plantearse con dos tipos de alcance bien diferenciados: de gran alcance (provocar seguridades en el marco regulador para asegurar el funcionamiento o reproducir el sistema de producción vigente –aunque no es habitual ponerlo en cuestión, salvo en momentos históricos muy específicos, como sucede en la actualidad-); o más concreto, a nivel de instrumentos. En este segundo caso los esfuerzos suelen dedicarse al ‘refinado’ del sistema de planificación mediante la revisión o reformulación de las leyes de OT (muchas de ellas contemplan su revisión en el plazo aproximado de diez años) e instrumentos y figuras de planificación asociados. Sin embargo, rara vez se traspasa de este ámbito de la planificación para entrar en el ámbito de la gestión, y tratar de establecer canales o fórmulas, procesos o rutinas mediante la que ésta opere. Es el caso de la reforma de las administraciones, como también sucede en estos momentos de la historia de España (tras dos modificaciones previas de los gobiernos locales cada una en una legislatura con mayoría de signo político diferente, en 2003 y 2005). Sin embargo la tendencia a la revisión de lo local, mediante tendencias contradictorias entre la concentración de los servicios a nivel de las Diputaciones provinciales (en un intento de resucitarlas) y la municipalización de algunas políticas, siguen planteando dudas e inquietudes.

Conviene, de nuevo, volver a pensar si la opción de certezas y concreciones resuelven de forma eficiente la ecuación, queriendo plasmar, y sacarse de las manos, la etérea cuestión de la gobernanza. Vista como estructura más que como proceso, en una reacción típica de ciencia de salvación (regulativa) en lugar de posnormal (Funtowicz y Ravetz, 1993; Gallopin et al., 2001), y de problema estructurado (una única solución) en lugar de desestructurado, como es el caso. Valga en este sentido recordar lo que un acreditado politólogo como fue Joan Prats (2003) venía a decir sobre los esfuerzos de regulación, al afirmar que, con ser imprescindible en un estado de derecho gobernable, ésta no podía llegar a todos los ámbitos o esferas de la vida personal o profesional, que a ciertos niveles de detalle y privacidad se rige más por principios, valores y actitudes. Y este parece ser el principal estrangulamiento de una opción que pretenda, sobre todo, seguridades, cuando lo más adecuado es aprender a manejar incertidumbres; como, de forma paralela, si dice de la diferencia entre negar o negociar el conflicto.

En materia de ordenación del territorio son diversas las opciones a la hora de pretender seguridades y certidumbre. Aunque no siempre es así (caso de la Estrategia Territorial de Navarra, cuya certidumbre se consigue a nivel regional por acuerdo no normativo, seguridad no vinculante sino participada) lo habitual es

proceder a la elaboración, aprobación y publicación formal en los Diarios oficiales de los planes de OT, otorgándoles rango de norma de obligado cumplimiento, tanto para administraciones como, y este es el mayor escollo, para particulares. El nivel de determinaciones y obligatoriedad es distinto en función de la escala del plan; más laxos en el caso de los planes regionales, mayor en el caso de los planes subregionales. En el caso de algunas CC.AA. (por ejemplo Andalucía, Canarias, Cataluña o Navarra) los planes subregionales se concretan en distintos planes en cascada donde se van concretando de forma más explícita y vinculante los usos del suelo antes de dejar recaer su concreción definitiva en los planes municipales (planes especiales en AND, territoriales de ordenación en CAN, los directores territoriales en CAT o los directores de acción territorial en NAV –vid-Benabent, 2011-. En otros casos se crean otras figuras que con distinto nombre pero que responden al genérico de proyectos estratégicos de interés regional (Actuaciones Territoriales Estratégicas en el caso de la Comunidad Valenciana, donde sustituyen a los planes subregionales de ordenación territorial integral, que de hecho no existen).

En cualquier caso el objeto es procurar una zonificación y clasificación de usos (usos permitidos/prohibidos). Esta zonificación, a su vez, puede presentar diferentes niveles de concreción y carácter vinculante. En el menor de los niveles esta zonificación se reduce a la identificación de espacios con valor de protección (rural, natural, cultural o paisajística). Estos espacios abiertos, conocida como matriz territorial y ahora, con un renovado enfoque que combina el valor natural (de protección o riesgo) con el valor que representan para la sociedad (en tanto que suministradores de servicios, ecológicos), denominada '*Infraestructura Verde*', viene a representar la opción de mínimos en que poder basar cualquier planeamiento territorial y derivado.

En un segundo estadio se pasa al intento de determinar un modelo territorial básico (zonificación, sistema de transporte y asentamientos) y de coordinar las distintas políticas sectoriales con impacto territorial con la intención de ir perfilándolo. Y esto desde dos perspectivas bien diferentes. Como última ambición, mediante la definición de un modelo territorial futuro al que se adaptan todas las planificaciones sectoriales y parciales. Como opción menos ambiciosa y más pragmática, tomando en consideración las realizaciones y propuestas ya diseñadas por la planificación sectorial (propuestas de inversión destinadas a desarrollar los proyectos sectoriales previstos en el plan -depuradoras, carreteras, sistemas de abastecimientos, etc.-); o bien poniendo la planificación territorial al servicio de los intereses futuros de dichas políticas sectoriales en un intento de intensidad y eficacia variable en materia de coordinación y coherencia (actuaciones estratégicas que han de ser desarrolladas por otros instrumentos). Determinación, en suma, de las dotaciones e infraestructuras de con gran incidencia territorial, desde infraestructuras de transporte a otros equipamientos, o a la determinación de espacios o áreas de oportunidad (AND), ámbitos estratégicos del territorio para las actividades económicas y clusters de innovación (CV)... donde poder ubicar los proyectos o actuaciones estratégicas consideradas de especial interés para el desarrollo económico de la región.

Se prefiere el proyecto al plan, o se pasa directamente en ocasiones de la estrategia regional a las actuaciones estratégicas, optando por la flexibilidad frente a la seguridad, lo que acaba por reducir las certidumbres y por tanto la muerte de la filosofía y práctica de la planificación en algunos casos de mala práctica (vid. en este sentido Pinson, 2010). Pero no necesariamente esto debe ser así, si es que con ello se consigue provocar innovaciones 'socio-territoriales' (más allá de la innovación social o las socio-institucionales) (vid. en este sentido Albrechts, 2009 y Oosterlynck et al. 2010).

Lo que parece cumplirse es que la ordenación territorial elude a escala regional la concreción de un modelo territorial apriorístico con el objetivo de lograr una adecuada articulación territorial; lo cual exige un enfoque multinivel, pero también entre territorios vecinos, de la local a la supranacional, pasando obviamente por la regional (autonómica) y, debiera, la nacional. Esta pretendida articulación territorial del estado, precisa de nuevas formas de gobierno y de la definición de un modelo/estructura territorial con un diseño e implementación más eficaz y eficiente de las políticas públicas con impacto territorial. En este sentido, la relación entre políticas y territorio pasa a ser de doble cara, ya no unívoca: las políticas se ajustan o adaptan al territorio (con un enfoque más o menos tradicional de la política del desarrollo y cohesión territoriales), si quiera sea para poder aprovechar su propio potencial ('local based', 'atractividad', 'cooperación territorial'...). Pero, de forma más potencial y renovada, las políticas también hacen o permiten construir nuevos territorios (o territorialidades), tanto nuevas geometrías como nuevos modelos y estructuras territoriales dentro de estos perímetros (tradicionales o flexibles; 'fuzzy' llaman los europeos). Esto obliga a replantear las formas de relación entre certidumbre-seguridad/flexibilidad/concreción en el continuo planificación-gestión/gobierno territorial.

Como señala Benabent (2011) *"La certidumbre a esta escala es la del establecimiento de estrategias de actuación que han de servir de orientación para la actuación de los restantes planes. En este caso, la vertiente reguladora se excluye por completo"*. Se sacrifica seguridad por flexibilidad; tratando de avanzar más en la subordinación del planeamiento urbanístico al territorial, pero sin hacer lo mismo en el caso de las políticas sectoriales. Si esto era así había venido siendo así hasta la fecha, ahora parece que incluso lo primero también queda en regresión, con la nueva atención concedida a la problemática urbana y a la planificación urbanística (en especial la de detalle, parcial o de mejora) sobre la territorial. Atrás parece quedar por el momento el esfuerzo por consolidar la creación de un nuevo marco, explícito, para una mejor coordinación entre el planeamiento territorial y el urbano, tal y como se recogía en el programa de acción de la agenda territorial europea aprobada en 2007 y desarrollada hasta 2010 bajo presidencias portuguesa, eslovena y sueca de la UE.

El propósito principal del Primer Programa de Acción para la aplicación de la Agenda Territorial por parte de los ministros de la UE responsables de la OT con motivo de la reunión ministerial informal celebrada en Ponta Delgada, Azores, en noviembre de 2007 es proporcionar un marco para facilitar la aplicación de la Agenda Territorial asegurando que la dimensión territorial se tenga

suficientemente en cuenta al evaluar las políticas actuales y el diseño de las futuras políticas de la Unión. Para el cumplimiento de los fines citados, dentro de un periodo 2007-2011, dicho primer programa se estructura en cinco líneas de acción, de las cuales la primera se dirige directamente a las prioridades territoriales, establecidas en la Parte III de la Agenda Territorial, muy específicamente en la integración de las políticas de desarrollo territorial y urbanístico y en la puesta en práctica de nuevas formas de partenariados urbano-rurales, junto con las nuevas formas de gobernanza territorial multinivel. Dentro de cada línea de actuación, se seleccionaron algunas acciones para ser desarrolladas en el período 2007-2011 entre ellas la “Acción 1.1: Elaborar y promover políticas para potenciar la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico a la luz de la Agenda Territorial y la Carta de Leipzig, a nivel de la Unión Europea y de los Estados Miembros”. Considerando que las políticas de cohesión territorial y desarrollo urbano tendrán como misión aplicar los objetivos de desarrollo sostenible y hacer frente a los desafíos territoriales, que la mejora de la coordinación entre ambas políticas podría contribuir a una mayor sinergia y una mejor aplicación de los objetivos comunes. La actividad se centrará en: La identificación de temas comunes entre el planeamiento territorial y urbanístico, la aplicación de las prioridades territoriales de la Agenda territorial europea y estrategias de la Carta de Leipzig (posteriormente Toledo) y El examen de las posibilidades de coordinación, complementado con estudios de casos tales como las relaciones urbano-rurales y ejemplos acerca del modo de abordar los desafíos territoriales.

Las principales conclusiones que viene al caso relatar tanto de los informes de la presidencia Eslovena (de noviembre de 2008) como del siguiente de la presidencia sueca ponen el énfasis en una serie de interesantes argumentos sobre los que ya venimos insistiendo desde hace algún tiempo al referirnos a la situación de la OT en España (Farinós 2009b) y que de nuevo se reiteran en estos momentos:

- Creación de condiciones marcos para la coordinación: el nivel nacional tiene muy habitualmente un papel clave en la creación de un marco favorable para la coordinación entre los diferentes niveles administrativos, y para estimular directamente la formación de asociaciones adecuadas. En este sentido, para el caso español, algunos autores reclaman vincular la legislación del suelo con la ambiental, cabría añadir que también con la paisajística y de protección del patrimonio cultural, junto al natural.
- Orientaciones metodológicas para la coordinación:
 - La importancia de los documentos de planificación estratégica, como marco para visiones comunes y estrategias claras, para la creación de las condiciones para la coordinación y el entendimiento entre las partes.
 - La frecuente necesidad de asociaciones intermunicipales claramente estructuradas y bien organizadas, destacando la importancia de que exista un fuerte y claro liderazgo, y de involucrar a los todos los actores, pero en especial los más adecuados en cada caso (actores privados y administraciones pertinentes de cada nivel).
 - La utilidad de combinar los instrumentos de planificación y de proyecto, para cerrar la brecha entre los efectos a largo plazo y corto plazo. Por otra parte, la planificación territorial debería contar con instrumentos que permitieran hacer de

punto con el planeamiento urbanístico, adaptando el planeamiento municipal a determinaciones especificadas a una escala más amplia.

- Seguimiento de la aplicación de la coordinación. En este sentido, y desde otro ámbito, el *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español* plantea que los nuevos planes, además de contener las determinaciones propias de los mismos, incluyan la forma en que van a ser gestionados; en función tanto de su ámbito territorial como de las afecciones socioeconómicas y ambientales que puedan producir. Se reclama por tanto una definición explícita de los mecanismos y rutinas de coordinación y de sus responsables.

No sólo parece haberse producido una relajación de las relaciones o la prelación entre OT y urbanismo, para la que se ha pretendido una mayor coordinación, tal y como se ha expuesto líneas más arriba, incluso desde el ámbito de la UE a través del primer programa de Acción de la Agenda Territorial Europea de 2007, hoy en cuestión dado el recurso al creciente visión minifundista de carácter urbano (con mayor y mejor desarrollo de la planificación parcial y de detalle) y municipalista (también como reacción de defensa frente a la reciente reforma local), sino también de pérdida de prelación sobre las políticas sectoriales a las que la OT, el Plan y un hipotético modelo territorial, tratan de embridar *“una situación en extremo difícil de mantener, como es someter la lógica de las políticas sectoriales, de corto y medio plazo, a un lógica de conjunto, basada en algo a veces tan abstracto como el modelo territorial previsto por el plan territorial, que es siempre a largo plazo”* (Benabent, 2011).

A esta complejidad se añade otra más en los actuales planes, que combinan tanto un carácter estratégico (de enfoque en el caso en las mayores escalas, regionales o subregionales de gran escala), pero también (de método) en la realización de diagnósticos y selecciones de alternativas en los de mayor detalle.

El método de planificación ha venido siendo hasta la fecha, y parece que, a tenor de la experiencia reciente o en curso en muchas de las CC.AA. quiere seguir siendo, el modelo racional comprensivo. Preparados por las élites que configuran especialistas y equipos de técnicos (dentro del propio organigrama de las administraciones regionales y locales, pero también en consultorías y equipos externos que trabajan para ellas), han venido adoptando un claro sesgo tecnocrático y sentido jerárquico (de arriba a abajo). Se confía por tanto básicamente en el trabajo experto y de gabinete, con escasa presencia de la participación pública o ciudadana. A partir de la trasposición de la Directiva Europea de Evaluación Ambiental Estratégica, el proceso de preparación de dichos planes ha tenido que hacer frente al requisito y nuevo reto de promover y lograr una participación efectiva¹.

En este caso, cuando se produce, dicha participación parece obedecer más al imperativo legal (procedimientos de EAE en virtud de la aplicación de la Directiva Europea sobre la materia y de las Leyes de Participación ciudadana promulgadas

¹ Directiva Europea EAE (2001/42/CE) 2001/42/CE, traspuesta a la legislación española mediante la *Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medioambiente*, BOE nº 102, 29.04.2006. Vid. también la *Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

al efecto señaladas. No se sabe bien si para tratar de reforzar dicho proceso participativo (de hecho un instrumento para poder gobernar mejor, especialmente en situaciones conflictivas y problemas desestructurados –como de hecho lo es la planificación y gestión de usos del territorio- no un fin en sí mismo) o para controlarlo mejor. O ambas cosas a la vez. El análisis de algunos de los reglamentos de participación, planes de participación pública y funcionamiento –o no- de observatorios e institutos del paisaje, territorio, urbanos, metropolitanos... brinda ejemplos en todos los sentidos expuestos. Pero como resumen puede afirmarse, sin riesgo a equivocarse, que la participación pública no es aún un elemento sustancial en la elaboración de los planes (pensando en el espíritu más que en la letra de la ley, y de lo que hay detrás de ella).

Con todo, como se anunciaba en el epígrafe anterior, la planificación territorial ha ido evolucionando desde un enfoque de racionalidad comprensiva, un carácter tecnocrático y un planteamiento de certezas absolutas (recogidas en los ‘Master Plans’), hacia un nuevo estadio y estilo de planificación territorial entendida esta vez como política pública en un contexto de incertidumbre. Desde este enfoque renovado no existen certezas absolutas y sí una diversidad de intereses, en muchas ocasiones contrapuestos y en conflicto, lo que hace difícil reconocer los intereses generales y sobre todo la selección de la(s) alternativa(s) o curso(s) de acción más adecuados (territorio como problema desestructurado).

La reducción utilitaria e interesada de la democracia a mera técnica o conjunto de procedimientos y reglas de funcionamiento conduce a una desviación y a un cambio en su propia esencia. Sin competencia ciudadana no hay verdadera representatividad, ni democracia real sino meramente formal. De la misma manera, en materia de planificación ésta va transitando desde una visión tecnocrática y dirigista, de verdades absolutas e indiscutibles (cuyo instrumento predilecto ha sido el *Master Plan* y el ‘*Blue Print*’), a otra más de tipo colaborativo y deliberativo, más flexible y de tipo estratégico, en marcos de incertidumbre, cuya expresión son las visiones o los escenarios de la prospectiva. Y esto vale tanto para la definición de usos, o límites de usos, en espacios no urbanizables como en los urbanizados y en reconversión, en un intento de recuperación tanto en su valor (intrínseco) de ‘lo público’ per se (desde okupas a movimientos de custodia y defensa), como en la forma de definir públicamente estas alternativas de uso en espacios libres o abiertos (la llamada infraestructura verde), en espacios agrarios o rurales, periurbanos y no, o en la misma ciudad).

A pesar de ser el plan instrumento esencial para la actuación de los poderes públicos, a fin de objetivar y regular lo permitido y no, tratando de evitar (hipotéticamente) los efectos de las malas prácticas y de la indeseable confusión entre el interés particular y el general, lo cierto es que se detectan algunos problemas que vienen poniendo en cuestión su utilidad y eficacia. Desde el retraso en su elaboración a la ‘sobre-planificación’, pasando por las dificultades de concretar actuaciones y cumplir los requisitos para poder convertirlos en operativos y dotarles de un carácter más permanente y perdurable en el tiempo a pesar de los cambios de coyuntura y/o de ciclo político. No se trata de renunciar a él sino de avanzar en la búsqueda de mejores alternativas que lo hagan más útil; la alternativa es peor.

3. RELACIÓN DE PONENCIAS

Es con estas premisas que se planteaba el eje D del VII CIOT “*La conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno*”, que pretendía cubrir, u ofrecía como ejes temáticos de referencia para la discusión, un generoso inventario de cuestiones. Las ponencias recibidas han escogido centrarse de forma clara en algunos de estos ejes, lo cual nos permite inferir cuáles son, en estos momentos, los aspectos más claramente identificados en la práctica, desde el ámbito científico, técnico y de toma de decisiones, como de aquellos otros que todavía no se han asentado o han llamado la atención de forma suficiente entre estos colectivos citados.

El conjunto de ponencias recibidas las agrupamos de la siguiente forma:

TRANSDISCIPLINARIEDAD. TERRITORIO COMO SISTEMA COMPLEJO... Y DIVERSO. NUEVOS ENFOQUES PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA UNA MEJOR COHESIÓN

¿Qué ha sido de la agenda 21 local? La agenda 21 local una institución tergiversada (a los veintidós años de la cumbre de la tierra de río 92). Pelayo del Riego.

En la ponencia el autor hace una revisión al largo proceso de consenso y decisiones mediante el que se llega a la definición de este instrumento en la cumbre de Río de 1992. Un instrumento para proponer estrategias de desarrollo local integrado, carácter que se ha pretendido abandonar, dando un giro, más europeísta en opinión del autor, y que olvida algunas de las cuestiones que hacen de esta figura un instrumento de un enorme valor estratégico para poder construir, desde el empoderamiento de las sociedades locales y la ciudadanía, en especial mujeres y jóvenes, verdaderas estrategias de desarrollo sostenible, con una visión desde abajo, integrando los distintos ámbitos o sectores presentes ya no sólo en la política sino en la vida de los ciudadanos. La elaboración de las Agendas 21 locales resulta elemento imprescindible para un nuevo desarrollo sostenible y nueva gobernanza global. Para poder llevarlas a cabo de forma factible y eficiente propone su propia metodología (DEYNA) de elaboración de AL21 Local, con un enfoque que a su juicio responde al verdadero carácter y naturaleza original que subyace y estuvo en sus orígenes.

La investigación socioecológica, retos y oportunidades. Un estudio de caso en Calvillo, Aguascalientes, México. Antonio de Jesús Meraz Jiménez. El autor nos presenta en este caso un ejercicio de planificación de suelo con uso agrario, en el que se trata de combinar el tradicional enfoque agrarista y ecológico con la concepción más social, y no sólo física, en un intento de avanzar hacia una coordinación, incluso mixtura de ambas, con la intención de poder caminar hacia una mejor imbricación entre el ordenamiento ecológico, predominante, y el socio-territorial.

La política social y sus restricciones económicas que determinan su accionar en el ámbito de las políticas. Políticas económicas y sociales para el desarrollo. M.A. Merchand Rojas.

El extenso texto de la ponencia se dedica a explicar los cambios en materia de política social de combate contra la pobreza, y en particular la extrema, en México, acaecidos sobre todo a partir de los cambios económicos experimentados en aquel país a partir de la década de los años 1980. Se plantean las consecuencias del progresivo desequilibrio entre los objetivos de competitividad e igualdad, motivadas por el paquete de medidas promovidas por el FMI y el llamado Consenso de Washington, y de la necesidad de combinar desarrollo económico y social. Surge entonces la cuestión de las políticas de redistribución, entre grupos sociales y territorios. Señala el autor que la nueva política social ya no apunta al beneficio de un ciudadano universal sino al apoyo coyuntural de los grupos más necesitados y vulnerables. Aviso a navegantes, si se acaba por trasladar a otros contextos que estamos experimentando semejantes recetas económicas y políticas de ajuste, varias décadas después de aquel 'Consenso'.

PARTICIPACIÓN E INTEGRACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE DECISIÓN TERRITORIAL: PRÁCTICAS E INSTRUMENTOS

Sobre nuestra capacidad de imaginación política para el espacio público. Colectivo Basurama. Alberto Nanclares da Veiga, Manuel Polanco Pérez-Llantada.

El texto aborda el tránsito en las formas, de las viejas que se resisten (los autores proponen la contradicción entre el civismo de control frente a la ciudadanía), a las nuevas, que están emergiendo en la actualidad, a la hora tanto de generar como de gestionar el (nuevo) espacio público. La ponencia se circunscribe al ámbito de lo urbano, de la ciudad, y hacen un interesante repaso/selección a los distintos conflictos y movilizaciones que han resultado ser el germen de una nueva forma de vivir la ciudad, en derecho, en libertad y en dignidad. Un espacio público que deja de tener forma, aspecto, materia, para tener sentido, identidad, simbología. Los conflictos que se analizan, del forat de la vergonya a los botellones, @acampadasol y otros, partiendo de una base física, del territorio, de la ciudad, han llegado a convertirse en el motor de nuevos cambios también en la forma de gobernar... ya no sólo el/los espacios/s, sino la propia democracia. Un interesante ejemplo de las nuevas relaciones dialécticas de cómo la política hace o hace resentirse territorios y de cómo desde el territorio también se contribuye al cambio de lo/las político/as.

Planificación Participativa para un Planeta Resiliente. Experiencias recientes desde el Observatorio para una Cultura del Territorio (OCT). Verónica Hernández-Jiménez y Richard Hewitt.

La ponencia recoge distintas iniciativas de procesos participativos y de implicación de la sociedad, a distintas escalas, pero con criterio de búsqueda de la multifuncionalidad de los espacios. Todas desarrolladas por el Observatorio para una nueva Cultura del Territorio. En estas iniciativas se propone y aplica un cambio en el método de planificación, que deja de ser puramente analítico y pasar a ser de negociación del conflicto entre intereses diversos para la obtención de consensos. Se aboga, analiza y desarrolla una planificación participativa. Con

estas premisas la ponencia presenta la experiencia y resultados de diferentes casos de estudio seleccionados, desarrollados como proyectos de investigación a nivel internacional o como iniciativas más modestas: aplicación de políticas contra el cambio climático, usos del suelo en la Red de Parques Nacionales y su entorno, valoración del patrimonio cultural del territorio, modelos de gestión de los espacios agrarios periurbanos. La gestión multiescalar del territorio, la participación de los agentes territoriales protagonistas (lo que puede incluir la necesidad de procesos de aprendizaje en algunos casos), la generación de propuestas por parte de los propios usuarios y una necesaria flexibilización de las herramientas de planificación se han revelado como conclusiones más relevantes de los casos de estudio tratados.

Herramientas para avanzar en la construcción de una visión común sobre los ecosistemas agrarios periurbanos. Marian Simon Rojo, Nerea Morán Alonso y Ana Zazo Moratalla.

En el texto se aborda la cuestión de la multifuncionalidad de los espacios agrarios, en su papel de suministradores de servicios ecológicos, de alimentación, de regulación hídrica y control del calentamiento global, protección de la biodiversidad y valores culturales. Estos espacios se encuentran sometidos a presión por parte del entorno urbano próximo, con el que es necesario establecer nuevas relaciones urbano-rurales a fin de encontrar un modelo de desarrollo territorial, ordenando un proyecto territorial 'complejo' que equilibre el peso entre ambos, apostando por una nueva relación de 'co-dominancia' entre ellos, y una mayor participación de la población en su diseño. En suma, se propone una redefinición del papel de los sistemas agrarios en los procesos de ordenación territorial. Para ello se propone la cartografía automática y el uso de los SIG por parte de la población en los procesos participativos durante el proceso de planificación como instrumentos de ayuda a la toma de decisiones, sirviéndose de la percepción de los agentes locales para lograr consenso en la definición de una visión territorial futura común. Todo ello se ejemplifica en un caso de estudio, Aranjuez.

De la región natural al paisaje cultural. Cartografía cultural y sistemas de información geográfica en ordenación del territorio. Alfredo Fernández Enríquez, Manuel Arcila Garrido y José Antonio López Sánchez.

Tras una breve pero interesante introducción epistemológica sobre los conceptos de región, paisaje y cultura desde la geografía, el texto se centra en la cartografía cultural y los sistemas de información geográfica como instrumento para el inventario, planificación y gestión de los bienes culturales. Se ofrece un repaso actualizado de las diferentes legislaciones (de las autonómicas a las internacionales, europeas y de la UNESCO) y figuras de protección, con especial mención de los paisajes culturales y alguna iniciativa concreta como la del Observatori del Paisatge de Catalunya. Sin un criterio de continuidad claro, y en un esfuerzo casi inventarial por cubrir los distintos frentes relacionados con el tema de la ponencia, ésta continúa con un apartado dedicado a la cartografía y a la diversidad cultural y otro más a la elaboración colaborativa de cartografía (neogeografía, crowdsourcing y crowdediting). Finaliza proponiendo una interesante reflexión sobre el valor del paisaje cultural, como herramienta de integración de los valores tangibles e intangibles con un enfoque multidisciplinar

(metadisciplina), y como elemento sobre el que poder construir nuevas regionalizaciones ‘fuzzy’ con las que poder operar para un mejor abordaje de los retos y necesidades territoriales.

La comunicación cartográfica en planificación urbana y territorial como elemento clave para la participación ciudadana. José Alfonso Gálvez Salinas y Luis Miguel Valenzuela Montes.

La ponencia aborda la cuestión del uso del lenguaje cartográfico como canal a partir del cual poder potenciar los procesos participativos que ayuden a tomar mejores decisiones a la hora de formular diagnósticos y procurar alternativas en materia de planificación urbana y territorial. Tras una breve introducción a la conocida escalera de la participación de Arnstein, los autores hacen un repaso de algunas experiencias en el ámbito primero europeo y después español, para finalizar con una propuesta de código para la expresión gráfica de los planos recogidos en los planes urbanísticos. Se plantea entonces la alternativa de si optar por la precisión técnica o por la utilidad semiótica o comunicativa. Un aspecto relevante que ha tenido gran desarrollo especialmente en el ámbito europeo cuando se trata de presentar opciones o recomendaciones en lugar de certezas (el ‘Blue Print’). En este caso los autores lo tratan de llevar a un ámbito mucho más concreto, de detalle, en el que tal opción aparentemente resulta más difícil de justificar.

EL MARCO LEGAL DE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIALES

La reconceptualización de la premisa jurídica de las bases estatales de la ordenación del territorio y el urbanismo por la sentencia del tribunal constitucional 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 que convalida la ley de suelo de 2007 y el texto refundido de 2008. Ángel Sánchez Blanco.

A partir del análisis de la jurisprudencia asentada por las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional, una tradicional veta de trabajo empleada no sólo por juristas, para afrontar el espinoso problema de la coordinación entre AGE y CC.AA. en materia de usos de suelo y posible configuración de un modelo territorial para España en su conjunto, una cuestión no sólo relevante sino también necesaria, el autor explora y plantea las posibles vías por las que el Gobierno de España puede desarrollar esta labor en coordinación con el resto de niveles político-administrativos. Esto se reconoce como una condición necesaria para tratar de solucionar la deriva, en sus propias palabras, hacia el Código Penal, muy distante de la especializada Jurisdicción Contencioso Administrativa en materia de la OT y el urbanismo, a la hora de querer afrontar los excesos que en materia urbanística se han venido produciendo en los municipios. Esto ha sucedido, en su opinión, por el vacío legal que han permitido los instrumentos de ordenación de la AGE y de las CC.AA. Para ello aboga, en el caso de la AGE, por la conveniencia de lograr una mejor articulación entre leyes estatales como la Legislación de Régimen Local (apostando por las agrupaciones y cooperaciones voluntarias de municipios), la Ley del Suelo de 2008, la Ley del Patrimonio Natural y Biodiversidad y la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (de 2007), a lo que cabría añadir el patrimonio cultural. Esto clarificaría sin ambages, en su

opinión, la delimitación del suelo no urbanizable y, añadimos, también la del espacio calificado como infraestructura verde.

Breves consideraciones en torno al nuevo marco legal de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de la Comunitat Valenciana. Eduardo García de Leonardo Tobarra.

En la ponencia el autor hace una revisión a las principales novedades e implicaciones que la nueva Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje van a tener sobre la práctica de la OT en la Comunitat Valenciana. La ley con un marcado carácter derogativo de las piezas de legislación precedentes en materia territorial, urbanística y paisajística, viene a consolidar, y dar cobertura legal a lo que venía sucediendo en la práctica real, a través de una tendencia a la simplificación tanto de instrumentos como sobre todo de procedimientos. Destaca dos elementos como fundamentales en esta nueva Ley 5/2014, la Infraestructura Verde (no aprobada pero que sin embargo y de forma sorprendente ya se aplica en el procedimiento de revisión de los planes generales de ordenación urbana – ahora calificados como de carácter estructurante-) y la EAE. El autor interpreta este nuevo texto como una simplificación de procedimientos regulados con anterioridad que quedan esta vez pendientes de una mayor concreción por la vía de la legislación derivada y de su aplicación por parte de las administraciones competentes, de entre las que el ámbito municipal parece salir reforzado, especialmente en los planes pormenorizados (parciales, de detalle o mejora) que quedan bajo su exclusivo control. Certidumbre y regulación parecen ceder ante una mayor flexibilidad y simplificación de la gestión que parecen perseguir la consolidación de las prácticas actuales.

EXPERIENCIAS EN GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANA

Valoración de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico en la gestión de las actuaciones territoriales estratégicas valencianas. María José García Jiménez.

En el marco de la pasada Ley 4/2004 de 30 de junio de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje, surgía la figura de las actuaciones territoriales estratégicas (ATE); cuyo desarrollo se quiso impulsar mediante Ley 1/2012 de Medidas Urgentes de impulso a la implantación de las ATE, después derogadas y subsumidas en la actual Ley 5/2014 (LOTUP). La administración regional ha querido constituir este instrumento como referencia y ejemplo de buena práctica a la hora de: obtener una mejor coordinación entre planificación territorial y desarrollo económico, entre los niveles local y regional, entre actores públicos y privados, entre plan (en realidad estrategia territorial regional dado que las ATE sustituyen de hecho al Plan Subregional de OT –allí llamado Plan de Acción Territorial de carácter Integrado-) y proyecto, y la simplificación del procedimiento de aprobación, acortando los plazos para cerrar el ciclo desde la propuesta por parte del ente promotor hasta su aprobación final por parte de la administración autonómica (procedimiento de EAE incluido) en un plazo máximo de 10 meses. El detallado análisis de la situación que viven las cinco ATE en la CV, las únicas que han iniciado el procedimiento, viene a demostrar que lejos de constituirse en nuevo referente y ejemplo de buena práctica, siguen reproduciendo algunos

cuellos de botella tradicionales tales como el conflicto de la propiedad del suelo, la falta de coordinación interadministrativa y el gran peso e influencia de algunos actores o inversores privados que hacen una interpretación poco deliberativa o comunitaria de la iniciativa.

Las “Áreas de Oportunidad” en la Planificación Territorial de Andalucía como ejemplo de vertebración y articulación territorial. Esther Rando Burgos.

La autora nos presenta en este caso un detallado y cumplido análisis del marco legislativo e instrumental de los distintos planes de ordenación del territorio subregionales de Andalucía, presentándolos por grupos o clases en función de sus periodos o fechas de aprobación, para situar en ellos la aparición y enfoque dado a la figura de las ‘áreas de oportunidad’. Desde sus antecedentes, en otros contextos y aproximaciones (cercanas a los polos de desarrollo ahora de crecimiento en el mismo contexto francés), hasta su evolución reciente y situación actual en los planes de OT subregionales andaluces, en un intento de formalizar una adecuada relación entre usos del suelo y actividades económicas que contribuyan al desarrollo regional. Será a partir de 2006, con la aprobación del POTA (art. 31.3.c) cuando se instaura la figura de las ‘áreas de oportunidad’, de variada naturaleza (características) y tipo (productivo, pero también turístico, logístico y residencial). La ponencia permite poner en relación estas tipologías predominantes con los distintos ámbitos territoriales a los que se refiere cada plan (metropolitano, litoral, rural...) y por otra parte su propia naturaleza. Más predeterminada o estable o, como sucede en los últimos planes, más flexibles tanto en superficie como en ubicación, con una duración limitada y susceptibles de ser revisadas y propuestas nuevamente en función de los cambios que se puedan producir tanto en el contexto como en la propia estructura territorial. Una opción a priori más apropiada e interesante. Obsérvese que en el caso andaluz esta reserva de suelo en el momento de elaboración del plan representa un intento de definir el modelo territorial de forma estable para que no tenga que sufrir grandes modificaciones por la llegada de nuevas ‘oportunidades’ de desarrollo territorial en el área, a diferencia de la filosofía que rige en el caso de los proyectos estratégicos de interés regional o de las ya comentadas ATE de otras CC.AA. Sin embargo como debilidad, nuevamente y como también sucede en otros casos ya relatados, no se concreta de forma suficiente la forma en que las distintas administraciones (local y regional) se coordinan para su gestión y ejecución. De nuevo la asignatura pendiente de la cooperación, colaboración, coordinación como elemento predilectamente inconcluso de la gobernanza territorial y urbana.

Fortalecimiento Institucional y Planeamiento Urbano y Territorial en Makeni (Sierra Leona). Universidad y Cooperación. Luis Perea Moreno, Natalia García Fernández y Adela Salas Ruiz.

En la ponencia confluyen distintos elementos: cooperación, universidad y ordenación local (de ‘ciudad-región’ a pequeña escala, todavía a escala humana, no motorizada). Un adecuado banco de pruebas para la exportación de la actividad planificadora, esta vez no mediante la búsqueda de nuevos mercados para las consultoras y gabinetes aquejados por la crisis en España, sino en este caso en el marco de la política de cooperación del desarrollo y del papel que la Universidad juega en este proceso como facilitador de ‘expertise’ y elemento

dinamizador del proyecto. Se nos presenta el marco geográfico e institucional de la ciudad y el interesante proceso de planificación seguido, que combina la dimensión participada y estratégica con la determinación o clasificación de los usos del suelo en aquel territorio, que también se enfrenta a problemas típicos como la concentración en los derechos de la propiedad del suelo y de cómo compatibilizar desarrollo socioeconómico con preservación de los valores naturales y paisajísticos. La fórmula escogida, la de plan estratégico para el desarrollo urbano usando la infraestructura verde como estrategia territorial, así como un liderazgo fuerte y la capacidad para poder manejar los distintos intereses, más subordinados, presentes en el territorio parecen contribuir al logro de avances en las distintas fases de preparación del plan, interrumpido por la crisis del ébola.

REFERENCIAS:

- Albrechts, L. (2009): "Bridging the Gap: From spatial planning to strategic projects". En Farinós, J.; Romero, J. Y Salom, J. (eds.) *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones*. Valencia, PUV / IIDL, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 7, 85-104.
- Farinós, J. (2014a): "Gobernanza, administración pública y territorio; opciones del localismo. Una mirada desde la Geografía", en Vicerrecorado de Participación y Proyección Territorial, *El desenvolupament territorial valencià. Reflexions entorn de les seues Claus*. Valencia, PUV, 91-102.
- Farinós, J. (2014b): "Europa, actitud antes que estado; un proyecto en construcción ¿permanente, cíclica, imposible? Opciones de futuro", Valencia, en Vicerrecorado de Participación y Proyección Territorial, *Europa en la Encrucijada*. Valencia, PUV, en prensa.
- Farinós, J. (2014c): "Re-Territorializing Local Development in EU; Local-Based against Globalisation Impacts", en Salom, J. y Farinós, J. (eds.) *Identity and Territorial Character; Reinterpreting Local-Spatial Development*. Valencia, IIDL/PUV, Colección 'Desarrollo Territorial' 13, 13-35.
- Farinós, J. (2014d): "Ciudadanos, poder, gobierno y democracia. Una forma de relación inestable", en Sahuquillo, J.L. y Martín Cubas, J. (coords.) *La era de la #POLÍTICA2pto0*. Valencia, AVAPOL, 24-34.
- Farinós, J. (2013): "Territorial Cooperation as a Means of Achieving Territorial Integration? From Local Place-based to European Union Territorial Cohesion", en Gorzelak, G. & Zawalińska, K. (eds.). *European Territories: From Co-operation to Integration*. Warsaw: ESPON & EUROREG - Centre for European Regional and Local Studies, University of Warsaw, 42-53. En línea: http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3171/gorzelak_2013_european_territories.pdf , consultado el 20.10.14
- Farinós, J. (2009a): "Cooperación para la cohesión territorial: Una interpretación multinivel desde el SO Europeo", en Bosque, J. y Rodríguez, J. (eds.) *La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico*. Alcalá de Henares, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares, Colección Ponencias del XI Coloquio Ibérico de Geografía, 117-148.
- Farinós, J. (2009b). "Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción". En Farinós, J.; Romero, J. Y Salom, J. (eds.) *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones*. Valencia, PUV / IIDL, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 7, 17-62.
- Funtowicz, S.O. y Ravetz J.R. (1993): Science for the Post-Normal Age, *Futures* 25, 739-755.

Gallopin, G, O'Connor M, Funtowicz S and Ravetz JR 2001: "Science for the 21st century: From social contract to the scientific core". *International Journal of Social Science* 168, 219-229

Oosterlynck, S.; Van den Broeck, J.; Albrechts, L.; Moulaert, F. & Verhetsel, A. (eds.) (2011): *Strategic Spatial Projects: Catalysts for Change*. Londres, Routledge.

Pinson, G. (2011): *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*. Valencia, IIDL/PUV, Colección 'Desarrollo Territorial' 10.

Prats, J. (2003): "El concepto y análisis de la gobernabilidad". *Instituciones y Desarrollo* 14-15, 239-269.

Rodrik, D. (2012): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona, Antoni Bosch Editor S.A.

Área Temática D

La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

VII CIOT

Ponencias y Comunicaciones



Facultad de Geografía e Historia
Departamento de Geografía
Universidad Complutense de Madrid



FUNDACIÓN
CONAMA



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial



COLEGIO DE GEÓGRAFOS





ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

Democracia participativa ¿Qué ha sido de la agenda 21 local? La agenda 21 local una institución tergiversada (a los veintidós años de la cumbre de la tierra de río 92)

Dr. Pelayo del Riego

Secretario General de la Fundación Desarrollo y Naturaleza (DEYNA)

RESUMEN

Desde gobiernos firmantes del Programa 21 de Río 92 se ha permitido que la institución de la Agenda 21 Local para los municipios del planeta haya sido interpretada arbitrariamente por la asociación ICLEI, que obvia absurdamente la letra y el espíritu de lo prescrito en su capítulo 28, reduce la esencial importancia de la participación directa de los ciudadanos, complica gratuitamente su implantación con unas auditorias, diagnósticos y dictámenes previos que no responden a lo preceptuado, la desnaturaliza y la hace carísima e infactible en la mayoría de los municipios del planeta que son más de un millón. Como resultado la Agenda 21Local se ha convertido en una entelequia y un galimatías de la que nadie es responsable, se ha centrado absurdamente en “ciudades”, es algo complicado, caro y que no está claro para qué sirve, olvidándose de que es una institución universal y de primera necesidad.

1.- PRECEDENTES

En los años 60 del pasado siglo XX, la comunidad científica comienza a alertar a las administraciones sobre los grandes problemas del planeta: pobreza, pérdida de biodiversidad y deterioro medioambiental. Se empiezan a hacer patentes las interrelaciones físicas e inevitables entre las actividades humanas y la naturaleza y que el medio ambiente, -la biosfera en la que vivimos- resulta ser un sistema complejo, dinámico, sinérgico e incierto y que existe una interdependencia mutua entre el ecosistema y el sistema socioeconómico que exige una mutua adaptación de ambos.

En 1968 Aurelio Peccei y Alexander King crean el Club de Roma para atender a los retos de esta nueva problemática. En 1972 sale a la luz el primer informe al Club de Roma elaborado por los Medows titulado “Los límites del crecimiento” (Limits to growth) que, con sus aciertos, errores y críticas, es todo un aldabonazo en las conciencias de los dirigentes y de los estudiosos.

Mediante la primera reunión mundial de 1972 sobre medio ambiente (Conferencia sobre el Medio Humano de Estocolmo), se comienzan a poner los cimientos para la más importante Cumbre de la Tierra que se celebraría 20 años más tarde en Río de Janeiro (1992). En esta Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972, participaron 113 naciones y su Secretario General fue el Dr. Maurice Strong – que también lo sería de Río- “Antes de ella, relata el Dr. Strong, jamás un tema -en este caso, el medio ambiente- considerado prácticamente una novedad, fue llevado a un nivel tan alto de discusión”. Las conclusiones de esta Conferencia, posteriormente, en 1987, se recogieron en el Informe Brundtland, titulado “Nuestro Futuro Común”, presidido por Gro Harlem Brundtland, ex-Primera Ministra de Noruega. Como resultado de esta Conferencia de Estocolmo se instauró el Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas (PNUMA) y la ONU estableció en 1983 la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo.

Esta Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD), llamada Comisión Brundtland, en 1987 definió el Desarrollo sustentable como “el que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. En definitiva, más que un modelo definido, el desarrollo sostenible se presenta como un proceso de cambio y transición hacia nuevas fórmulas de producir y consumir, pero también hacia nuevas formas de ser, estar y conocer. El concepto ecología se impone como definidor de que el ser humano es una parte de la naturaleza, de un sistema interdependiente y cerrado que debe mantenerse en equilibrio, dada su fragilidad, en bien de todos. De ahí lo de “actuar localmente pensando globalmente”, de ser conscientes de que nuestros actos pueden repercutir en todos de forma negativa o positiva.

En 1989, como decíamos, la ONU, comenzó la planificación de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en la que se trazarían los principios para alcanzar ese Desarrollo Sostenible. Durante dos años, numerosos expertos en todo el mundo se dedicaron con ahínco a la concertación de acuerdos que jalonaron el camino hacia la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, bajo la dirección de su Secretario General el Dr. Maurice Strong. En ella se concertaron dos acuerdos internacionales, se formularon dos declaraciones de principios y un vasto programa de acción sobre Desarrollo Mundial Sostenible. Este programa es el Programa 21, ley blanda, consensuada por 179 naciones en la mencionada Cumbre de Río'92 y ratificada por España en 1993, que recoge, a lo largo de sus más de 600 páginas, normas tendentes al logro de un Desarrollo Sostenible desde el punto de vista Social, Económico y Ecológico.

2.- INTRODUCCIÓN

La Fundación Desarrollo y Naturaleza (DEYNA), entidad decana en España en esta materia, viene trabajando para el desarrollo sostenible desde 1992, fecha de su creación, ha centrado su atención en el estudio del Programa 21, por lo que la mayoría de sus proyectos, están basados en el mismo. Hasta la fecha el Programa 21 es el mejor tratado o compendio universal de normas para el Desarrollo Sostenible. Esta Fundación trabaja sobre sus prescripciones, lejos de compromisos políticos, eclecticismos descomprometidos o intereses perturbadores y ha elaborado el presente informe, tras comprobar lo que se viene haciendo sobre Agenda 21 Local no sólo en España sino en Europa y a los 16 años de haberse creado la Institución de la Agenda 21 Local.

El Programa 21(o Agenda 21) en su Capítulo 28, crea la Institución llamada "Programa 21 Local" o Agenda 21 Local (denominado así posteriormente en ambos casos por el mismo Dr. Maurice Strong, Secretario General de las Cumbres de Estocolmo 72 y Río 92).

Lo que se viene intentando hacer por Agenda 21 Local no coincide con el mencionado Capítulo 28. De ahí que hayamos elaborado este documento como mejor forma de dar a conocer la problemática y que los actores de la Agenda 21 Local puedan estar informados.

1.- El Programa 21 es la Agenda 21.

Por tanto, un Programa 21 nacional es un Agenda 21 nacional. Un plan de acción nacional o una estrategia nacional para el desarrollo sostenible, es decir una actuación "desde arriba hacia abajo". Normalmente ya están en marcha por parte de autoridades, científicos, técnicos, etc. Se trata de "actuar globalmente pensando localmente". Puede aplicarse a autonomías, provincias, regiones, comarcas, etc.

2.- El Programa 21 Local es la Agenda 21 Local. (ver Capítulo 28 del Programa 21 donde se crea esta institución). Es un plan de acción o estrategia municipal. De todo el Programa 21 con 40 artículos, el 28 es el único que establece y hace posible que los ciudadanos de los municipios se "suban" al desarrollo sostenible. Actuación "desde abajo hacia arriba", o bien "actuar localmente pensando globalmente".

Ambas estrategias deberán converger para cerrar el círculo efectivo de la sostenibilidad, tal y como prevé el Programa 21.

Por tanto, la "Agenda 21 LOCAL" no es otra cosa que un plan de acción socioeconómico a la luz del Programa 21, pactado entre autoridades locales y ciudadanos de un municipio para emprender el desarrollo sostenible del mismo en toda su extensión y que se produce mediante el ejercicio de la participación mas directa posible, real y efectiva de los ciudadanos en consenso con las autoridades locales representativas.

Se ha permitido desde gobiernos firmantes del Programa 21 -haciendo dejación de su compromiso, pues quienes firmaron fueron los gobiernos, no los ayuntamientos ni otras entidades- que la Agenda 21 Local para los municipios del planeta haya sido interpretada por la asociación ICLEI que ha obviado y conculcado, absurdamente, la literalidad de lo prescrito en el capítulo 28. Ha reducido jíbaramente la importancia de la participación directa de los ciudadanos a la vez que ha complicado gratuitamente su implantación con unas auditorias, diagnósticos y dictámenes previos “que ha prescrito arbitrariamente”, desnaturalizando la institución y haciéndola prácticamente infactible en la gran mayoría de los municipios del planeta. Como resultado la Agenda 21 Local se ha convertido en una entelequia de la que nadie es responsable, se ha centrado absurdamente en “ciudades”, es algo complicado y caro, que nadie sabe para qué sirve, que no obtiene resultados patentes y que ha tomado, en Europa, derroteros de huída hacia adelante como lo de las “ciudades por el clima” “ciudades 21” y otros sucedáneos, olvidando que es una institución planetaria y de primera necesidad.

Consideramos tan fundamental para el Desarrollo Sostenible la factibilidad de la Agenda 21 Local, como institución universal a implantar en más de un millón de municipios en el planeta en el menor plazo de tiempo posible, que esta Fundación está tratando por todos los medios de precisar el concepto, en beneficio no sólo de España sino de todos los países (179) que firmaron el Programa 21 en Río de Janeiro, que suman el 98% de la población mundial, nada menos, y a los que se viene induciendo a error produciéndoles desconcierto e incertidumbre. La confusión existente ha sido sembrada, sin duda, por una interpretación frívola, poco rigurosa y mezclando capítulos del Programa 21, por lo que se conculca lo estatuido en su Capítulo 28. Esta Fundación sale al paso para contribuir a una aclaración, que parece oportuna y necesaria, cuando han transcurrido dieciséis años desde que se consensuó su implantación y llama poderosamente la atención la exigua cifra de municipios, en los que se ha implantado, paradójica e inquietantemente, cuando uno de los señalamientos más claros del Capítulo 28 son las fechas en las que debían producirse las implantaciones. En esto el ICLEI no prodiga “indicadores”.

El error fundamental, creemos de buena fe, puede estar en no haber considerado el Programa 21 completo y en profundidad y no haber advertido que el Programa 21 (o Agenda 21) sugiere diferentes ámbitos de Agendas 21 y diferentes ámbitos de competencias en el desarrollo sostenible empezando por gobiernos, instituciones y estados. También puede ser que esté el error, y esto es más grave, en lo que apuntamos más adelante en el punto 7º del apartado IV ya que algunos ignorantes afirman que la Agenda 21 Local se creó en Aalborg.

Es de destacar el papel de las empresas –se habla de auditorías solo en este caso- (capítulo 30); papel de la comunidad científica y tecnológica (capítulo 31); papel de la transferencia de tecnología y cooperación para el aumento de la capacidad (capítulo 34); papel de la ciencia para el desarrollo sostenible (capítulo 35); ordenación del territorio (capítulo 7 y 10), etc. y que una de esas Agendas 21, con carácter muy específico y complementaria de las demás, es LA AGENDA 21 LOCAL.

Esta complementariedad que se infiere de su sencillez de definición, objetivos y breves tiempos de implantación, parece sin duda, no tener otro fin que la incorporación de todos los ciudadanos de todos los municipios del mundo en su mayor porcentaje posible al desarrollo sostenible, para su concienciación, su compromiso y su receptividad y que solo puede surgir de una participación real y efectiva de los ciudadanos en consenso con sus autoridades locales. Sin duda, este planteamiento del Programa 21, constituye un círculo de actividades cerrado armónico y coherente, buscando la eficacia.

Los científicos, los técnicos y los políticos, vienen siendo conscientes de la importancia del Desarrollo Sostenible desde hace muchos años y también de los sacrificios y cambios de conducta que implica este concepto integrado de la ecología, pero el último eslabón para que se produzca el desarrollo sostenible de manera efectiva es esa incorporación masiva de los ciudadanos y por ende, la importancia transcendental que tiene la participación de los ciudadanos, de las mujeres en plano de igualdad, de los jóvenes, de las Ongs, de los pueblos indígenas, de los empresarios, sindicatos...etc., implicación imprescindible de la sociedad civil en una palabra, para su concienciación cierta en la problemática ya que, como es de dominio público, los ciudadanos/hogares son los mayores contaminadores con diferencia.

En consecuencia, las variadas Agendas 21 (desde arriba hacia abajo) es decir las que llevan iniciativas de políticos, técnicos, científicos, etc., son una cosa, pero la Agenda 21 LOCAL (desde abajo hacia arriba) es otra, tal y como se desprende de la simple lectura del Capítulo 28.

3.- FUNDAMENTOS Y CONCEPTO

El Programa 21, pese a su volumen e importancia, es un gran desconocido, cuando como tratado del Desarrollo Sostenible o compendio de normas y prescripciones para este Desarrollo Sostenible, es muy difícil encontrar algo parecido o de mejorar. El Programa 21 es claro, coherente y unificador y debería facilitarse a todas las autoridades provinciales y locales y a todos los grupos actores (empresas, sindicatos, ONGs, asociaciones, etc.) interesados en el desarrollo sostenible para que tomen nota de sus prescripciones, se explique en los centros de enseñanza, se discutan y analicen sus contenidos entre los ciudadanos, etc...

El Programa 21 en su Capítulo 28 dice textualmente al respecto y como objetivos, después de justificar la importancia de las autoridades locales en esta materia del Desarrollo Sostenible, en las Bases para la acción:

28.2,a) "Para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un CONSENSO sobre un Programa 21 Local para la comunidad ".

28.2,d) "Debería alentarse a todas las autoridades locales de cada país a ejecutar y supervisar programas encaminados a lograr que las mujeres y los

jóvenes estuvieran representados en los procesos de adopción de decisiones, planificación y ejecución”.

28.3 “Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un Programa 21 local. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al Desarrollo Sostenible. Los programas, la política, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos del Programa 21 se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados en el marco del Programa 21...”

Hay que recordar, aquí además, que en su Capítulo 25 ha dicho remarcadamente: 25.12 “Es menester que se tengan plenamente en cuenta los intereses concretos de la infancia en el proceso de participación relacionado con el medio ambiente y el desarrollo”. Esta participación la prescribe en el Capítulo 27 para las ONGs y en el 26 para las poblaciones indígenas. Los Capítulos 24 y 25 los dedica íntegramente a la participación directa, real y efectiva de mujeres y jóvenes.

4.- ESTADO DE LA CUESTIÓN

ES IMPRESCINDIBLE LA PARTICIPACIÓN Y LA CONCIENCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS, POR SER LOS HOGARES LOS MAYORES CONTAMINADORES, DE LO CONTRARIO, NO PODRÁ HABER DESARROLLO SOSTENIBLE.

1º.- Se viene vinculando la Agenda 21 Local con una costosa auditoria medioambiental (con diagnóstico), previa, substancial, imprescindible e inherente.

El Programa 21 que sí sabe lo que son las auditorias medioambientales, no se ha olvidado de ello. En todo el extenso texto del Programa 21, solamente en el Capítulo 30 (30.3, referido al fortalecimiento del papel del comercio y la industria), aparece el concepto “auditoría ambiental” y solo referido y prescrito para las empresas. ¿Por qué esta prescripción costosa y superpuesta cuando la Agenda 21 Local hay que implantarla en más de un millón de municipios en el mundo, la mayoría sin recursos? Quiénes tomaron esta iniciativa ¿han consultado a los 179 países que signaron el Programa 21?

El Programa 21 sugiere varios niveles detectables de Agenda 21, todos ellos “desde arriba hacia abajo”. La Agenda 21 Local es una muy específica institución, “desde abajo hacia arriba” que se enuncia e identifica sencilla y claramente en el Capítulo 28 del texto del Programa 21, en convergencia y complementariedad de las especificadas en el anterior punto. No es una actuación de excelencia ni específicamente “medioambiental”, tal y como se pretende venir haciendo, sino socioeconómica local y con finalidad “concienciadora para los hogares” en el

desarrollo sostenible y facilitar a los políticos locales la toma de decisiones consensuadas y legitimadas para el cambio necesario. Por ser universal, debe ser factible, sencilla y económica e implantable en muy breve tiempo tal como se especifica en el citado Capítulo 28.

Es una actuación “eminente participativa” en la que debe estar presente la sociedad civil en general del municipio y el Programa 21 insiste reiteradamente: mujeres en plano de igualdad, jóvenes, niños..., y que debe ser conocida a fondo por los habitantes y hogares del municipio, por lo que debe ser breve, legible, entendible, sencilla y referida a la problemática municipal como porción de biosfera a proteger por sus habitantes.

No debe ser una duplicación de otras actuaciones técnico-administrativo-científicas propias de otras Agendas 21 (provinciales, nacionales, comarcales...etc), a las que no debe aplicarse nunca el nombre de Agenda 21 Local para no confundir. Por otro lado queda claro que debe ser una “actuación inmediata”. Lo prescrito en Río 92 se ratificó muy específicamente en Johannesburgo 2002.

2º.- Según el Capítulo 28 del Programa 21, para 1996, ¡en cuatro años!, deberían haberse implantado la mayoría de las Agendas 21 Locales del mundo, que son más de un millón (esto es, en 1996 al menos 500.001 en el Planeta, el resto, las otras 500.000, deberían haberse implantado en un plazo similar, en otros cuatro años y por tanto en el 2000 deberían haberse implantado la totalidad).

¿Cómo podría prescribirse este tiempo si se hubiese pensado en auditorias o diagnósticos medioambientales? ¿Por qué se han ignorado estos plazos sin tener en cuenta al resto del planeta y sin tener al menos en consideración que la Europa de los 27 supera los 104.000 municipios? El resultado de este planteamiento, carísimo y complicado arbitrariamente por el ICLEI, es que en 16 años se han implantado menos de 11.000 Agendas 21 Locales en el mundo y el 65% de ellas en Europa. ¿Es esto lógico? ¿Las Agendas 21 Locales son para municipios ricos y los pobres deben esperar? A este ritmo hacen falta ¡1.500 años! para implantar el millón de Agendas 21 Locales pendientes (quince siglos).

3º.- El Capítulo 28 del Programa 21 prescribe únicamente la participación directa, real y efectiva de los ciudadanos y el consenso con las autoridades locales, como algo practicable y accesible en todo el mundo. Y añade:...“mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso las autoridades locales recibirán aportes de la ciudadanía...”

¿Es esto posible con encuestas, sondeos o breves foros que suelen ser simulacro de participación, o lo es con la participación directa, real, y efectiva que propone el Programa 21?

4º.- El único vehículo y el más idóneo de la imprescindible incorporación al desarrollo sostenible de la población en general es la Agenda 21 Local. Si no practican la participación de forma real y efectiva los ciudadanos de cada municipio, de nada servirá que se predique el desarrollo sostenible con slogans.

Es una actuación específica y especial prescrita por el Programa 21 “desde abajo hacia arriba”. Las demás actuaciones que prescribe el Programa 21, Agendas 21 a secas (no Locales) y estrategias, son casi todas, si no todas, “desde arriba hacia abajo” (estados, gobiernos, administraciones, técnicos y científicos).

5º.- El Programa 21 es un programa para “el cambio” y el cambio es difícil, hay resistencia, exige renunciadas y abandono de hábitos de mucha entidad y arraigo. Este cambio solo es posible si se consigue una concienciación profunda y seria de los 6.667.000.000 de habitantes del planeta o del mayor porcentaje posible. Esta concienciación sólo puede surgir de la participación real y efectiva de ellos como lo entiende el Programa 21 y apunta repetidas veces.

No son suficientes para ello los métodos del marketing que suelen ser adecuados para estimular el ir a más o a mejor, no para ir a menos, o a cambios radicales más o menos duros. Téngase muy en cuenta, a título de ejemplo significativo, que, de largo, el sector más voraz y creciente en el consumo de energía primaria - responsable de la emisión de gases con efecto invernadero- son los hogares y el transporte privado.

6º.- Se ha mezclado, sin venir a cuento e irresponsablemente, la Agenda 21 Local con las normas de calidad ambiental (ISO, EMAS) sin razón alguna que lo justifique y que tienen su campo de acción, su ámbito y contra las que no estamos, en absoluto y como es lógico.

La Agenda 21 Local es una Agenda 21 muy especial, es un plan de acción socioeconómico, sostenible y vinculado a la solidaridad intergeneracional concertado entre los ciudadanos y sus autoridades locales para bien del territorio de su municipio, así de sencillo. Es un “Programa 21 local” y, por tanto, debe seguir las pautas y contenidos que se expresan en el Programa 21: desde la lucha contra la pobreza hasta la conservación de la biodiversidad biológica, pasando por el papel de los agricultores, de las industrias o de los sindicatos en el desarrollo sostenible de cada municipio, ¿es esto posible en las “ciudades”? No es algo reducido solo al “medio ambiente” o a la “calidad ambiental urbana” (todas las ciudades son insostenibles por definición) y menos con imprescindible intervención de técnicos, como se suele dar a entender, esto vendría después si se precisase a criterio de los Ayuntamientos o antes si una Diputación o un Ayuntamiento lo considerasen necesario y pudieran permitírselo y en el marco de una Agenda 21 Provincial, pero al margen de lo que es la Agenda 21 Local. Algunas Agendas 21 Locales que se citan como ejemplo, son planes de desarrollo o de urbanismo y demoliciones controladas para cambiar de calidad turística, se les llame como se les llame. Actuaciones legítimas y positivas sin duda, pero que no hay razón alguna para denominarlas Agendas 21 Locales y confundir a los destinatarios naturales de estas. Es curioso reseñar que para Hispanoamérica el ICLEI predica, en el 2002, la participación, el consenso y la Carta de la Tierra, tal como decimos nosotros y no habla de auditorías, ni de diagnósticos, seguramente por cuestiones económicas, ni de la Carta de Aalborg (véase Manual Flacma Agenda 21) pero se resiste al concepto “municipio”.

7º.- La Carta de Aalborg (Dinamarca) -a la que se viene vinculando ese modelo de Agenda 21 Local que reprobamos- fue firmada el 17 de mayo de 1994 en la ciudad danesa de Aalborg por líderes locales europeos convocados a la Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (cities & towns), promovida por el “International Council for Local Environmental Initiatives” (ICLEI), asociación de autoridades locales aparecida en 1990 en el Congreso Mundial de los Gobiernos Locales para un Futuro Sostenible. Esta asociación ha diseñado y propiciado, muy especialmente en Europa, el concepto de Agenda 21 Local de las auditorias y los diagnósticos, llegándose a hablar seriamente de “ecosistemas urbanos”. Así lo ha planteado, al margen de los municipios de los que viven en realidad esas “ciudades” y que son los que importan realmente, alejándose de la necesaria participación efectiva y real de los ciudadanos y haciendo la Agenda 21 Local imposible de llevar a efecto en el 90% de los municipios del planeta, además de ser en si un obstáculo por su coste y complicación.

Sin duda la metagoge de refugiarse las autoridades locales tras el concepto “ciudad europea”, que dicen reiteradamente firmar el documento, no consigue que aparezca un asomo serio de esa sustancial participación directa ciudadana prescrita por el Capítulo 28 del Programa 21. El concepto municipio no cuenta, como hemos apuntado, sino el de ciudad y el consenso que cita no parece otro que el producido o producible entre grupos políticos. En el original en inglés de la Carta de Aalborg nunca aparece el Programa 21, sino Agenda 21, lo que sin duda desvincula y tergiversa un tanto, pues el Programa 21 se sigue editando por la ONU bajo el mismo nombre de Programa 21 aunque coloquialmente se le denomine Agenda 21 Global o Agenda 21 a secas, y haya sido denominado así por el propio “padre del concepto”, Maurice Strong acto seguido de Río 92. Esto ha llevado a algún periodista-escritor, ignorando al Programa 21, a afirmar en un libro sobre el particular que “la Agenda 21 Local se crea en Aalborg”. Por otra parte se viene denominando por algunos sectores “padre de la Agenda 21 Local” a Jeb Brugmann, fundador de la red de ciudades ICLEI (ICLEI LACS), que sigue sin apearse del concepto urbano y que sin duda es muy responsable de todo este galimatías.

Es de reseñar que esta Carta de Aalborg, en ningún momento hace referencia alguna a la imprescindible participación de las mujeres y los jóvenes en el desarrollo sostenible, a quienes el Programa 21 emplaza reiteradamente a participar activamente (véanse los principios 20 y 21 de la Declaración de Río, véanse los capítulos 24 y 25 del Programa 21). No digamos nada de las ONGs, de los pueblos indígenas, de los niños o los sindicalistas a quienes igualmente emplaza a participar el Programa 21; ni una sola alusión en este famoso documento que en España se ha inducido a firmar por la FEMP a más de 700 Ayuntamientos.

La universalidad de las acciones y el buen ejemplo no parece preocuparle a la Carta de Aalborg. La Europa de los 27 representa -con muchos más de 104.000 municipios, 4.329.161 km² de superficie y 481.921.000 habitantes- el 2,9% de la superficie terrestre del planeta y el 7,4% de su población. La autocomplacencia en los indicadores locales europeos no nos conduce a una solución significativa dados los efectos “rebote” atmosféricos, marinos, etc. Los indicadores, que se

prescriben locales por este modelo que comentamos, deben ser como mínimo provinciales para que sean serios. Los indicadores publicados por el PNUMA (GEO= "Global Environmental Outlooks"), son planetarios y se llevan a efecto a través de más de cien observatorios. Es más relevante para el bienestar del planeta la conducta del 92,6% de la población mundial que se ubica en el 97,1% de la superficie de tierra firme. Europa debe ofrecer soluciones y buenos ejemplos universales por sencillos que parezcan y no recrearse sólo en aparentes excelencias y exclusividades.

Los líderes locales, concepto común en el desarrollo de la Carta de Aalborg, que la convierte en un documento corporativista y restrictivo además de regional, sin duda, tienen un papel protagonista en las otras Agendas 21 que se infieren de la letra y el espíritu del Programa 21 (nacionales, internacionales, autonómicas, provinciales, mancomunales, comarcanas, etc. "desde arriba hacia abajo" todas ellas) o en el noble empeño de llevar adelante planes de excelencia, de gestión ambiental, de calidad ambiental, de desarrollo socioeconómico, mediante auditorías, diagnósticos, planes de desarrollo etc., que no son, ni deben ser denominadas Agendas 21 Locales.

El papel de los líderes locales en la Agenda 21 Local, como se desprende de la letra y del espíritu del Programa 21 en su Capítulo 28, es convocar a los ciudadanos de los municipios a dialogar con ellos, a participar real y efectivamente y pactar un plan de acción municipal sostenible. La Agenda 21 Local es especial, ineludible y debe ser implantada, como poco, en más de 1.000.000 de municipios o territorios similares, en todo el planeta como hemos dicho reiteradamente y debe ser de alcance popular de verdad y es muy inteligente que así lo haya concebido el Programa 21, pues era el único segmento de población (nada menos que la gran mayoría de los 6.667.000.000 de los habitantes del mundo) que faltaba por integrarse e implicarse directamente en el desarrollo sostenible y si este segmento no se incorpora de verdad y conscientemente a la tarea, como son los principales responsables de los consumos insostenibles, no habrá nunca desarrollo sostenible.

8º.- Las actuaciones, por tanto, en materia de desarrollo sostenible, entre administraciones y administrados, (agendas o estrategias nacionales, autonómicas, provinciales y las muy específicas Agendas 21 Locales) han de ser convergentes, armónicas, fáciles y factibles para cerrar el círculo.

La participación real funciona y satisface a los ciudadanos si ésta se propone en serio y no es un simulacro. Las encuestas o sondeos de opinión -que no comprometen a nada y se escudan en el anonimato- son muy poco eficaces en la materia que nos ocupa. Estamos hablando de la participación directa real y efectiva de los ciudadanos que, en nuestro caso, recogen los artículos 9 y 23 de la Constitución española de 1978.

9º.- La participación real y efectiva de los ciudadanos y el consenso con las autoridades locales legitiman actuaciones beneficiosas para la colectividad que por su difícil o imposible capitalización política nunca se llevarían a cabo de otra manera.

Esta es la inteligente visión del Programa 21. Percibir y desamortizar el enorme capital humano que se viene despreciando y que se antoja escaso ante la problemática que se avecina a la Humanidad. De ahí la insistencia en la participación de mujeres y jóvenes, de empresarios y sindicatos...de la sociedad civil.

10º.- La Agenda 21 Local no es algo que se hace por una empresa técnica contratada y “...ya hemos cumplido con esta obligación o requisito para que nos consideren políticos muy modernos y enterados...” o, como comercialmente se les ofrece, ante su ignorancia en el tema, a algunas autoridades locales: “...les hacemos a ustedes la Agenda 21 Local”...

La Agenda 21 Local, deben elaborarla los habitantes del municipio y sus autoridades representativas en conjunto y consenso y ser algo vivo, prospectivo y anticipatorio en continua evolución y renovación en el futuro y debe provocar una actitud nueva de todos los ciudadanos y sus autoridades y eso solo se consigue con la participación.

11ª.- La Agenda 21 Local de cada municipio para dar cumplimiento a su finalidad concienciadora y suscitar la colaboración debe ser conocida, leída o escuchada por cada ciudadano. ¿Es posible esto con esos gruesos compendios de datos que suelen ser las Agendas 21 Locales al uso, que nadie va a leer?

Datos que ya se conocían y constaban en archivos de administraciones y que se suelen aportar mezclados a metodologías crípticas, anglicismos (curiosamente no aparecen galicismos ni germanismos) y gráficos complejos, análisis Dafo, ratios, ecuaciones... etc. propios de escuelas de negocios y postgrados, o indicadores (que son materia de técnicos estadísticos y organismos administrativos de control muy especializados y al menos de entidad provincial) suelen dar cuerpo justificativo a lo que se viene denominando como Agenda 21 Local. Todo esto parece tender a vestir actuaciones (quizás tengan algo que ver los Programas de la UE y los recursos ofrecidos por los leader, los life y los proder) transcritas en gruesos tomos que se van a quedar condenadas a vegetar en los ayuntamientos. Tenemos referencia de algún tomo de estos, justificativos de unas facturaciones exorbitantes, en los que se han hecho adaptaciones para aprovechar contenidos de municipios colindantes y se han olvidado de que el curso de un río notable se quedaba en el anterior municipio y lo han hecho pasar por el segundo. Prueba evidente de que no se hacen realmente las auditorias, sino que se visten, es que el coste es el mismo para un municipio con 400 km² que para otro con 9 km².

12ª- La Agenda 21 Local o “Programa 21 Local” por definición debe contemplar cuanto comprende el Programa 21 y en este se contempla a lo largo de sus capítulos:

La lucha contra la pobreza, el cambio en las modalidades de consumo, demografía y sostenibilidad, protección de la salud humana, fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos (asentamientos humanos), integración del desarrollo sostenible en la adopción de decisiones, protección de la atmósfera, enfoque integrado de la planificación y de la ordenación de recursos

de tierras, lucha contra la deforestación, lucha contra la desertificación y la sequía, fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible, conservación de la biodiversidad, gestión racional de la biotecnología, protección de océanos y mares y gestión de sus recursos, protección y gestión del agua dulce, gestión de productos tóxicos, gestión de desechos peligrosos, gestión de desechos sólidos y aguas servidas, gestión inocua de desechos radiactivos, medidas en favor de la mujer para el desarrollo sostenible, la infancia y la juventud en el desarrollo sostenible, las poblaciones indígenas en el desarrollo sostenible, papel de las ONGs en el desarrollo sostenible, Agenda 21 Local (autoridades locales y ciudadanos en el desarrollo sostenible), papel de trabajadores y sindicatos, papel de las empresa en el desarrollo sostenible, papel de científicos y técnicos en el desarrollo sostenible, papel de los agricultores y ganaderos en el desarrollo sostenible, recursos financieros para el desarrollo sostenible, transferencia de tecnología, la ciencia en el desarrollo sostenible, la educación, capacitación y concienciación en el desarrollo sostenible, mecanismos nacionales y cooperación internacionales para el desarrollo sostenible, instituciones internacionales, instrumentos jurídicos internacionales para el desarrollo sostenible, información y difusión para adopción de decisiones.

La mayoría de los objetivos, es evidente, que de ninguna manera se pueden ni deben contemplar desde el ámbito urbano, sino desde el del municipio.

13ª.-Es de lamentar que las recentísimas ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, así como la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, frutos de comisiones interministeriales, hayan vuelto a plantear el desarrollo sostenible únicamente “desde arriba hacia abajo”.

Ambas disposiciones han incurrido en el olvido de la institución complementaria mejor diseñada para la materia de la que tratan, que es la Agenda 21 Local, tal y como la dibuja el Programa 21 de la ONU –abierto e insensatamente obviado igualmente- y como resultado, se ha vuelto a postergar la participación directa de los ciudadanos, la imprescindible actuación “desde abajo hacia arriba”, y en consecuencia se ha vuelto a relegar el cambio efectivo hacia la sostenibilidad.

5.- PROPUESTA DEL MODELO DEYNA DE AGENDA 21 LOCAL ®.

1º.- El “Modelo DEYNA de Agenda 21 Local” propuesto desde 1995 por la Fundación Desarrollo y Naturaleza (DEYNA), es un modelo español original, de validez universal contrastada.

Ha sido premiado con una medalla en el Programa de Proyectos Internacionales de EXPO 2000 de Hannover y ha recibido el mejor elogio, sanción y reconocimiento del mismo autor del concepto Agenda 21, máxima autoridad mundial en la materia y padre de la Cumbre de la Tierra -de la que fue su Secretario General- el Dr.Maurice Strong, quien textualmente, en carta del 14 de Junio del 2000 dirigida a la Fundación, se ha referido al modelo DEYNA de Agenda 21 Local en los siguientes términos: ...“As a follow up of my own role as Secretary General of the Earth Summit I have had the privilege of following the

development of Local Agenda's 21 in many communities throughout the world but none that have so comprehensively been designed to ensure the sustainability and quality of life of an entire region as you have done.”..

(... “Como una consecuencia de mi condición de Secretario General de la Cumbre de la Tierra he tenido el privilegio de poder seguir el desarrollo de la Agenda 21 local en muchas comunidades a lo largo del Planeta pero no conozco ninguno que haya sido diseñado de forma tan global y completa para asegurar la sostenibilidad y calidad de vida de una región entera como han hecho ustedes”...)

El Modelo DEYNA de Agenda 21 Local, que se atiene rigurosamente a la letra y al espíritu del Programa 21, es un modelo sencillo, económico, universal y conciso, de ámbito municipal que hace posible, pese a su sencillez y paradójicamente, que, además de esa concienciación y corresponsabilidad -que en principio es el objetivo primordial que se persigue en el Programa 21- se produzca la obtención de informaciones y datos codificables y procesables de enorme interés para los políticos responsables.

La metodología del modelo DEYNA de Agenda 21 Local se ha discurrido y construido para responder fielmente a la universalidad de más de un millón de municipios y al escaso tiempo que se prescribe.

El modelo DEYNA de Agenda 21 Local, denominado “modelo español” fuera de nuestras fronteras, está siendo solicitado para aplicarse en países europeos y no europeos, que se han visto frustrados en su intento de aplicar la mal llamada Agenda 21 Local de las auditorías y los diagnósticos.

2º.- La Carta de la Tierra, prescrita por la Comisión Bruntland en 1987 es un documento participado de verdad, verdadero decálogo del desarrollo sostenible, de validez universal y que merece ser conocido y practicado.

A esta Carta de la Tierra se adhiere plenamente el “Modelo DEYNA de Agenda 21 Local” y a ella se han adherido más de 200 Ayuntamientos españoles formal y solemnemente como consecuencia de la difusión hecha por la Fundación DEYNA, en colaboración con la Fundación Biodiversidad, que la remitió a los 8.104 ayuntamientos de España en forma de póster. Con otros patrocinios, la Fundación la ha remitido a los 2.000 centros de enseñanza de todos los niveles, públicos y privados de Castilla y León, a los 720 de Extremadura y a los 1.150 de Castilla la Mancha obteniendo adhesiones formales del 7% de los centros.

3º.- El coste de las Agendas 21 Locales no puede ser un inconveniente para su implantación. De los más de 1.000.000 de municipios del mundo, la abrumadora gran mayoría no dispone de recursos, pero sí de ciudadanos, de indígenas, de mujeres, de jóvenes, de personas al fin, dialogantes y de políticos esforzados que pueden reflexionar y acordar conductas y objetivos y concienciarse.

Con el modelo DEYNA, grandes cantidades de municipios pueden implantar rigurosamente la Agenda 21 Local en muy poco tiempo y a muy bajo coste. Implantándola en provincias españolas enteras, estaría en torno a 3.000 euros por municipio y en un plazo inferior a un año. La Autonomía de Madrid, con 179

municipios, en 16 años aún no ha implantado el 50% de las agendas. Castilla y León tiene 2.248 municipios, la única provincia con el 65% de las agendas implantadas es Soria que ha usado el modelo DEYNA, el resto de municipios ¿cuantos años han de esperar?

6.- BREVE EXPOSICIÓN DE LA METODOLOGÍA Y VENTAJAS OBTENIDAS DEL MODELO DEYNA DE AGENDA 21 LOCAL

La labor de la Fundación DEYNA es INSTALAR EL PROCESO, INFORMARLO, VIGILARLO Y ESTIMULARLO. En el proceso se invierte de 4 a 6 meses en la mayoría de los casos. Al finalizar el proceso, la Fundación certifica la definitiva Agenda 21 Local obtenida en cada municipio, que se difunde entre los ciudadanos, y elabora una Memoria exhaustiva para los gobernantes, siendo el núcleo de dicho trabajo la recopilación de objetivos o problemas del municipio, codificados y procesados y que constituye un factor estratégico para la gobernabilidad sostenible del municipio. Los recursos económicos para llevar adelante los objetivos, serán los mismos que se han venido utilizando siempre en los Ayuntamientos, sólo que ahora son objetivos consensuados entre los gobernantes, los ciudadanos y en el marco de la sustentabilidad. La implantación de la Agenda 21 Local en un municipio constituye un título contemplado en los programas de la Unión Europea para recabar ayudas y fondos y como factor determinante para su concesión.

Ventajas que reporta la implantación de la Agenda 21 Local cuando se procede según prescribe el Programa 21 en su capítulo 28 (Participación y consenso) como sucede con el Modelo DEYNA®

- 1) Los Alcaldes detectan aquellas carencias, necesidades y demandas de los ciudadanos.
- 2) Los vecinos quedan, en virtud de su participación, concienciados en el desarrollo sostenible, por lo que son receptivos a futuras iniciativas de los gobernantes.
- 3) Se produce una aglutinación de las fuerzas sociales en torno a los políticos.
- 4) Facilita a los políticos la confección de programas futuros, gracias a la información obtenida de la colaboración activa de los ciudadanos.
- 5) Aporta a las corporaciones locales una titularidad legitimada por el consenso y la participación tanto para la obtención de fondos nacionales o europeos (para llevar adelante los objetivos acordados) como para otros fines.
- 6) Produce un compromiso de futuro tanto de ciudadanos como de autoridades para el “cambio” que se requiere para pasar del desarrollismo al desarrollo sostenible.
- 7) Fomenta la ciudadanía activa y la participación de todos.
- 8) Ofrece a los representantes públicos un abanico de estrategias de desarrollo local sostenible.
- 9) Proporciona la posibilidad de ser actores activos en el desarrollo del territorio.
- 10) Identifica campos de acción por explotar y soluciones a los problemas existentes.

- 11) Refuerza el concepto y el ejercicio de la democracia participativa en el territorio.
- 12) Contempla los aspectos sociales, económicos y medioambientales de forma integrada.
- 13) Desarrolla una perspectiva positiva sobre el futuro de las poblaciones.
- 14) Contribuye a superar las barreras ideológicas, religiosas y culturales.
- 15) Se basa en la capacidad y voluntad de todos los implicados para construir un futuro mejor.
- 16) Informa sobre el verdadero valor del entorno y sobre las maneras para mejorarlo.
- 17) Propone cambios de mentalidad y de conductas.
- 18) Potencia la creación de redes de cooperación entre los agentes locales (sociales y económicos).
- 19) Define y fomentan iniciativas de desarrollo local ejemplares.
- 20) Aumenta la confianza de la población en sus instituciones.
- 21) Favorece la unión entre los municipios para enfrentarse en común a retos y problemas comunes.
- 22) Racionaliza las acciones a llevar a cabo por las Administraciones públicas en los municipios favoreciendo la coordinación entre todas ellas.
- 23) Combate las tendencias destructivas que se producen en un mundo "global" que tiende a minusvalorar lo "local"
- 24) Contribuye a reducir la exclusión social y a integrar a todos en el progreso del municipio.
- 25) Favorece la eliminación de las diferencias entre el Norte y el Sur, fomentando la solidaridad entre las poblaciones.
- 26) Este proceso participatorio, además, va a ser sin duda el mejor mecanismo y ocasión para la identificación y postulación de futuras personalidades locales con aptitudes y vocaciones políticas prácticas, fuera de los cenáculos y camarillas.

En mayo de 2004 esta Fundación ha publicado un libro titulado LA AGENDA 21 LOCAL editado por Mundi Prensa Libros, S.A., y está prologado por el conocido Dr. Arquitecto Antonio Lamela, autoridad reconocida en estas materias, y en el que a lo largo de sus capítulos se expone detalladamente toda la problemática que da origen al Programa 21.

DEYNA lleva implantadas más de 120 Agendas 21 Locales en España. Dos ejemplos de municipios populosos los constituyen las recientes implantaciones en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En el proceso de implantación en Ceuta han sido seis meses de trabajo en un municipio de 80.000 habitantes. Se trata de una sociedad multicultural con una problemática socioeconómica muy específica, -lo mismo que ocurre con cada municipio en sus diversas circunstancias-. Ha constituido un magnífico ejemplo de factibilidad de cara al norte de África. La participación de los ciudadanos ceutíes directa, real y efectiva ha sido del 98% (líderes de más de 40 grupos, han concurrido con sus pre-agendas o agendas sectoriales a la fase final y la elaboración de estas pre-agendas ha supuesto también una participación directa de los integrantes de cada sector). En Melilla, también con una sociedad multicultural, igualmente el proceso ha durado seis meses y la participación ha sido, asimismo muy superior al 90%.

Ha sido todo un éxito. Han quedado unos ciudadanos concienciados y receptivos a la problemática. Los Presidentes de las mencionadas ciudades autónomas se han visto sorprendidos por el éxito de participación directa, lo que suele ocurrir cuando a los ciudadanos se les toma en serio; están verdaderamente satisfechos ya que de cara a las elecciones municipales y autonómicas el consenso facilita el programa político.

Para finalizar, téngase, pues, muy presente que los próximos 20 años, tal y como se predijo por los Meadows y su equipo en 1972, van a ser cruciales y decisivos para la historia de la humanidad, máxime cuando es patente que la huella ecológica (ecological footprint) como ha probado sobradamente Mathis Wackernagel y cols. excede ya en un 20% la capacidad de carga del Planeta.



ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

La investigación socioecológica, retos y oportunidades. Un estudio de caso en Calvillo, Aguascalientes, México.

Antonio de Jesús Meraz Jiménez et al¹

Profesor Investigador, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México

RESUMEN

En este trabajo se presenta un estudio integral de los sistemas agroecológicos del municipio de Calvillo, con el empleo de dos modelos de información geográfica como principales componentes biogeográficos; a). La cartografía digital de uso de suelo y vegetación, serie III de INEGI; b). Modelo altitudinal del terreno (MAT) serie digital, resolución de pixel de 50x50 m. Las Unidades de Gestión Agroecológica (UGA) son de gran utilidad para plantear formas de uso y manejo sustentable de recursos naturales y para evaluar la dinámica productiva agropecuaria, socioeconómica y opciones de desarrollo regional. La metodología se basa en variables temáticas y análogas de los dos componentes mencionados y se apoyan en herramientas de la Geomática para el análisis de correspondencia de estadística básica y tablas de contingencia que determinan una relación biogeográfica espacial; se realizó un análisis de componentes principales y conglomerados para inferir en la correspondencia espacial; con el objetivo de trazar unidades de atributos homogéneos de geomorfología y seleccionar unidades de mayor superficie cartografiable de uso de suelo y vegetación para definir UGA. Se determinaron 15 UGA, las dos más importantes son “sierras altas con mesetas y cañadas” con alturas de 2500 msnm, bosques de encino y encino – pino, la otra UGA es “valle de piso amplio profundo” con restos de selvas bajas caducifolias y gran concentración de huertos de guayaba; las UGA permiten plantear cambios en las relaciones sociedad-naturaleza además de dar seguimiento a estrategias de manejo de recursos naturales para conservación, reconversión, aprovechamiento y restauración en las relaciones biogeográficas. Por otro lado, se aborda el tema de la dimensión humana en los análisis de los agroecosistemas, destacando la identificación de los factores sociales,

¹ Laura Elena Juárez Guzmán, Jorge Alejandro Torres González, José de Jesús Luna Ruiz, Armando López Santos, Pamela Lizette Cárdenas Ramírez, Eloina Gutiérrez Gallegos.

económicos, políticos y culturales que constituyen un socio-ecosistema y que explican los cambios que están ocurriendo en áreas, en donde la generación de servicios ecosistémicos constituye una oportunidad para revalorizar espacios, en los que la sola producción agrícola resulta insuficiente. El estudio se desarrolla en el área productora de guayaba del municipio de Calvillo, Aguascalientes, en el centro del país con 94195 ha, de las cuales alrededor de 6000 están plantadas de guayaba e involucra a poco más de 2000 productores y jornaleros que en total suman cerca de 4500 familias, de ahí su importancia social. Sin embargo, como el resto de las actividades agropecuarias en el país, pasa por una etapa de crisis, con el abandono relativo de huertos, debido al deterioro progresivo de los suelos, y por el desarrollo de otras zonas productoras en el país y la descapitalización creciente de los productores de guayaba, debido a los problemas de comercialización, adquisición de insumos y escasa integración vertical de los productores

ABSTRACT

This paper presents a comprehensive study of agro-ecological systems in the municipality of Calvillo, with the use of two models of geographic information as a major biogeographic components is presented; a). The digital mapping of land use and vegetation, INEGI Series III; b). Altitudinal Terrain Model (MAT) Digital Series 50x50 m pixel resolution. Agroecological Management Units (UGA) are useful ways to raise sustainable use and management of natural resources and to evaluate the agricultural production, socio-economic and regional development options. The methodology is based on similar themes and variables of these two components and tools rely on Geomatics for correspondence analysis and basic statistical contingency tables that determine biogeographic spatial relationship; Principal component analysis and cluster to infer the spatial correspondence was made; with the aim of drawing units of homogeneous attributes geomorphology and select mappable units greater use of surface soil and vegetation to define UGA. Fifteen (15) UGA were determined, the two most important are "high mountains with plateaus and ravines" with heights of 2,500 m, forests of oak and pine - the other UGA is "broad valley floor deep" with remnants of tropical deciduous forests and high concentration of guava orchards; raise the UGA allow changes in society-nature relationships and following up on management strategies for natural resource conservation, conversion, utilization and renovation biogeographic relationships. Moreover, the issue of the human dimension in the analysis of agroecosystems is discussed, emphasizing the identification of social, economic, political and cultural factors that constitute a socio-ecosystem and explain the changes that are occurring in areas in where the generation of ecosystem services is an opportunity to reassess areas, where agricultural production alone is insufficient. The study was carried out in the production area guava Township Calvillo, Aguascalientes, with 94195 ha, of which about 6,000 are planted guava and involves little more than 2000 farmers and laborers who total about 4500 families, hence its social importance. However, like the rest of the agricultural activities in the country goes through a period of crisis, to the relative neglect of gardens, due to the progressive deterioration of soils, and the development of other producing areas in the country, and disinvestment growing

producers of guava, due to marketing problems, acquiring inputs and vertical integration of small producers

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

La necesidad de incluir la dimensión humana en el análisis de los ecosistemas se ha discutido extensamente en la literatura contemporánea (Gunderson et al., 1995; Pace & Groffman 1998; Endter-Wada et al., 1998; Holling 1998; O'Neill 2001; Westley et al., 2002) y se acepta al interior de la comunidad científica, la importancia de entender los factores sociales, económicos, políticos y culturales que explican los cambios que están ocurriendo en los ecosistemas desde las escalas global y regional hasta la local.

Existe la necesidad de producir conocimientos que sirvan de base para comprender las relaciones entre las sociedades humanas y los ecosistemas. En el caso del estudio de los socioecosistemas, un aspecto importante es entender el efecto que las actividades humanas tienen sobre los ecosistemas y existe también un gran interés para que el conocimiento que se produce pueda ser de utilidad para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas (Ver los estudios de las diferentes redes ecológicas de largo plazo ILTER, MexLTER, LTER Brasil, etc.) En años recientes se ha propuesto que las redes de investigación ecológica se transformen en redes de Investigación Socio-Ecológica de Largo Plazo (LTSE; Redman et al., 2004; Gragson, T.L & M. Grove. 2005; Haberl et al., 2006). En estas propuestas se ha definido como tema central del análisis al sistema socio-ecológico como un sistema de elementos biofísicos y sociales que interactúan regularmente, en el cual circulan y son regulados un conjunto de recursos críticos. Estos sistemas, además, se pueden definir a diferentes escalas y se reconoce que poseen capacidades de adaptación. Un enfoque de redes de investigación socio-ecológica considera varias ventajas tales como que las preguntas científicas se pueden desarrollar tanto sobre los procesos ecológicos como los sociales, que se pueden hacer comparaciones entre sitios, que además de hacer descripciones de los fenómenos e inventarios se pueden construir explicaciones y proyecciones a futuro sobre la dinámica de los sistemas analizados y que se promueven nuevas áreas de investigación interdisciplinaria que permiten la formulación de hipótesis y la construcción teórica, además de generar conocimiento útil para la toma de decisiones.

Redman et al. (2004) proponen que además del estudio de los patrones y procesos ecológicos que se abordan en las investigaciones de carácter estrictamente ecológico, se abordarán los procesos sociales, tomando como temas centrales los aspectos demográficos, tecnologías aplicadas, crecimiento económico, instituciones políticas y sociales, cultura e intercambio de información. La articulación entre los sistemas sociales y los ecosistemas son entender las decisiones que se hacen sobre el uso y cambio de uso del suelo, análisis de los sistemas productivos.

En un taller realizado en febrero de 2005, este grupo convocó a investigadores pertenecientes a redes de investigación ecológica principalmente de Europa

aunque también asistieron investigadores del continente americano (Estados Unidos y México). Se propusieron cinco temas centrales de investigación que podrían tomarse en cuenta para abordar el análisis de los sistemas socio-ecológicos en el contexto de transformación de las redes de investigación ecológica de largo plazo en redes de investigación socio-ecológica de largo plazo. Estos temas son: i) metabolismo social, ii) análisis de paisajes y cambio de uso del suelo, iii) procesos de toma de decisiones y gobernanza y iv) comunicación.

Lo anterior plantea un reto para los estudios a realizar en la región, en donde esta temática ha sido abordada desde diferentes perspectivas, con la delimitación y caracterización de los principales sistemas agroecológicos del municipio. En esta fase del trabajo, se determinaron las 15 Unidades de Gestión Agroecológica (UGA) que comprende el municipio, mediante el diseño de un SIG, y que representan una manera de identificar las principales características físico-ambientales, los usos de suelo y vegetación, así como su potencial para el desarrollo de actividades de aprovechamiento de los recursos naturales del municipio. Las UGA constituyen la base para establecer condiciones que permitan plantear cambios en las relaciones sociedad-naturaleza y dar seguimiento a las estrategias de manejo de recursos naturales (para su conservación, reconversión, aprovechamiento y restauración).

Por otra parte, se construyó una herramienta capaz de caracterizar e identificar, de forma espacial, los diversos ambientes en función de la diversidad de los recursos naturales y agro-socioeconómicos en el municipio, y que facilita la información integrada para orientar la investigación.

En un trabajo posterior se estudió uno de los componentes del sistema socioecológico, referido a la captura de carbono en árboles de guayaba, en donde se mostró la importancia de estudiar los aspectos sociales y organizativos en relación con el manejo y aprovechamiento de los recursos biofísicos del municipio y su impacto en las condiciones del socioecosistema.

El objetivo de este trabajo es identificar los sistemas agroecológicos del municipio de Calvillo, expresados en las unidades de gestión ambiental y sistematizarlos en un SIG (Sistema de Información Geográfica), así como una primera aproximación a la caracterización del sistema socioecológico guayabero de Calvillo.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

El área de estudio es el municipio de Calvillo, ubicado al poniente del Estado de Aguascalientes, México entre las coordenadas 21°41' 59.17" a 22°7' 59.69" latitud norte (N) y 102°29' 57.72" a 102°54' 1.05" longitud oeste (O), al poniente del estado de Aguascalientes (figura 1). Su desarrollo se aborda desde una perspectiva interdisciplinaria, con el uso de la metodología de los sistemas complejos (García, 1986 y 2006), que permite estudiar los principales procesos que caracterizan las relaciones entre los elementos que conforman el socioecosistema. Para abordar los distintos factores y/o elementos del Subsistema Biofísico (SB), se hizo mediante la caracterización general de la zona

de estudio, que proporciona información completa como antecedente en dos proyectos relacionados: Estudio Agroecológico del Municipio de Calvillo Ags. y Potencial de Captura de Carbono en Huertos de Guayabo de Calvillo, Ags.

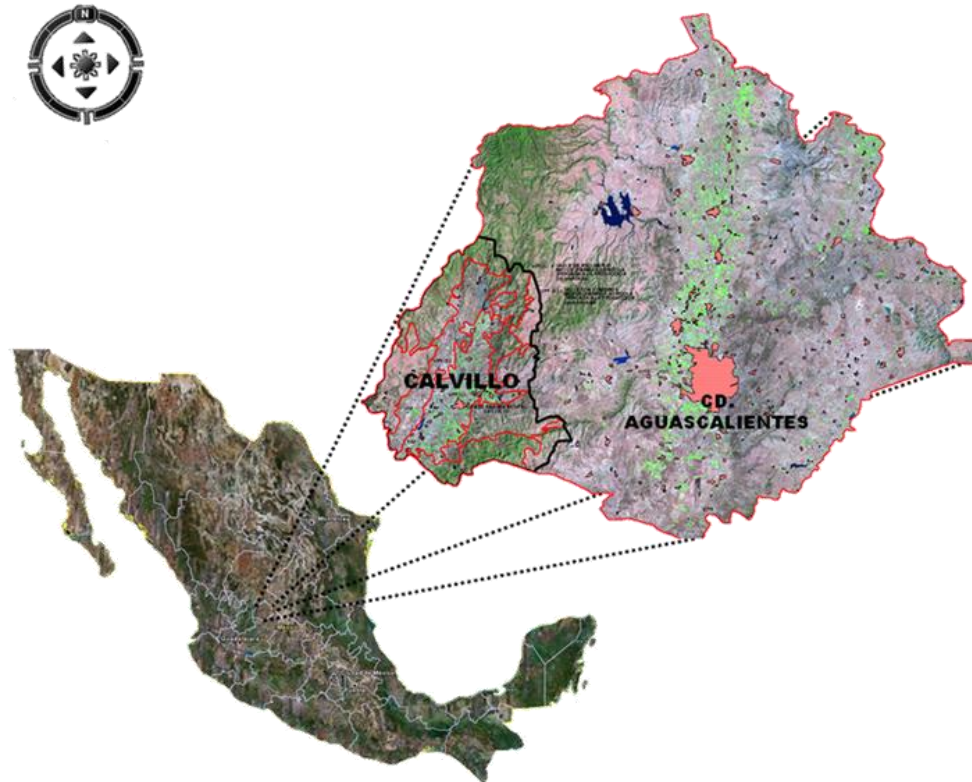


Figura 1. Ubicación del área de estudio

2.1. Integración del SIG

Se realizó una revisión y validación de los datos vectoriales, uso de suelo y vegetación, edafología, hidrografía, geología y clima en escala 1:250,000. Así mismo, se validaron los datos raster del modelo digital de elevación (MDE) en ERDAS IMAGINE 8.6, utilizado para determinar el sistema geomorfológico. Cada una de las coberturas de estructura vectorial almacenados y adquiridos para el proyecto, se geocorrigieron mediante el cambio de proyección a datum WGS84 de la zona 13.

Análisis temático

Se revisaron en ArcView los atributos anexados a cada uno de los temas para procesar y estructurar la información, se verificó que los datos de superficie y perímetros de las unidades poligonales estuvieran integrados en un campo para su evaluación correspondiente. Se obtuvieron las tablas de datos para su análisis temático, de cada uno de los modelos conceptuales para su descripción, así mismo se realizaron procesos de intersección de los componentes de uso de suelo y vegetación con el sistema geomorfológico, para definir o determinar las UGA.

Para desarrollar el proyecto se consideraron los siguientes aspectos:

- Procesar y estructurar la información en ArcView 3.3.
- Desarrollar los diseños de estructura y lógico de la base de geodatos.
- La estructura de la información vectorial disponible en formato SHAPE y en Geodatabase.
- El sistema de referencia de la información geográfica con datum WGS84 y el sistema de proyección es Universal Transversa de Mercator.
- Análisis y resultados en Excel 2007 y XLSTAT 9.0.

Procedimiento metodológico

1. Se utilizó como mapa base de la geomorfología, considerada por la diversidad de atributos respecto a las condiciones del relieve en la escala especial 1:100,000.

2. Se realizó un geoprocesamiento mediante el método de intersección jerárquica entre los temas de geomorfología y uso de suelo, con la finalidad de indexar en una sola estructura de geodatos, los atributos de ambos temas para el análisis gráfico y lógico.

3. Se realizó un tabulado cruzado usando tablas dinámicas con los geodatos, entre la información de uso de suelo y vegetación con los siguientes tipos clasificación: Agricultura de riego permanente, semipermanente y anual, Agricultura de temporal anual y permanente, Pastizal natural, Matorral subtropical con y sin efectos de erosión, Bosque de encino con y sin vegetación secundaria, Pastizal inducido, a una escala de 1:250,000; y el sistema geomorfológico con la siguiente clasificación, fondo de piso rocoso/lomeríos suaves continuos, valle amplio de piso rocoso/lomeríos suaves continuos, laderas estructurales endógenas/domos suaves interfluviales drenados, laderas adyacentes efímeras/cañadas de corta longitud y drenadas, sierras aisladas/laderas escarpadas de perfiles inclinados, terrazas lobuladas discontinuas/franjas terrestres de inclinación suave, mesetas de formación convexa/disecciones frecuentes por cañadas y franjas pequeñas curvadas/laderas de inclinación fuerte.

4. El resultado de este análisis se centra en la determinación de las UGA a una escala espacial de 1:250000.

En la figura 2 se muestra la secuencia para determinar las UGA en el municipio de Calvillo, en la estructura del modelo se nota que los componentes de edafología, geología, hidrografía y clima, serán elementos importantes para la evaluación de caracterización de las unidades de gestión ambiental.

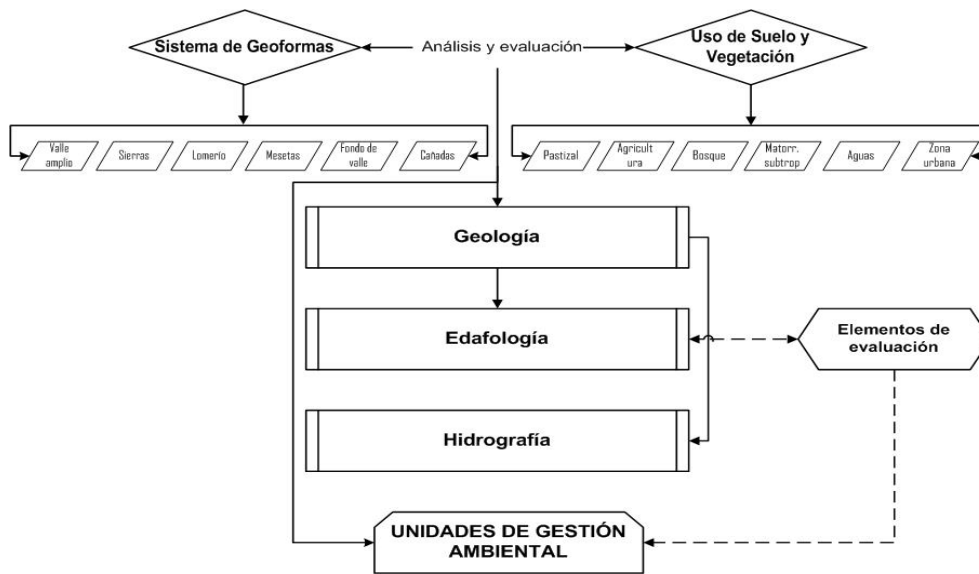


Figura 2. Esquema metodológico para la determinación de Unidades de Gestión Ambiental en el municipio de Calvillo.

2.2. Criterios para la selección y definición de los sistemas agroecológicos expresados en las Unidades de Gestión Ambiental (UGA).

Se realizó en función de los resultados que se fueron obteniendo paso por paso en el cruzamiento de información:

1. Los criterios para delimitar entidades que sean propuestas como una unidad de medida mínima, son las que rebasan el 1% de superficie territorial ocupada, asignándole el criterio de dominancia de la unidad geomorfológica, durante el primer proceso de cruzamiento donde resulta el mapa geomorfoedafológico.
2. Proponer un polígono homogéneo como una unidad de medida, se basa en aquéllos que ocupen una superficie de entre 0.5 a 1%, según el criterio u objetivo del detalle considerado.
3. Para las unidades que sean de criterio especial como aquéllas diferentes de la dinámica dominante, es arbitrario considerarla siempre y cuando cumpla con el área mínima que sea cartografiable, para el caso de este mapa de escala 1:100000, son aquellas áreas mayores a 25000 m².

Los procedimientos metodológicos para hacer los estudios específicos en el Subsistema Socioeconómico (SS), después de una fase documental, se aplicaron entrevistas a productores para la captura de información sobre el manejo del sistema de producción y se hizo un primer taller de evaluación participativa con uno de los grupos de productores organizados para identificar los elementos que permitan la construcción de un modelo de gestión de su sistema productivo que les permita superar algunos de los problemas identificados en los estudios previos, como el abandono de huertas, la renovación social productiva y la descapitalización y pérdida de competitividad. Para ello se aplicaron encuestas para caracterizar los diferentes sistemas de riego.

3. RESULTADOS

3.1. Unidades de Gestión Ambiental

En el municipio de Calvillo se identificaron 15 UGA, determinadas principalmente por el sistema de geformas, correspondiente a la fisiografía del área, denominado como uno de los componentes abióticos del paisaje; al estudio se le ha denominado caracterización agroecológica, es el municipio con mayor riqueza paisajística del estado de Aguascalientes, las unidades van desde sierras altas con mesetas y cañadas en alturas superiores a los 2500 msnm, con bosques de encino y encino – pino, con actividades productivas de mediano y bajo impacto y baja densidad de población, hasta el fondo del valle entre los 1990 y 1530 msnm, con restos de selvas bajas caducifolias y una gran concentración de huertos de guayaba principalmente en las UGA de valle de piso amplio profundo (Figura 3 y Cuadro 1).

En el cuadro 1 se diferencian por su extensión, tres de las unidades más importantes del municipio, la Montaña Sierra Fría (SFr) es la unidad más extensa con casi el 13%, le sigue una de tres unidades de valle de piso amplio profundo correspondiente a la región de San Tadeo y Ojo Caliente (TOc) con el 12% de la superficie (11,037 ha), ésta es una de las unidades típicas donde se desarrolla el cultivo de guayaba bajo riego. La tercera en importancia es la región de Refugio – El Huarache (RHu), característica de sierras medianas mezcladas con mesetas, terrazas amplias con laderas, ocupa una superficie de 9,247 ha (9.82%).

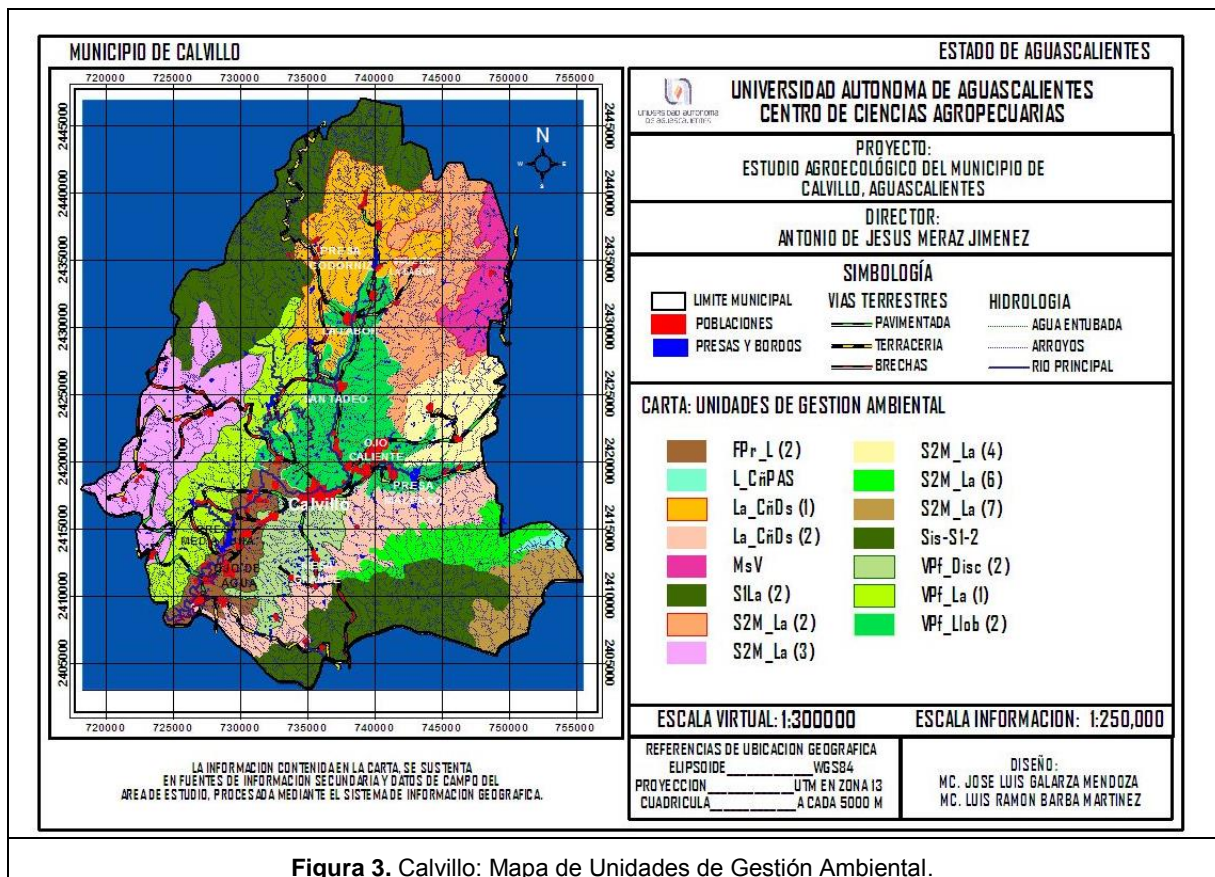


Figura 3. Calvillo: Mapa de Unidades de Gestión Ambiental.

Cuadro 1. Calvillo: Superficie de las Unidades de Gestión Ambiental determinadas.

ID	CLAVE DE UGA	NOMBRE	CLAVE	SUPERIFICE	
				ha	%
1	Sis-S1-2	Montaña Sierra Fria	SFr	12090.99	12.84
2	La_CñDs (1)	Codorniz - Palo Alto	CPa	8523.33	9.05
4	MsV	Mesa Montoro	MMo	3088.91	3.28
5	VPf_Disc (2)	Calvillo - Mesa Grande	CMg	4423.56	4.70
6	VPf_Llob (2)	San Tadeo - Ojo Caliente	Toc	11036.94	11.72
7	VPf_La (1)	Cerro Blanco	CBI	7668.10	8.14
8	S2M_La (3)	Refugio - El Huarache	RHu	9246.96	9.82
9	S2M_La (2)	Zapote -Sauz de la Labor	ZSa	7879.82	8.37
9	S2M_La (4)	Sauz - El Maguey	SMa	4323.52	4.59
10	FPr_L (2)	Jaltiche - Ojo de Agua	JOa	4331.30	4.60
11	La_CñDs (2)	Las Moras - El Tecolote	MTe	6938.68	7.37
12	S2M_La (6)	San Jose de los Laureles	JLa	3678.48	3.91
13	L_CñPAS	No determinado	ND	375.44	0.40
14	S2M_La (7)	Laderas del laurel	LLa	2936.68	3.12
15	S1La (2)	Sierra El Laurel	Sla	7652.45	8.12

3.2. Análisis geomorfológico

Sistema de Valles profundos. Las UGA que se analizan y evalúan a continuación; están fuertemente relacionadas al componente geomorfológico “valle amplio de piso rocoso”, y se identifican como VPf_Llob (2), VPf_Disc (2) y VPf_La (1), también reciben los nombres de San Tadeo - Ojo Caliente (TOc), Calvillo - Mesa Grande (CMg) y Cerro Blanco (CBI) respectivamente. En las figuras 4A y 4B se observa como género geométrico a la forma de valle profundo de piso amplio rocoso en las tres UGA, sin embargo, son diferentes porque la geografía in situ de cada una contrasta espacial y fisiográficamente.

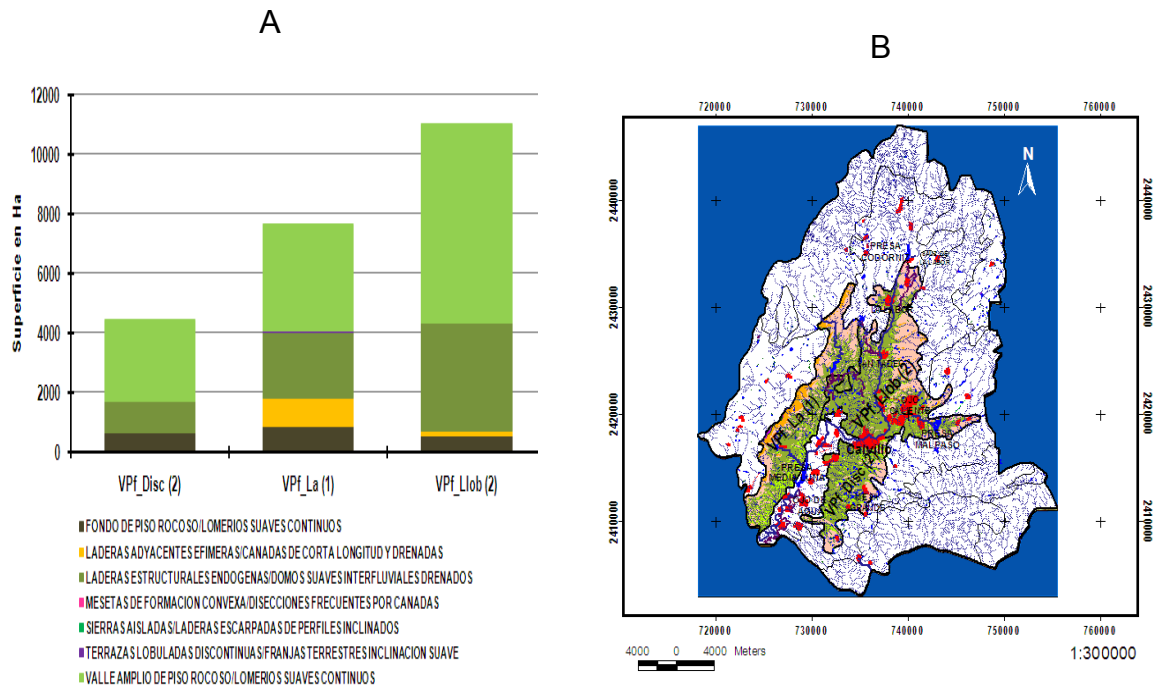


Figura 4. Calvillo: Geomorfología de los Sistemas de Valles Profundos.

En el cuadro 2, se presentan los valores sobre la correlación que tienen las UGA con el sistema geomorfológico. En el caso de la VPf_Llob(2), correspondiente a San Tadeo – Ojo Caliente, muestra formaciones de lomeríos lobulados los cuales no presentan una distribución uniforme, pero se caracterizan por ser estructura convexa suave con estribaciones continuas que rematan en relieves cóncavos profundos; ocupa una superficie de 6720 ha y es la de mayor extensión. Tiene un relieve típico de las laderas estructurales endógenas de domos suaves drenados interfluviales; son adyacentes y se distribuyen en poco más de 3,600 ha; recibe esta denominación porque son relieves que se conectan a través de sus drenes fluviales, al afluente principal río La Labor prolongación río Calvillo del centro del valle; con drenes aguas arriba de laderas adyacentes efímeras con cañadas de corta longitud. Esta UGA también comprende una pequeña porción de 530 ha, de una estructura geomorfológica conocida como fondo de piso rocoso con lomeríos suaves continuos.

La VPf_La(1), también presenta los lomeríos lobulados suaves y continuos en una superficie de 3581 ha, pero no tan importantes como la UGA anterior; forma una vertiente alongada que se asocia a las laderas estructurales endógenas y laderas adyacentes efímeras (2213 y 913.4 ha respectivamente), sus estructuras son combinadas y definen formaciones intermitentes de fondo de piso rocoso con lomeríos suaves continuos en una superficie de 876 ha. La UGA (VPf_Disc(2)) de la región Calvillo – Mesa Grande, es la unidad de valle más pequeña, al igual que las anteriores, presenta lomeríos suaves de poca continuidad, con acomodos semihorizontales y paralelos; mide 2724.4 ha; también están integradas las laderas estructurales endógenas sobre una superficie de 1062.51 ha, así mismo, se observan pequeñas concavidades de fondo de piso rocoso, que ocupan 634.42 ha.

Cuadro 2. Relación de datos tabulados medidos en ha, entre las UGA de Valle profundo de piso rocoso y el Sistema de Geoformas.

UGA	Sistema de Geoformas							Total
	Fondo de piso rocoso/lomeríos suaves continuos	Laderas adyacentes efímeras/cañadas de corta longitud y drenadas	Laderas estructurales endógenas/domos suaves interfluviales drenados	Mesetas de formación convexa/disecciones frecuentes por cañadas	Sierras aisladas/laderas escarpadas de perfiles inclinados	Terrazas lobuladas discontinuas/franjas terrestres inclinación suave	Valle amplio de piso rocoso/lomeríos suaves continuos	
Calvillo-Mesa Grande VPf_Disc (2)	634.42	2.25	1062.51	-	-	-	2724.38	4424
Cerro Blanco VPf_La (1)	876.03	913.41	2213.12	2.75	34.64	40	3581.03	7661
San Tadeo - Ojo Caliente VPf_Llob (2)	528.70	188.35	3600.71	-	-	-	6719.19	11037
Total	2039.15	1104.01	6876.34	2.75	34.64	40	13024.60	23122

3.3. Análisis de uso del suelo y vegetación

Sistema de Valles profundos. La figura 7A muestra los biogeotipos que determinan las UGA en las regiones San Tadeo – Ojo Caliente y Calvillo – Mesa Grande. Se tiene una amplia área de Agricultura de Riego Permanente, lo que las hace comunes, sin embargo, en la región TOc se tiene mayor diversidad en las prácticas agrícolas, sobre todo las anuales de riego y temporal; en la figura 7B se observa la distribución biogeográfica, las áreas agrícolas se indican con tonos verdes y comprenden un área continua al centro del municipio, que constituye la zona guayabera.

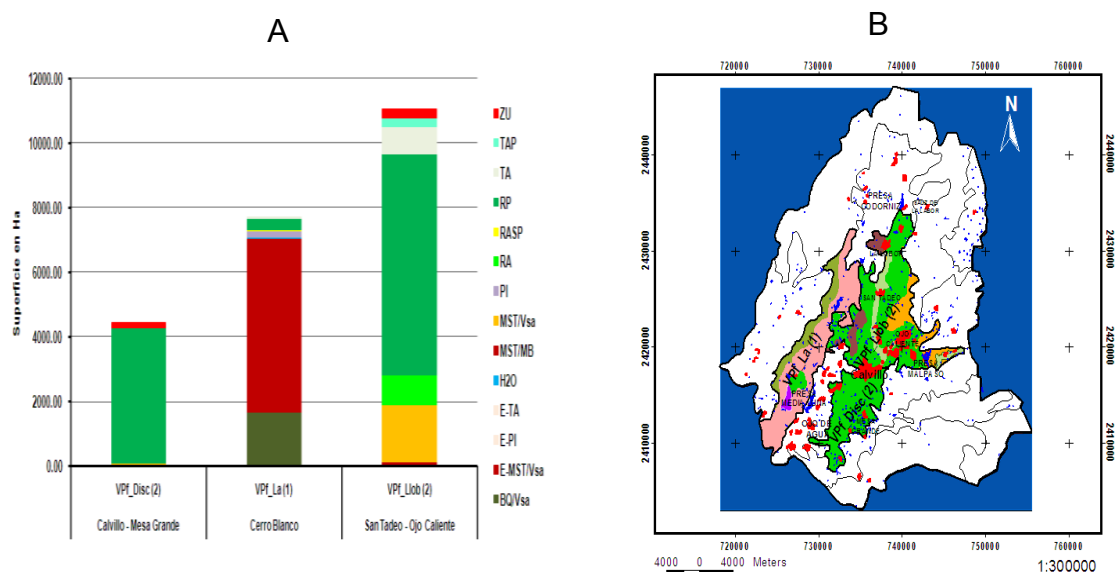


Figura 7. Calvillo: Uso de suelo y vegetación en los sistemas de Valles profundos.

Cuadro 3. Uso de suelo y vegetación.

Unidades de Gestión	Uso de Suelo y Vegetación														Total
	BQ/Vsa	E-MST/Vsa	E-PI	E-TA	H2O	MST/MB	MST/Vsa	PI	RA	RASP	RP	TA	TAP	ZU	
Calvillo - Mesa Grande VPf_Disc (2)	19.59			3.23		12.79	46.22	1.49			4196.4			143.85	4423.6
%	0.44	0.00	0.0	0.07	0.0	0.29	1.04	0.03	0.00	0.00	94.86	0.00	0.00	3.25	
Cerro Blanco VPf_La (1)	1658.44	5389.43		2.26	25.79		8.56	212.45		11.28	350.92	8.99			7668.1
%	21.63	70.28	0.00	0.03	0.34	0.00	0.11	2.77	0.00	0.15	4.58	0.12	0.00	0.00	
San Tadeo - Ojo Caliente VPf_Ljob (2)	3.77	124.45	1.24		11.5		1758.3	11.02	906.1		6836.1	874.7	246.2	263.7	11037
%	0.03	1.13	0.01	0.00	0.10	0.00	15.93	0.10	8.21	0.00	61.94	7.93	2.23	2.39	

En el cuadro 3, se presentan los valores de superficie y porcentaje de las tres UGA que concentran la principal actividad agrícola en el municipio. En referencia a la UGA de la región San Tadeo–Ojo Caliente, se observa una condición heterogénea de uso, destaca principalmente el tipo de Agricultura de Riego Permanente (RP) y en esta unidad ocupa el 61.94%, uno de los cultivos importantes es la guayaba; se practican otros 2 tipos de agricultura, la de Riego Anual (RA) y la Agricultura de Temporal (TA), con superficies de 906.15 ha (8.21%) y 874.73 ha (7.93%) respectivamente. Casi el 16% de la superficie de esta UGA, en este caso 1758.31 ha, es de matorral subtropical con vegetación secundaria (MST/Vsa), lo que indica que este tipo de vegetación nativa ha sido alterada o bien, modificada por actividades de aprovechamiento no controlado. En la región Calvillo Mesa Grande, se estima que casi el 95% está dedicado a la producción agrícola del tipo Riego Permanente, el resto de la superficie de la unidad que es de un 3.25% está marcada como zona urbana (ZU), y muy poco notable el matorral subtropical. En la región Cerro Blanco, por su génesis geomorfológica de laderas se establece poco la actividad agrícola, en este caso son 7668 ha (4.58% del total); en contraste a las anteriores unidades, esta UGA

comprende condiciones de vegetación natural, pero los biotipos presentes como MST/Vsa, que se dispersa sobre una superficie de 5389.43 ha y Bosque de Quercus (BQ/Vsa) que se distribuye en 1658.44 ha, muestran índices de alteración por la aparición de vegetación secundaria, se observan plantas que quizás no sean nativas y que aparecen por motivos de remoción de la cubierta vegetal original, lo que se establece que en esta región no se tenga un uso sustentable de los recursos bióticos, una estrategia de conservación del suelo y un uso adecuado del agua.

3.4. Aspectos relacionados con el manejo del cultivo

Por lo general las huertas de guayabo, se encuentran en lomeríos, con fuertes pendientes que van del 6 al 20%; siendo el sistema de plantación basado en distanciamiento de 7X7 metros y una densidad de población de 204 árboles por ha; sin embargo, las nuevas plantaciones tienden a aumentar el número de árboles por ha. En cuanto a los sistemas de producción, van desde un nivel tecnológico bajo, hasta los altamente tecnificados. Su rendimiento promedio es de 16 toneladas por ha. (Consejo de la Guayaba de Aguascalientes, A.C. 2011). Cuando el nivel tecnológico es bajo se aprecia la baja calidad y cantidad en la producción de estas huertas, entre los factores más importantes destacan: la falta de asistencia técnica hacia los productores, falta de recursos económicos para la realización del trabajo en las plantaciones de guayaba, presencia de plagas y enfermedades, uso ineficiente del agua e inadecuada fertilización.

3.5. Integración del sistema socioecológico

Se realizó un taller de planeación participativa, durante tres días se aplicaron diversas herramientas para analizar los problemas planteados en la investigación e iniciar un proceso de reflexión para fortalecer la organización en torno a la producción de la guayaba, con la adopción de herramientas que fortalezcan el trabajo colaborativo y a la organización. Se destacó la importancia de la participación organizada de los integrantes del grupo, la concientización sobre el trabajo organizado. Se evaluó el estado de funcionamiento del sistema productivo en cada fase.

Si bien existen integrantes del grupo con capacidad para la gestión de lo obtenido, no ha habido estrategias para integrar al resto de los socios, a pesar de que los productores tienen claro el concepto de equipo y de las características que debe tener una agrupación, la mayoría de los asistentes opinaron que no se consideran un equipo, porque trabajan con intereses propios, pensamientos diferentes, desunidos, con desconfianza, dudas y sin objetivos claros, aunado a la poca participación. Aunque esperan contar con un equipo en el que destaca la unidad como principal característica, con una misión y visión que les permita mejorar y lograr el éxito, con cualidades como liderazgo, trabajo continuo, integrados, participativos y desinteresados.

Del análisis FODA destaca la falta de organización y participación como la principal debilidad, la capacitación, descapitalización, deficiente comercialización y falta de unión y compañerismo. Cuentan con fortalezas como la Capacidad de

gestión, entusiasmo, disposición y experiencia de los líderes, Producción (materia prima), calidad volumen confianza. Entre las amenazas señalan la competencia desleal con otras empresas, malos temporales y comercializadores incumplidos. Las oportunidades que tienen es el acceso a apoyos institucionales, la apertura reciente de mercados, así como el clima y la tierra excepcional para la guayaba. Los temas transversales que surgieron del taller son:

1. Programa de Capacitación
2. Reglamento interno
3. Estrategia de comunicación, promoción y difusión
4. Estructura Organizacional

Sobre esta base se trabajará en etapas posteriores

4. CONCLUSIONES

En este trabajo, se determinaron las 15 UGA que comprende el municipio, mediante el diseño de un SIG, y que representan una manera de identificar las principales características físico-ambientales, los usos de suelo y vegetación, así como su potencial para el impulso a actividades de aprovechamiento de los recursos naturales del municipio. En efecto, las UGA constituyen la base para establecer condiciones que permitan plantear cambios en las relaciones sociedad-naturaleza y dar seguimiento a las estrategias de manejo de recursos naturales (para su conservación, reconversión, aprovechamiento y restauración).

Posibilita el monitoreo de cambios e impactos en los hábitats de interés social y cuantificar el ritmo de urbanización de las unidades de aprovechamiento agroecológico.

La relación de variables de campo y los metadatos permite observar relaciones espaciales de los recursos naturales en función de su aprovechamiento y conservación (Martínez-García F. y López J. 2005).

Los avances obtenidos hasta ahora en la definición del sistema socioecológico muestran una diversidad de situaciones de los productores, en cuanto a las estrategias de gestión de sus organizaciones y se manifiesta la necesidad de fortalecer sus capacidades organizativas para insertarse en los mercados, de manera tal que minimicen los riesgos y puedan aprovechar las fortalezas que tienen como productores de guayaba.

BIBLIOGRAFÍA

BAUTISTA ZÚÑIGA, F. (2007): Técnicas de muestreo para manejadores de recursos naturales. Instituto Nacional de Ecología (INE).

CHRISTOPHER B. ANDERSON, GENE E. LIKENS, RICARDO ROZZI, JULIO R. GUTIÉRREZ, JUAN J. ARMESTO, AND ALEXANDRIA POOLE. (2008): Integrating Science and Society through Long-Term Socio-Ecological Research. ENVIRONMENTAL ETHICS, No. 30. Pp 295-312.

FARHAD, SHERMAN. (2012): Los sistemas socio-ecológicos. Una aproximación conceptual y metodológica. XIII Jornadas de economía crítica. Sevilla. Pp 265-280.

GARCÍA ROLANDO (1986). Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos. In Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo. Leff E. (Coordinador). Siglo XXI eds. México.

GARCÍA, ROLANDO (2006): Epistemología y Teoría del Conocimiento. Argentina, Salud Colectiva; 2(2):113-122.

GARCÍA, ROLANDO (2006): Sistemas Complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Barcelona, Editorial Gedisa.

GEILFUS, FRANS (1997). 80 Herramientas para el Desarrollo Participativo, GTZ, IICA, San José, Costa Rica.

GRAGSON, T.L & M. GROVE. (2005). Social science in the context of the Long Term Ecological Research Program. Society and Natural Resources 19: 93-100 (Special issue).

GUNDERSON LH, HOLLING CS, LIGHT SS, editors. (1995). Barriers and bridges to the renewal of ecosystems and institutions. New York (NY): Cambridge University Press.

GUNDERSON, L. (1999). Resilience, flexibility and adaptive management - antidotes for spurious certitude? Conservation Ecology 3(1): 7. [online] URL: <http://www.consecol.org/vol3/iss1/art7/>

GUTIÉRREZ MACÍAS M. Á. 2007. Análisis de los sistemas de producción y mercado de guayaba (*Psidium guajava* L.) en Calvillo, Ags. Tesis (Maestría en Ciencias en manejo de agroecosistemas y recursos naturales). Universidad Autónoma de Aguascalientes.

HABERL, HELMUT; WINIWARTER, VERENA; ANDERSSON, KRISTER; AYRES, ROBERT U.; BOONE, CHRISTOPHER; CASTILLO, ALICIA; CUNFER GEOFF; FISCHER-KOWALSKI, MARINA; FREUDENBURG, WILLIAM R.; KAUFMANN, RÜDIGER; KRAUSMANN, FRIDOLIN; LANGTHALER, ERNST; FURMAN, EEVA; LOTZE-CAMPEN, HERMANN; MIRTL, MICHAEL; REDMAN, CHARLES L.; REENBERG, ANETTE; WARDELL, ANDREW; WARR, BENJAMIN AND ZECHMEISTER, HARALD (2004): From LTER to LTSER: Conceptualizing the Socioeconomic Dimension of Long-term Socioecological Research.

HOLLING CS. 1998. Two cultures of ecology. *Conservation Ecology* 2(2):4.

HOLLING, C. H. Y L. H. GUNDERSON (2002). Resilience and adaptive cycles. *Panarchy. Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. L. H. Gunderson and C. H. Holling. Washington, D.C., Island Press: 25-62.

HURTADO R. E. Y J. L. BRICEÑO. (2005): Definición de unidades ambientales de manejo agropecuario (UAM). Proyecto Distrito de Riego y Drenaje del Triángulo del Tolima. Convenio de Cooperación Técnica No. 108/2005. INCODER-CORPOICA. Departamento del Tolima, Colombia.

MARTÍNEZ-GARCÍA F. Y J. LÓPEZ. (2005): Caracterización de las unidades ambientales biofísicas del Glacis de Buenavista, Morelos, mediante la aplicación del enfoque geomorfológico morfogenético. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*. 58: 34-53.

MERAZ, J., DIKINSON, F., CASTILLO, A., SOSA, J. Y MAASS, M. (2008). Agenda Socioambiental para la Red Mexicana de Investigación Ecológica a Largo Plazo. RED MEX-LTER.

PACE ML, GROFFMAN PM, editors. 1998. Successes, limitations, and frontiers in ecosystem science. New York (NY): Springer.

PRETTY N. J., GUIJT I., THOMPSON J., SCOONES J. (1997). Aprendizaje y acción participativa. Guía para capacitadores. Santa Cruz, Bolivia, Universidad Núr.

REDMAN, C.R., J.M. GROVE & L.H. KUBY. (2004): Integrating social science into the Long Term Ecological Research (LTER) Network: social dimension of ecological change and ecological dimension of social change. *Ecosystems* 7:161-171.

ROSETE VERGES, F. 2003. Unidades de Gestión Ambiental e Instrumentos Económicos. Seminario sobre instrumentos económicos para cuencas ambientales. Instituto Nacional de Ecología. Serie: Estudios INE. http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=397. Último acceso 20 de octubre de 2014.

SAGARPA. ASERCA. (1996): Estudio del Mercado mundial de la Guayaba. www.infoaserca.gob.mx/proafex/GUAYABA.pdf. Consultado el 14 mayo de 2014

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT) (2009): México Cuarta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. México. 274 p

TONGEREN VAN, O. F. R. 1995. Cluster analysis. In: Jongman, R. H. G., C. J. F. ter Braak, y O. F. R. van Tongeren. (eds). Data analysis in community and landscape ecology. Cambridge Univ. Press. Londres, Inglaterra.

WESTLEY, F., S. R. CARPENTER, W. A. BROCK, C. S. HOLLING, AND L. GUNDERSON (2002): Why systems of people and nature are not just social and ecological systems. Pags. 103-119.



ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

La política social y sus restricciones económicas que determinan su accionar en el ámbito de las políticas. Políticas económicas y sociales para el desarrollo

Merchand Rojas M.A.

RESUMEN

El alcance de los conceptos de política social han sido estudiados por un sinnúmero de autores e incluso éstos son debatidos y problematizados por los propios organismos internacionales que difieren incluso en las metodologías que emplean para medir la pobreza y las variantes conceptuales que utilizan para abordar el concepto de política social (CEPAL, 1997, 2000, 2004; Banco Mundial, 1993, 1995, 1997, 2000, 2004; BID, 1993).

De ahí a que los argumentos esgrimidos y planteamientos aquí expuestos, provienen de cuestionamientos e interrogantes que se hicieron y hacen los teóricos que abordan el tema y que explican la importancia que cobra cada vez más la política social como un paradigma que haga frente el angustiante fenómeno de la pobreza que crece exponencialmente en el ámbito social, sectorial y regional.

El trabajo está organizado de la siguiente forma.

1. Alcance epistémico del objeto de estudio.
2. Conceptualización y problematización de la política social.
3. Los alcances de una política social restringida y funcional a lo que pasa con la política económica.
4. Las políticas sociales en México.

1.- ALCANCE EPISTÉMICO DEL OBJETO DE ESTUDIO.

De entrada, cabe aclarar que nuestro objeto de estudio tiene sus antecedentes en otros estudios que tratan de explicar la particularidad de la política social y que han ayudado en tender el puente para enriquecer las reflexiones que se presentan a continuación.

La guía de este trabajo, consiste en saber cuáles han sido los cambios que ha experimentado la política social a partir de las transformaciones económicas que el país adopta a mediados de los ochenta y cómo este modelo económico repercute fuertemente en la concepción y diseño de la actual política social.

Parte de la discusión es referirnos a una política social antes de los ochenta a otra muy distinta de la que se elabora a finales de los años ochenta, es decir, a partir de estos años; el modelo económico “neoliberal” traza una política social que responda más a los intereses internacionales¹ que nacionales.

La conjetura o hipótesis que se desarrolla aquí, consiste en lanzar la idea, de que así como se importa un modelo económico al servicio de las transnacionales (filiales o maquilas), también se importa una política social que atiende los parámetros impuestos fijados por los organismos internacionales de instrumentar una política social orientada a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico, pero sólo en el segmento de la población que se encuentra en extrema pobreza.²

La idea central de este trabajo, es que la política social se encuentra sometida a una serie de externalidades que inducen en su pérdida de autonomía y de especificidad, pues alcanza una buena proyección, siempre y cuando las condiciones presupuestarias y gasto público lo permiten.

El planteamiento que se desarrolla aquí, consiste en precisar que la política social debe de contar con su propio espacio y no supeditarse exclusivamente a un presupuesto gubernamental de coyuntura y sobre todo, ésta no debe estar determinada por una correlación de fuerzas políticas que marquen pendularmente su accionar en el ámbito de las políticas-políticas.

Como bien lo explica Torres, G (1996), la política social debe de realizarse en un marco de mayor discreción y menor protagonismo gubernamental, lo que implica dejar de considerarla como la caja chica o propiedad del Presidente de la República en turno.

¹ Los organismos internacionales condicionan sus asesorías y sus préstamos crediticios de acuerdo a las recomendaciones técnicas que deben seguir los países prestatarios para instrumentar tal o cual política social.

² El ideal de toda política social es tender hacia un modelo universalista, de ciudadanía social, de responsabilidad social del Estado para acercarnos hacia un modelo escandinavo o modelo socialdemócrata de bienestar, donde todo el mundo tiene garantizado un nivel básico por el solo hecho de ser ciudadano; o se si sigue con la aplicación del modelo neoliberal en la política social (Boltvinik, J 2000).

La limitante de este trabajo, es que no estudiará la política social amplia, dirigida a la población en general que se enfoca a la seguridad y asistencia social (salud, educación, capacitación laboral, vivienda). Este documento se dedica, sólo a reflexionar sobre la política social dirigida que tiene como propósito atender a la población que se encuentra en pobreza extrema.

2.- CONCEPTUALIZACIÓN Y PROBLEMATIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL.

Antes de encontrar los adjetivos que caractericen la complejidad y el significado que tiene la política social, se hace necesario levantar los siguientes cuestionamientos sobre el estado de la cuestión.

¿Quién, cómo y por qué se diseña o instrumenta una política social? ¿Quiénes son los beneficiarios de que se instrumente una política social? ¿Cuándo se puede hablar de una política social exitosa?

Estas tres interrogantes, lleva a otros cuestionamientos más importantes o igual de trascendentes de los enunciados, en este caso, se plantea discursivamente como la política social no sólo sirve para justificar los programas del Gobierno tanto Federal como estatal, sino el papel que juegan estas políticas sociales como prioridad de la agenda pública para hacer frente al continuo aumento de la pobreza en un contexto de sucesivas crisis económicas y contra-reformas sociales en detrimento de los derechos del factor trabajo.

A lo largo de los párrafos, se contestarán las interrogantes enunciadas, por lo pronto se explicará los alcances y limitantes que han circunscrito la política social a una simple estrategia de Estado que legitima su modalidad asistencial y “compensadora” sobre los efectos que provocan las políticas de ajuste económico.

En lugar de aminorar la espiral de la pobreza, estas políticas de ajuste estructural se han encargado de agudizar y vuelto imposible destrabar el círculo vicioso de la pobreza endémica en las que están sumidas la mayoría de las familias mexicanas.

La problematización sobre el objeto de estudio, es amplio y complejo, su abordaje empezará por mencionar los atributos que debe integrar toda política social. Se sostiene que la definición de política social en su forma de tipo ideal es; aquella que se propone construir sociedades más cohesionadas³ y equitativas, en una perspectiva de mayor equidad e integración social. La política social tiene como

³ Existen seis factores que amenazan a la cohesión social: diferencias económicas regionales entre el norte, centro y el sur del país; transición demográfica distinta entre las regiones y las clases sociales; la urbanización y la marginación de los estados; pobreza y desigualdad; la migración interna y externa y la presencia de minorías étnicas y grupos vulnerables.

fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad (Cordera, R 2004 y Ceja, C 2004).

Esta acotación de lo que debería ser la política social, tendrá que enriquecerse con atributos críticos que completen la definición de política social. Los atributos y/o cualidades que debe de integrar, la política social, son: (Eficacia/ eficiencia, inclusión participativa, continuidad a largo plazo, sostenibilidad política-institucional y sostenibilidad financiera).

Sin embargo, estos atributos propios de la política social no se han cumplido, la pregunta es ¿Por qué? Una de las razones de otras tantas, es que la política social se considera una estrategia residual o funcional a la política económica que fija el Gobierno en turno, en este caso, la política social es encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de población.

Pero volviendo a la operacionalización sobre el concepto de tipo ideal manejado por (Weber, M: 1995)⁴, es que la política social no sólo debe estar sujeta únicamente a aminorar los costos económicos que producen las políticas de ajuste (Romero, A 1991).

Para superar dicho limitado espacio de subordinación, la política social debe "lidiar" su lugar no sólo en la toma de decisiones macroeconómicas, sino sobre todo con respecto a la orientación del estilo de desarrollo vigente. Y eso pasa necesariamente por una toma de posición crítica frente a la racionalidad del capital.⁵

Otros estudiosos postulan que debe de articularse en forma armoniosa la política económica y la política social, si se quiere mejorar el bienestar humano y que no alcanza con una sola de las dos políticas e incluso, se dice; que la mejor política social es una buena política económica y que si esto pasa; entonces una fuerza hacia arriba y otra hacia abajo terminará por empatar el bienestar humano. Se necesita una articulación virtuosa entre lo económico y lo social (Boltvinik, J 2000).

Esta idea sobre la correspondencia entre la política social y la política económica que menciona Boltvinik, la completa muy bien Arroyo (1997), quien explica: debe de haber una base y condición para que la política social tenga éxito, esto es, se necesita un modelo de desarrollo y de política económica que produzca efectos

⁴ La función del tipo ideal es puramente lógica: es un artificio conceptual que permite analizar fenómenos mediante la exposición de sus atributos en su máxima realización.

⁵ "Dicha racionalidad remite inexorablemente a una (ciencia económica oficial), que será entendida en este contexto como: (...el conjunto de elaboraciones intelectuales encaminadas a servir ideológicamente, como apología o bajo ropaje científico, a la defensa del statu quo, o a proponer una modalidad de funcionamiento interno del sistema para aumentar su eficacia. Los límites de esta categoría son bastante imprecisos, ya que incluso abarcan proposiciones y demostraciones relativas a la necesidad de perfeccionar el sistema, sin excluir posiciones reformistas aparentemente radicales)" (Lessa, C 1979).

sociales positivos. Pero también es claro que la mejor de las políticas económicas seguirá necesitando de una buena política social.

Para completar la idea, Valencia, E (2000), señala que sin la coherencia entre la política económica y la política social, el combate a la pobreza no será posible. Sin embargo, en la realidad siempre ha habido desincronización entre la política social y la económica. La primera ha sido la encargada de atender a la población en situación de riesgo social y evitar de alguna forma un mayor empobrecimiento a través de los sistemas de salud, educación y vivienda, mientras que la política económica al menos en el último cuarto de siglo, se ha preocupado por el control salarial, para sofocar la demanda y frenar la inflación.

En otras palabras, por un lado se combate la pobreza y por el otro se fabrican pobres, esta aparente contradicción tiene que ver con la propia lógica del modelo económico y que de alguna forma es resultado de su propia inconsistencia interna, pues se abarata por un lado la fuerza de trabajo para ser redituable la tasa de rendimiento de los capitales nacionales y extranjeros y por el otro lado a través del gasto social hay que otorgar algunos paliativos que alivien los ingresos magros de la clase trabajadora y así permitir reproducir socialmente, que el promedio de los trabajadores, vivan en condiciones de precariedad económica.

Existen otras acepciones que enriquecen el concepto de política social; como la expresada por Román, L (2003), donde a riesgo de ser tautológicos, si lo social es aquello que concierne al conjunto de la sociedad, prácticamente cualquier decisión de política económica, sea fiscal, financiera, productiva, comercial, es también una decisión de política social.

Sin embargo, de modo paradójico con las estrategias que implementan los gobiernos, las políticas sociales tienden a referirse no al universo de las sociedades, sino a estratos específicos en especial a la población que se encuentra en extrema pobreza. Es decir, que las políticas de combate a la pobreza, son definidas como políticas de compensación parcial a partir del fracaso de las políticas sociales con un sentido universalista.

En otros términos, se requiere abordar las causas sociales de la pobreza y no sólo contar con una política social de carácter coyuntural y de emergencia asistencial. De ahí a que las distintas reformas a las que han hecho acreedoras las políticas sociales, éstas se han caracterizado por tres grandes asuntos: focalización, descentralización y privatización analizadas por Draibe, S (1994)⁶; esta sectorización de la política social implica un replanteo entre funciones que debe de cumplir el Estado y la sociedad en general.

La mutación más sustantiva que se ha dado en este campo de la política social es la focalización de las intervenciones sociales del Estado. El pasaje de las políticas universales a políticas orientadas a resolver situaciones de pobreza extrema a través de canastas básicas de bienes y servicios.

⁶ Citado por Chiara, M (2002).

Se sostiene que la focalización y/o fragmentación de las políticas sociales, se debe estrictamente a las restricciones fiscales y que ésta; genera la idea de focalizar, de localizar a las personas que efectivamente lo necesitan. Esto hace entonces, que hablemos con más precisión de políticas sociales en cuanto existen distintos tipos o formas de pobreza.

Se habla de “pobrezas” y no sólo de “la pobreza” de acuerdo al Boltvinik, J (2003), porque en cada uno de los campos de la vida humana en los que hay carencias y necesidades se requieren recursos “materiales” para su satisfacción por lo que se presenta una pobreza específica. Tipos de pobreza (Educativa, de vivienda y servicios, de salud y seguridad social, de ingresos y de tiempo libre, pobreza integrada calculada por el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).

Por lo que las políticas sociales y de lucha contra la pobreza son “multidimensionales” en más de un sentido, ya que se tienen propósitos múltiples, se atienden a grupos de beneficiarios variados con sectores/tipo de programas mixtos y responsabilidad de seguimiento y evaluación de las políticas sociales, así como de su operacionalización recaen en instituciones responsables múltiples y ámbitos de actuación que también son múltiples.

Hasta aquí, entonces cabría preguntarse, ¿Por qué las políticas sociales no han cumplido su cometido de acuerdo al ideal explicado, a que se debe que estas políticas sociales, se les vea en forma residual o como una función dependiente de lo que pasa en la esfera económica?

3. LOS ALCANCES DE UNA POLÍTICA SOCIAL RESTRINGIDA Y FUNCIONAL A LO QUE PASA CON LA POLÍTICA ECONÓMICA.

Las temáticas de la pobreza, la desigualdad social y la inequidad, han sido interpretadas atrozmente por una visión economicista y al interior de un campo teórico –el de la economía neoclásica- y su expresión operacionable de una política económica tecnócrata y claramente de una posición de política-política para ocultar con modelos sofisticados una realidad que es muchos más compleja que su representación distorsionada de la realidad.

Como lo señala Román, L (2001), se “supone” que la pretensión explícita de la gran mayoría de las teorías es la de contribuir a un mayor bienestar social. El quid del asunto radica en su posibilidad económica y social de que sus propuestas pueden resultar adecuadas o inadecuadas, según los juegos de fuerza, intereses y contextos político, social, histórico, espacial y cultural en que se pretendan implantar.

En este mismo sentido, Hewitt Cynthia (1994) opina que:

“Las reformas a las políticas, diseñadas en abstracto, con poca comprensión de las realidades locales, frecuentemente son inadecuadas para resolver problemas concretos bajo idiosincrasias nacionales arraigada”.

Esta cita ilustra, lo que señalan las Instituciones Financieras Internacionales (FMI, BM, BID), las cuales dicen que se puede atribuir el no logro de sus objetivos de

crecimiento y distribución y del ingreso a la deficiente aplicación de las políticas que –adecuadamente- ellos diseñaron, en tanto que los gobiernos podrán responsabilizar de sus fracasos a las “externalidades” (todo lo que no entra en su modelo teórico, como pueden serlo las idiosincrasias nacionales expresadas por Hewitt. Bajo estas lógicas, la teoría que presupone al modelo podrá permanecer incólume.

El objetivo operativo de las políticas debería tender, en este sentido, a simplificar el funcionamiento de la economía, de tal forma que se aproxime a los planteamientos teóricos. El pero consiste, en que como la teoría sólo logra reflejar un espacio mínimo de la realidad, las políticas concretas no pueden ser un experimento aséptico, desvinculadas de los juegos de poder y las condiciones objetivas de las tomas de decisión. Las discordancias entre teoría y realidad pueden entonces ser atribuidas a que en la realidad, no se aplicó correctamente la teoría.

En otros términos, bajo esta óptica, si la teoría no corresponde con la realidad, lo que está mal es la realidad y lo que hay que mantener es la teoría. Este renovado interés de seguir sosteniendo que la teoría es lo relevante, el discurso neoliberal no ha dejado de insistir en seguir aplicando el viejo dogma de las ventajas del mercado, como el mejor y más eficiente mecanismo de asignación de los recursos que permite llevar a la sociedad entendida como la "suma de individuos indiferenciados" a la posición más óptima de bienestar.

Aquí habría, que preguntarse entonces, en donde entra el componente social en el modelo de economía de mercado o de “Laissez Faire”, lo social surge cuando se está ante la presencia de distorsiones, en virtud de las cuales; "los precios de mercado no son iguales, ni a la valoración social marginal de un bien ni a su costo social marginal". Aquí, las distorsiones aparecen debido a la presencia de competencia imperfecta (monopolios y oligopolios), externalidades o "distorsiones debidas a efectos difusión" de la producción o consumo, información imperfecta entre otras "fallas" del mercado. Estas fallas justificarían la intervención del Estado mediante un conjunto de regulación sobre la industria (Román, L 2001).

Bajo un esquema de “Óptimo de Pareto”⁷ cuyo modelo descansa en la diferencia de dos tipos de bienes: un bien de consumo privado y un bien de consumo público. Desde el punto de vista macroeconómico, en cambio, el destino de los gastos sociales en salud, educación, vivienda, infraestructura, entre otros, se encuentra subsumido en lo que genéricamente se conoce como gastos del gobierno; es decir la compra por el Estado de bienes y servicios, que forman parte de la demanda agregada.

⁷ “El óptimo de Pareto, que es todo lo que el teorema fundamental del bienestar puede proveer para un equilibrio competitivo, no necesariamente es la maximización del bienestar social. Sabemos que hay intercambios entre “eficiencia” e “igualdad” para mencionar sólo una clase de importantes cuestiones distributivas. Quizá el PIB real pueda ser maximizado partiendo de un reino libre y sin impuestos al emprendedor, al talentoso, al ruín y al afortunado, dejando al débil, al ignorante y al ineficiente al desafortunado a sus propios medios y a la caridad privada. Lo dudo, pero incluso si fuera cierto es una caricatura nada placentera de una buena sociedad” (Tobin, J 1993).

Hay que preguntarse qué pasa, cuando el Estado está en presencia de un déficit fiscal crónico y creciente, las políticas de estabilización aplicadas son severamente contractivas con respecto a los componentes sociales del gasto público, en procura de la reducción de la demanda agregada. Sin embargo, esto no ocurre con otros rubros como con el pago de la deuda pública externa.

Para el modelo neoliberal el gasto público social desempeña una función subsidiaria, según sea la coyuntura política en términos de conseguir el apoyo a determinadas reformas nacionalistas en el aparato productivo, o en aras de asegurar mecanismos clientelares de apoyo a regímenes "populistas". La teoría neoclásica, que se vale del liberalismo económico, concede la intervención pública en la provisión de bienes sólo cuando, el mercado no está en condiciones de hacerlo eficazmente. Ello ocurre cuando, por imperfecciones diversas o por la presencia de externalidades, hay divergencia entre el interés individual y colectivo (Lanzarotti, M 2003).

Aquí habría que referirse al liberalismo benefactor que considera que el principio de libertad no puede regir sin cierto nivel de igualdad. Así, Rawls (1997)⁸ define las condiciones de equilibrio entre libertad e igualdad. El dominio de las libertades básicas puede y debe ser restringido por la redistribución, a fin de obtener la adhesión de los desfavorecidos a un sistema del que otros ganan más. Al mismo tiempo, la redistribución no puede sobrepasar ciertos límites sin frenar el dinamismo y la creatividad de los más favorecidos, lo que in fine perjudicaría también a los desfavorecidos del sistema.

Así, sólo deben admitirse aquellas desigualdades económicas y sociales que mejoran, en el sentido señalado, la situación de los desfavorecidos. Éste es el controvertido principio de la diferencia que, combinado a otros, en especial al primer gran principio de igualdad de libertades básicas, define según Rawls la justicia social (Lanzarotti, M 2003).

Lanzarotti, M (2003), explica que desde una lógica liberal benefactora se puede responder a lo anterior: sin redistribución, la libertad conduce a una sociedad desigual y la desigualdad se opone al ejercicio efectivo de la libertad (sin educación no hay libertad de opinión ni de conciencia; sin medios de transporte no hay libertad de movimiento ni acceso a la justicia sin ingresos, etcétera). Las libertades básicas son sólo formales para quien no dispone de la autonomía que le permitiría actuar según su propia voluntad.

Así, Benn, S (1988)⁹, retomando una tradición que remonta a Rousseau, avanza en la idea de derecho a las condiciones de autonomía. Lo define esencialmente por el acceso a bienes sociales tal cual se prescribe en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

De cualquier forma, el óptimo de Rawls y las posiciones de Benn y otros liberales benefactores corresponden sin duda a una justificación moral de las políticas sociales como fueron definidas aquí. Si se considera los gastos sociales como

⁸ Citado por Lanzarotti, M (2003).

⁹ Citado por Lanzarotti, M (2003).

parte del gasto público, entonces éstos son "inyecciones exógenas" en el flujo de circulación de la renta nacional. Por lo que cobra relevancia plantearse las siguientes preguntas, estos gastos ¿no contribuyen acaso a elevar el déficit antes que el nivel de renta? ¿Sus efectos sobre el ingreso no son indirectos, más que directos? Por otra parte, si bien el gasto del gobierno se descompone usualmente en gastos de inversión y de consumo, ¿A cuál de estas categorías correspondería el gasto público social?

Con esta lógica es razonable asignar objetivos macroeconómicos a las políticas del gasto social, en particular con respecto al ingreso y nivel de empleo. Así puede y debe suceder con los programas y proyectos de infraestructura, seguridad social y, aun, de educación y capacitación.

La provisión de necesidades básicas, desde el punto de vista macroeconómico, proporciona un sólido argumento a aquellas posturas que defienden la intervención del Estado en la economía. Después de todo, y desde una perspectiva histórica, el Estado ha sido (sigue siendo) "el instrumental del progreso" en el crecimiento capitalista, tanto de las economías más desarrolladas como de las de en vías de desarrollo. La satisfacción de necesidades básicas, que implica esa intervención, pone en relación directa al Estado con la sociedad.

Sin embargo, cualquiera sea la reforma institucional requerida para ello, la acción gubernamental no puede escapar a las necesidades de acumulación del sistema.

En consecuencia, el ENB (Enfoque de las Necesidades Básicas) refuerza la autonomía relativa del Estado, en cuanto al papel que debe jugar en el crecimiento económico y en las políticas de estabilización.

Parece ser que las preguntas que se hace Román, L (2002) siguen siendo relevantes con respecto al gasto del Estado destinado hacia las necesidades sociales: ¿Es perfectamente legítimo considerar el gasto social como una inversión del Estado? ¿Bajo qué condiciones? ¿De qué mecanismos se disponen para financiarlo: mediante una reforma tributaria o recurriendo a la "ayuda del exterior"?

Con la explicación que se hizo, las políticas sociales son consideradas, bajo la forma siguiente: i) Aquella en que por política social suele aludirse al gasto público social, y que viene a ser una definición restringida de política social. ii) La idea de que ésta consiste en una serie de servicios, ofrecidos por el Estado, para paliar las necesidades más apremiantes de la población de escasos recursos; correspondiendo a una definición compensatoria.

Estas dos características parten de un mismo estilo que tiene que ver con la identificación, diseño, manejo y gestión de programas y proyectos sociales. Por lo que las políticas sociales tienen un papel secundario o marginal en contextos de crisis económica y por propia orientación que imprima la política gubernamental para considerar prioritario o poco relevantes, el sostenimiento de los gastos sociales en el ejercicio presupuestal.

El carácter restringido y compensatorio de las políticas sociales descansan en una visión estrecha de lo "social" que separa la política, la economía y el Estado de la sociedad. Esta última queda reducida a un conjunto de demandas o necesidades esenciales de perentoria atención. Todo esto hace que el Estado coyunturalmente responda a las necesidades sociales con una serie de paquetes, programas y proyectos con diferentes metodologías de elaboración y duración, ejecución de seguimiento y evaluación, en donde toda esta serie de programas o proyectos estén supeditados al ámbito sectorial, sin tomar en cuenta una programación global e integral del desarrollo.

Como lo explica muy bien Guimaraes, R (1988: 42):

"Se revela equivocada la postura de asignar exclusivamente a la política social la responsabilidad de corregir o mitigar distorsiones que son propias del proceso de desarrollo, tal como este se produce a partir de determinadas opciones de política económica. Se muestra también insuficiente una política social fundamentada exclusivamente en el ataque a la pobreza, sin tomar en cuenta la sociedad como un todo y las interrelaciones entre sectores productivos y sociales".

En el mismo tenor pero con más concreción (Bustelo, E y Minujin, A:), sostienen que las políticas sociales deben de dejar de ser una dimensión marginal y posterior a la política económica y olvidarse de su papel esquivo.

Sin embargo, como bien lo acota Enríquez I (2004):

"La política social del Estado neoliberal tiene una orientación asistencial dirigida a sectores de la población que padecen la pobreza extrema; entonces pierde su función integradora; "mucho más que incorporar a la población de bajos niveles de ingreso a condiciones satisfactorias de empleo y de vida, apunta a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condiciones de pobreza, y presta asistencia a las víctimas del ajuste. No les ayuda a salir del pozo: trata de impedir que se hundan más". ...Todo ello implica que la función básica de legitimación del Estado se vea disminuida; la política social adopta a decir de Vilas, C (1995), una función Bomberil, es decir, "actuar en situaciones límite que pueden convertirse en focos de tensión política, alimentando la inestabilidad social, creando factores de inseguridad que afectan negativamente al flujo de fondos financieros externos, y cuestionando la gobernabilidad del modelo". Por lo tanto, la política social responde a coyunturas políticas como la proximidad de elecciones, conflictos políticos o sociales, y manifestaciones de malestar social. Tiene como principal bandera el combate a la pobreza, la cual es considerada como una patología inevitable del conflicto social".

Con el ajuste estructural, la política social se caracteriza por una focalización; en lugar de universalidad; compensación en vez de promoción; individualismo y particularismo clientelista como sustituto del ejercicio colectivo de derechos; combate a la pobreza extrema en lugar de desarrollo social.

En este tema, incluso se habla de una disociación entre la política de combate a la pobreza y la política social de acuerdo a Román, L (2003). Las políticas de lucha frente a la pobreza con un carácter de compensación parcial, son planteadas así; porque éstas no abordan de forma frontal las causas de la pobreza. La diferencia entre políticas sociales y política de combate a la pobreza refleja dos debates que están la mesa de la discusión y que son: el de cuantificar la magnitud de la pobreza o el determinar sus causas.

Como acertadamente lo explica Herrera, M (2001), no se debe considerar la política social como un paliativo, una "compensación" por daños causados resultantes de las políticas de ajuste y estabilización. La política social no debe limitarse a lo que se conoce como "red de seguridad" que es un componente de políticas diseñadas para combatir la pobreza. Los programas de "red de seguridad" tienen por objetivo brindar protección a una persona o a un hogar

cuando su capacidad para trabajar, y obtener un ingreso, se ve afectada en forma crónica o temporal.

Así definida la “red de seguridad” considera solamente la pobreza en función de la carencia de ingreso y, por tanto, son los pobres quienes la necesitan. En segundo lugar, en situaciones donde la pobreza de ingreso, de acuerdo con la terminología del PNUD (Programa de las Naciones Unidas), es un fenómeno que tiende a ser de grandes magnitudes, las “redes de seguridad” suelen ser insuficientes.

Conceptos más amplios de pobreza, como el de las capacidades, propuesto por Sen, A (1998), que abarcan crecimiento y desarrollo, permiten considerar que las políticas sociales son una parte integral de estos procesos. Los objetivos de las políticas sociales son precisamente los factores que determinan el crecimiento de largo plazo.

Después de todo, la política social es la respuesta de la sociedad ante necesidades sociales. Si esto es así, entonces la política social debe ser constante, consistente y permanente si el objetivo es lograr crecimiento económico. La política social debe ser considerada no como un paliativo, sino como una condición indispensable para el crecimiento económico, y debe también considerar como objetivos la eficiencia y la igualdad.

Incluso se ha propuesto que la política social tiene que formar incluso parte de la discusión en torno al papel del Estado, en el sentido de lo que éste “debe” hacer en materia de bienestar humano.

4. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.

Las políticas sociales que se instrumentan a finales de los ochenta en México, entrañan la racionalización, la descentralización y traslado de competencias y funciones del Gobierno Federal a los gobiernos de las instituciones estatales o de los propios municipios, en muchos casos también, existen traslados paulatinos a manos de capitales privados.

El modelo de políticas sociales que se implanta, pretende remplazar el papel protagónico del sindicalismo en particular y de las organizaciones corporativas en general, eliminando el intermediarismo y promoviendo una acción directa sobre la comunidad. Para ello, las ONG (Organizaciones no Gubernamentales), instaladas en la sociedad civil adquieren un lugar protagónico.

Las políticas de lucha frente a la pobreza pueden ser definidas, en efecto, como políticas de compensación parcial del fracaso de las políticas sociales; hace falta abordar las causas sociales de la pobreza, ya que ellas reproducen sin cesar las condiciones de emergencia. Esta distinción entre la lucha frente a la pobreza individual y la lucha frente a sus causas sociales es fundadora de las modernas políticas sociales (Román, L 2003).

Esta diferencia entre política social y política de combate a la pobreza refleja evidentemente dos debates adicionales: el de cuantificar la magnitud de la pobreza y el de determinar sus causas.

Román, L (2003), insiste en explicar que cuanto a las causas de la pobreza, las interpretaciones fundamentadas en factores de orden individual, familiar y local (marginación), facilitan el establecimiento de políticas referidas a la fracción de la sociedad pobre (por ejemplo, los indígenas, los jornaleros agrícolas, los habitantes de los cinturones de miseria, etcétera), en tanto que la atribución de la pobreza a causas predominantemente sociales, implicaría atacarla mediante políticas que involucraran al conjunto de la sociedad y no sólo a los pobres.

El siguiente cuadro¹, indica como las políticas sociales han sido transformadas en cuanto a su diseño e instrumentación para dar forma al nuevo papel del Estado, en lo referente a las funciones sociales que le competen en el modelo económico neoliberal.

Cuadro 1

Aspectos comparativos de políticas sociales.	
Políticas sociales en el modelo de sustitución de importaciones. Taylorista-fordista-keynesiano	Políticas sociales en el modelo neoliberal. (patrón de acumulación flexible)
Modelo de Estado interventor corporativo. El Estado no sólo establece las reglas para la actividad económica, sino también las prioridades y preferencias para la estructura y el contenido del desarrollo económico.	A partir de la instrumentación del Consenso de Washington se apunta a un debilitamiento del poder económico del Estado a favor del fortalecimiento de los capitales privados, a una liberalización y desregulación de las economías nacionales, y a una disciplina fiscal de los gobiernos tras la reducción de subsidios y del gasto público destinado a las políticas sociales.
-La política social fue encarada como una dimensión de la inversión y no del gasto.	Las políticas sociales del Estado desarrollista y del aparato corporativo-clientelar fueron trastocadas por la crisis fiscal, derivada ésta; de la crisis de la deuda.
Carácter universal	Focalizadas con atención exclusiva a los pobres
Protagonizadas exclusivamente por el Estado	Diversificación de actores que intervienen en su diseño
Centralización del Gobierno Federal	Descentralización en el ámbito de los gobiernos locales y municipales
Protección de los derechos sociales	Protección de los derechos individuales
Procuración de bienestar social general	Función asistencial y compensatoria
Ausente la evaluación	Evaluación sujeta a los parámetros de las instancias estatales e internacionales

Las estrategias económicas empleadas por el Estado hasta los setentas, basadas en los análisis de “promoción a la demanda”, surgió su antítesis como forma predominante de pensamiento, es decir, la definición de políticas desde el lado de la oferta. Román L (2001). A partir de aquí, entonces la cuestión ya no es cómo aumentar la demanda de bienes de la sociedad, sino cómo estimular la oferta. La respuesta es: (i) estimulando la inversión por la vía de la desregulación económica por parte del Estado, (ii) quitando las “rigideces” del sistema económico, tales como las barreras a las inversiones externas; tanto productivas como especulativas; (iii) flexibilizando el mercado de trabajo y, en suma, interfiriendo menos el Estado con el “libre juego de las fuerzas del mercado”.

Las crisis de los países endeudados fueron tratadas por las Instituciones Financieras Internacionales (principalmente el FMI y el Banco Mundial), quienes diseñaron los esquemas de recuperación de los países afectados, con base a las

escuelas de pensamiento que privilegiaron el “lado de la oferta”. El eje de sus acciones se ha establecido por medio de los Programas de Ajuste Estructural.

Las Instituciones Financieras Institucionales cumplieron el papel de reestructuradoras de las economías emergentes, con lo que el FMI se convertiría en el garante de los equilibrios de las relaciones económicas internacionales, en tanto que el Banco Mundial se convertiría en la institución financiadora de proyectos de desarrollo, especialmente para los países “en vías de desarrollo”.

A lo largo de la década pasado se constituyó paulatinamente lo que Williamson llamó el Consenso de Washington, entre el Congreso Norteamericano, su Poder Ejecutivo, las Instituciones Financieras Internacionales y prestigiosos académicos estadounidenses. El acuerdo con relación a los países endeudados ha sido la promoción de las políticas de Ajuste estructural en términos de mercado (Guillén, H 1997).

El deterioro social que acompañó a la aplicación de estas políticas, así como su puesta en marcha en sociedades con altos índices de concentración de ingreso, orilló cada vez más a riesgos sociales expresados en paros y movilizaciones incontenibles por parte de la sociedad civil. Ante tales circunstancias, empleando la terminología lanzada por UNICEF en los ochenta (el "Ajuste con rostro humano") se empezó hablar y aplicar los principios lógicos de la "Teoría del Capital Humano"¹⁰. Las Instituciones Financieras Internacionales extendieron su ámbito de acción a las políticas sociales (políticas de ajuste de segunda generación), estas políticas se dirigieron especialmente a familias y grupos sociales en extrema pobreza y a grupos afectados directamente por los efectos nocivos que en términos sociales generaron a corto plazo las políticas de ajuste existentes desde su primera generación.

La aplicación de las políticas sociales parte de una concepción de causas individuales¹¹ y no sociales de la pobreza. De este modo, el ataque a ésta se efectúa "invirtiendo en el hombre", para que este sea más productivo y obtenga un mayor ingreso. En caso de que la inversión en salud, educación o alimentación no se traduzcan en una mayor productividad, la inversión será considerada como un fracaso (Forrester, V 1997)¹².

¹⁰ La teoría del capital humano ha sido el paradigma desde el cual se ha venido pensando de manera sistemática la relación entre educación, productividad e ingresos. La teoría de capital humano considera a la educación como una inversión, en términos de la interacción económica bajo la modalidad de mercado. La educación adquirida por los individuos, es asumida como una fórmula susceptible de mejorar el precio relativo del trabajo de los individuos en el mercado. En el fondo, se trata de una fórmula de costos y beneficios, en la que el individuo maximiza su retribución, por efecto de la inversión que realiza para educarse.

¹¹ Estos programas también parten de una lógica circunscrita a criterios individuales y de mercado. Los beneficios de programas sociales insertos en la lógica de Ajuste Estructural dependen de las tasas de rentabilidad registradas por los participantes en dichos programas.

¹² Citado por Román, L (2002).

De igual modo, en caso de que un aumento en la productividad no se traduzca en un mayor ingreso, dados los juegos de poder entre agentes económicos, ello ya no sería asunto de la política social en los términos del Ajuste Estructural. Las políticas sociales de ajuste se encuentran así desvinculadas de las relaciones entre los condicionantes económicos, políticos y aún sociales de esas mismas políticas.

En su discurso, las Instituciones Financieras Internacionales expresan como su objetivo central, es el logro de mayores niveles de bienestar, por la vía del crecimiento y una mejor distribución del ingreso. De hecho, en el caso del Banco Mundial esto se expresa en su lema: “por un mundo sin pobreza”.

Conforme a los análisis del Banco Mundial el “efecto crecimiento” es mayor al “efecto distribución” en su incidencia sobre la pobreza. Esto significa que una sociedad que decrezca, aunque sea más igualitaria, tendrá mayor pobreza que una que crezca sostenidamente, aunque sea más desigual. Por consiguiente, para abatir la pobreza se deben de priorizar las políticas que impulsen el crecimiento sobre aquellas que sin hacerlo promuevan una mejor distribución de la riqueza.

Para la participación de los pobres se propone como eje de políticas sectoriales la fijación de prioridades a favor de las actividades que proporcionen mayores empleos a los pobres, es decir, a sectores intensivos en fuerza de trabajo no calificada, como se presentan en los casos de las maquiladoras y en la producción agropecuaria de exportación. En este tipo de sectores debe favorecerse mayormente la desregulación y la inversión privada, con objeto de que más pobres sean contratados.

Desde mediados de los años ochenta la política social se convirtió en la temática central y conquistó un lugar de privilegio del que nunca había gozado. Por lo que la cuestión social, llevó a la edificación de una agenda de reforma social liderada por Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La cuestión social se abordó con los parámetros e indicadores que fueron establecidos por instituciones financieras internacionales (BM, BID y FMI), inversionistas financieros y operadores de gobierno de alto nivel y asesores internacionales. Merchand, M (2005).

El FMI se ha ocupado de la estabilización económica, el BM y el BID se han enfocado al ajuste estructural, de mediano y largo plazo; sugiriendo ambos organismos una nueva agenda social que se cristaliza en un nuevo paradigma de bienestar social.

Este nuevo paradigma de “bienestar social”, se caracteriza por su carácter transnacional en la medida en que el Estado-nación ha dejado de ser la única escala que demarca las opciones para el bienestar. Por supuesto, que este diseño de política social con un carácter transfronterizo, debe de cumplir la condición indispensable de contar con una absoluta libertad de mercado y atribuir

a esta entelequia el papel fundamental en la generación y distribución de bienestar.

Bajo esta óptica, se considera el crecimiento económico como el mecanismo fundamental para reducir la pobreza, de ahí que se enfoque el paradigma de bienestar regional con un carácter residual (Barba, C 2004).

Vale la pena citar en forma textual, el paradigma emergente que explica Duhau, E (1999: 321), que puede ser sintetizado en cuatro principios básicos:

“1) Las funciones de la política social (financiamiento, diseño, puesta en práctica, control) pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales (sectores filantrópico o voluntario, informal y empresarial). Esta participación de diversos agentes tendría entre sus principales ventajas la posibilidad de que los beneficiarios participaran en el diseño de los programas, y el hecho de que el sector privado tenga la capacidad de proporcionar servicios sociales a quienes pueden pagar por ellos, además de poder proporcionarlos bajo la modalidad de subrogación. 2) El Estado debe ser uno entre otros agentes que aportan recursos en el financiamiento de los servicios sociales, pues por una parte hay sectores sociales que están en condiciones de sufragarlos por sí mismos, y porque es conveniente que en general, teniendo en cuenta el principio de que “lo que no cuesta no se valora”, los receptores de tales servicios aporten recursos en la medida de sus posibilidades (co-financiamiento), y se recuperen costos mediante la aplicación de tarifas. 3) Debe procurarse que, en la medida de lo posible, la competencia entre diferentes prestadores de servicios opere en la esfera del bienestar social de modo que los usuarios tengan posibilidades de elegir entre diversos prestadores. Para ello deben evitarse los monopolios, en particular los estatales. El supuesto que sostiene este principio está en las virtudes atribuidas a la competencia mercantil en la asignación de los recursos y la fijación de los precios: eficiencia, mejora en la calidad de los servicios y bienes producidos, y reducción de los costos. 4) Los recursos públicos aplicados en la esfera del bienestar social deben estar destinados fundamentalmente a cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de sufragar por sí mismos la satisfacción de las mismas, y deben ser aplicados respondiendo a los principios de: focalización (identificaron la mayor precisión posible a los beneficiarios), subsidio a la demanda (traducir en la medida de lo posible el subsidio en poder de compra), evaluación a través de la medición del efecto y no del gasto, prioridad a los más necesitados, y equidad (entendida como compensación de las desventajas, mediante el trato desigual a quienes son socialmente desiguales” (Duhau, E 1999: 321).

Este nuevo paradigma ubica la problemática de la política social acotada en términos de proporcionar las respuestas más adecuadas a dos preguntas: ¿quiénes y cómo deben ser asistidos por el Estado en el terreno de la cobertura de las necesidades básicas? ¿Cuál es la mejor forma de organizar la competencia mercantil en la esfera del bienestar social? (Duhau, 1997).

Las recomendaciones puntuales para los gobiernos han sido las siguientes:

- Focalizar la acción pública en los más pobres (reducir lo social a los problemas de pobreza extrema y vulnerabilidad social).
- Descentralizar los servicios de salud y educación.
- Invertir en capital humano y en infraestructura social.
- Subrayar la vulnerabilidad de los pobres a los ciclos económicos y conceder un papel central a la dotación de activos para protegerlos.

Sin embargo, la ahora llamada política social parece distanciarse de su sentido original. De modo paradójico, con las estrategias predominantes en América Latina, aquélla tiende a referirse no al universo de las sociedades, sino a estratos específicos, con especial atención a la población en extrema pobreza, como si su situación fuese determinada con rigor por factores individuales, familiares y locales, y no por su inserción en una estructura propiamente social (Román L 2003).

También se puede sostener que este nuevo paradigma emergente, explicado por Duhau, E (1999), y expresado por las políticas sociales que aplica el gobierno mexicano, éstas se diseñan con estándares y requerimientos mundiales y que no

es más que las imposiciones por parte de los organismos internacionales aludidos para proponer y apoyar una reforma social en los países latinoamericanos¹³. El gobierno ha emprendido acciones de reforma institucional y de política social¹⁴, mediante programas de descentralización, financiados por el Banco Mundial¹⁵ y enfocados a atender los rubros de educación, salud y alimentación; aspectos considerados como indispensables para la creación de capital humano¹⁶. En otras palabras, este nuevo paradigma de política social estatal experimenta una revalorización y una reorientación. La orientación a grupos - meta y la lucha contra la pobreza por un lado y la privatización, la desregulación y la descentralización, por otro, son las nuevas directivas de la acción en política social.

Ahora bien, como lo explica Ceja, C (2004), la instrumentación de las PS se caracterizan a partir de las estrategias de desarrollo de diferentes administraciones, y en función de la lógica de los grupos de interés del sistema político mexicano. De hecho, lo que se verifica es un juego triangular entre la estrategia de desarrollo, los grupos de interés y la política social:

“La política social ingresa a la tríada (Estado-grupos de poder-población) de la siguiente manera: sus objetivos concretos se nutren de la estrategia de desarrollo, y la instrumentación toma su sesgo a partir del peso relativo de los grupos de interés... la política social en general, y el gasto social en particular, aparece como el combustible que alimenta -y hace posible- la relación entre el ejecutivo, los intermediarios políticos y la población en su conjunto. La capacidad discrecional para manejar el gasto federal representa el brazo más fuerte que posee la institución presidencial... es la extremidad principal, pues con ella el ejecutivo federal nutre, y a la vez administra, el regateo de la legitimidad política del régimen. En suma, la política social en México ha enfrentado problemas de objetivo y de instrumentación. Los objetivos han dado

¹³ “Desde un punto de vista teórico, una piedra de toque han sido los informes sobre el desarrollo mundial publicados por el Banco Mundial, particularmente a partir del Informe de 1990, donde por primera vez y de una manera directa se pusieron a la pobreza y a las estrategias para superarla en el centro de la acción de esta institución financiera” (Barba, C 2004).

¹⁴ Por supuesto que la política social en México encuentra sus orígenes históricos, políticos y filosóficos en la Constitución Política Mexicana de 1917. En particular, la política social se ha nutrido de los artículos 3°, 4°, 27° y 123°. El artículo 3° apela a un derecho social -la educación- para todos los mexicanos, en el cual no existe exclusión alguna. El artículo 4° trata de un derecho universal -acceso a la salud y a una vivienda digna- para toda la población. En contrapartida, los artículos 27° y 123° tratan de derechos ocupacionales; es decir, el derecho depende de una función social: el trabajo agrícola o industrial. Se trata, pues, de un derecho excluyente.

¹⁵ Pamela Cox, vicepresidenta del BM para América Latina y el Caribe, señala que algunos de los programas que se han aplicado México con el apoyo del BM, como el de OPORTUNIDADES, son una experiencia exportable a otros países. Cox subraya que el objetivo fundamental de la asistencia técnica y financiera del organismo hacia México es coadyuvar en reducción de la pobreza y la iniquidad (El Financiero (2005).

¹⁶ “En los años 80 y principios de los 90 se implementaron una serie de programas de *asistencia social* y fondos *sociales de inversión* en diversos países de América Latina como los Fondos de Inversión Social financiado por el BM. Que en nuestro país, parecen estar de moda nuevamente, mediante convocatorias en donde participen las ONG’S, mediante concursos previa elaboración de proyectos sociales productivos. Los Fondos de Inversión Social (FIS) constituyen la parte esencial de la estrategia político-social a los pobres, recomendada por el BM como compensación de los “costos” sociales de la política de ajuste estructural en Latinoamérica. Los fondos sociales fueron implantados y probados por primera vez en Bolivia, en 1985, por recomendación del BM. También han sido aplicados en Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá, Nicaragua, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Para el caso de México recuérdense las famosas COCINAS POPULARES” (Ceja, C 2004).

prioridad a la atención del síntoma sobre la enfermedad. Cuando la política ha intentado atacar la enfermedad, se ha quedado atrapada en la lógica del Estado y de los grupos de interés, lejos de la atención de la pobreza extrema. Estas hipótesis son corroborables a la luz de los objetivos, los instrumentos y la instrumentación misma de la política social en un horizonte histórico” (Ceja, C 2004: 6).

El horizonte histórico al que se hará referencia en este trabajo brevemente, parte de una recapitulación de los principales programas de política social que se instrumentaron a partir de 1988 y que ejemplifican muy bien la concepción de políticas sociales con un carácter residual.¹⁷

El siguiente cuadro, sintetiza las principales características de los programas de política social para atender la población que se encuentra en extrema pobreza.

Cuadro 2

Programa	Enfoque y concepción de estrategias
Pronasol (1988-1994)	-Implementar medidas de focalización y evitar la política de subsidios generalizados. -Compensar política y materialmente el alto costo del ajuste.
Progresá (Programa de Educación, Salud y Alimentación: 1994-2000)*.	-Políticas asistenciales que incentiven formación de capital humano y familiar. Focalización territorial atendiendo en primer término a las comunidades rurales clasificadas como de alta y muy alta marginalidad. - subsidio individualizado con ciertas condiciones y con una focalización muy precisa en ciertas categorías de localidades (las más marginadas) y de personas (mujeres madres de familia y niños escolarizados desde tercero de primaria.
Superación de la pobreza: una tarea Contigo. (2000-2006).	-Pactos de corresponsabilidad para hacer a las personas partícipes de su propio desarrollo a través de una posición subsidiaria que deje de lado el asistencialismo. -Conceptos relevantes como oportunidad, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad están contenidos en los objetivos y estrategias como mecanismos de inclusión. -Política social focalizada a la población con pobreza extrema y atención a microrregiones de alta marginación.
Características comunes de los tres programas	
El eje principal de las políticas sociales se ha reorientado en la vía de la focalización. Primero mediante la hibridación de estrategias, en el caso del Pronasol (1989-1994), y enseguida con la focalización a la extrema pobreza, mediante el PROGRESA/OPORTUNIDADESr (1997-2002). Desde la década de los ochenta, y sobre todo en los noventa, la reorientación de las políticas se ha efectuado en dirección de la llamada inversión en capital humano, que procura generar capacidades individuales de rentabilización de la fuerza de trabajo. Las políticas sociales son de carácter asistencialista, focalizado y coyuntural.	

¹⁷ Los problemas de asistencia social dirigidos a los pobres (construcción de viviendas de interés social, programas alimentarios, etc.) tampoco son ninguna novedad en la región; en diversos países existen desde los años 60 o 70 (México, Chile, Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, etc.). En México como en otros países las áreas tradicionales de la política social, como son los sistemas de salud y educación públicas, de inspiración universalista, gratuitos para los menos privilegiados y, al menos de acuerdo con la ley, accesibles para todos los ciudadanos, perdieron su aspiración universalista en los últimos años debido a su “decadencia” progresiva.

De los programas aludidos en el cuadro, existen algunos análisis que hablan de sus distorsiones y el poco efecto que tuvieron en las comunidades donde se aplicaron.

El PRONASOL formó parte del nuevo enfoque del gasto social para enfrentar la pobreza extrema e integrar a los pobres al proceso de estabilidad económica y recuperación. El Pronasol¹⁸ puso énfasis, más bien, en programas específicos que en subsidios generalizados y costosos (Rojas, C 1992).

Sin embargo, la pequeñez del programa en relación con el PIB, su dispersión geográfica y su selectividad constituyen una serie de limitantes para alcanzar sus objetivos. En realidad, las inversiones hechas a través de PRONASOL fueron inversiones cuidadosamente seleccionadas en función de las exigencias electorales del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Algunos consideran que fue un simple instrumento populista y electoralista al servicio del PRI, que regresó a los métodos populista más tradicionales para afirmar su programa de modernización neoliberal (Guillén, H 1997).

Por lo que respecta al PROGRESA, la jefa de la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad del Banco Interamericano de Desarrollo, Nora L (2000), sugirió en el año 2000, que el próximo gobierno de Vicente FOX tiene dentro de una de sus tareas mejorar el funcionamiento del Programa de Educación, Salud y Alimentación (ProgresA) para extenderlo a las zonas urbanas, con mayor participación de la comunidad. Reconoció que el ProgresA ha generado desconfianza por su manejo electoral, pero lo importante es ver si funciona en otros niveles porque es uno de los más grandes del mundo en términos de transferencia de ingresos, a costos de administración muy bajos.

La investigadora Nora Lustig, recordó que cuando se puso en marcha el programa Solidaridad, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se daban cifras de obras realizadas, pero sin presentar cifras del rezago y sin hacer análisis de impacto. La nueva política social de Estado, insistió, debe tener continuidad y bases objetivas de evaluación. Hay instrumentos que ya no se pueden utilizar porque no son redistributivos. Si los recursos fiscales son escasos hay que transferirlos a

¹⁸ “La estrecha asociación de este programa con la controvertida figura presidencial que lo impulsó, provocó que sus limitaciones se hicieran más evidentes que sus virtudes—en particular acusaciones de fines políticos más que compensatorios- esto fue consecuencia también de la aparente discrecionalidad y falta de transparencia en la asignación de los recursos del programa, en ausencia de mecanismos claros de focalización y evaluación de impacto. De hecho, la falta de información clara y detallada sobre estas asignaciones ha imposibilitado, hasta la fecha, una evaluación rigurosa de su impacto. Sin embargo, tanto su diseño, como la evidencia disponible, sugieren dos limitaciones importantes. Primero, dada la ausencia de mecanismos claros de focalización, y la asignación en función de las demandas organizadas de las comunidades, no es probable que el programa haya llegado en forma *prioritaria* a la población en pobreza extrema, que no es en general en México la que mayores oportunidades organizativas tienen para hacer oír sus demandas. Segundo, su impacto en las comunidades beneficiarias se vio limitado por la ausencia de una estrategia de inversión integral y prioridades claramente identificadas. En particular, la gran mayoría de los recursos de PRONASOL se invirtieron en infraestructura social básica, con un impacto indirecto y más bien incierto sobre el consumo y oportunidades de vida de las comunidades beneficiarias. Es importante reconocer, sin embargo, algunos legados positivos de este programa para ProgresA” (Scott, J 1999).

quienes más lo necesitan, Nora Lustig; agrega que sobre la evaluación del sexenio Zedillista en materia de abatimiento de la pobreza extrema, no hay forma de medirlo, pues aún no se conocen los resultados de la encuesta más reciente. De acuerdo a lo dicho por los investigadores Barba, C y Pozos, F (2003), el PROGRESA, puede considerarse un programa de segunda generación dentro de las redes de protección social recomendadas por el BM y el BID ya que se diseñó después del Informe Mundial de 1990. En el caso PROGRESA, el BM estableció como estrategia prioritaria reducir la pobreza ya no el suministro de infraestructura social como la que ofrecían los Fondos de Inversión Social (FIS), sino la inversión en capital humano.

Este cambio se produjo porque se empezó a considerar que la acumulación de capital humano¹⁹ permite mejorar directamente el bienestar y aumenta la habilidad de los más pobres para aprovechar las oportunidades de ingreso generadas por el mercado (BM 1990)²⁰.

Aunque en su operación; el PROGRESA²¹ afecta la economía doméstica a través de transferencias directas de efectivo, suplementos alimenticios y dotación de servicios sociales, desde su delineación tomó en cuenta dos criterios que el BM y el BID proponen para una buena focalización: la ubicación geográfica de las comunidades donde la pobreza es endémica, así como el género y la edad de la población objetivo. Por ello, el programa se dirigió a localidades con alta o muy alta marginación y a la población considerada más vulnerable: los niños en edad escolar y las mujeres, porque se considera que invertir en ellos permite romper el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza (BID 1998: 22-23)²².

¹⁹ "El BM ha volcado su acción en las políticas sociales. Si antes lo hacía en caminos, energía o vivienda, ahora declara que su primera prioridad es la educación, seguida de la salud, en lo que denomina "inversión de capital humano"... El BM a de convertirse en el Caballo de Troya del ajuste estructural y de la redefinición del papel del mercado y del Estado en el campo de las políticas sociales. En las prácticas de esos organismos es evidente un claro interés asociado al paradigma neoliberal que comparten: restituir al mercado el lugar que tenía antes de estad décadas de estatismo... el BM es un Caballo de Troya porque introyecta en el mundo público valores y criterios propios del mercado, del mundo de las empresas y de la competencia. Hay muchos ejemplos de ello en el campo de la Educación, como la valoración de la calidad centrada en resultados cuantificables y comparables (sistemas de incentivos, mecanismos de competencia en la asignación de recursos, etc.," (Coraggio, J 1996).

²⁰ Citada por Barba, C y Pozos, F.

²¹ "A finales de la última década se dio una convergencia en los principales organismos y foros internacionales sobre una estrategia contra la pobreza extrema centrada en inversión en capital humano básico, focalizada sobre los grupos más pobres, y tomando en cuenta las complementariedades a este nivel de carencias entre educación, salud, y alimentación (Banco Mundial 1990, PNUD 1990). En el caso de México, esta estrategia fue formulada explícitamente a principios de la presente década en un trabajo del Banco Mundial realizado por Santiago Levy, que propone "la provisión simultanea de un paquete básico de educación, alimentación y salud que aproveche las complementariedades entre estas necesidades". Levy (1991/58). Al integrarse en la administración de Zedillo (1994-2000) como Subsecretario de Egresos en la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, Santiago, Levy juega sin duda un papel central en la inspiración y diseño de ProgresA" (Scott, J 1999).

²² Citada por Barba, C y Pozos, F (2003).

Durante el sexenio pasado, el procedimiento de focalización del programa fue cuestionado con seriedad porque excluía a la población extremadamente pobre que residía en comunidades donde la marginación no era alta o muy alta, en especial en zonas urbanas donde la pobreza extrema es una realidad indiscutible.

Barba, C y Pozos, F (2003), señalan que; sin embargo, el PROGRESA, ahora denominado OPORTUNIDADES, aún sigue operando a través de transferencias directas y de la prestación de servicios a hogares extremadamente pobres, ubicados en zonas de alta o muy alta marginación y continúa condicionando el acceso a estos beneficios a que las familias seleccionadas inviertan en el capital humano de sus hijos, a través de una mejor alimentación y de su asistencia a centros de salud y a la escuela, porque el programa considera que esto incrementa las potencialidades de los niños y jóvenes en edad escolar para generar ingresos en el futuro.

En el año 2000, después de tres años de operación, el PROGRESA fue evaluado favorablemente por el Instituto Internacional de Investigaciones en Políticas Alimentarias (International Food Policy Research Institute-ifpri-). La evaluación se realizó en varios terrenos, como la identificación de beneficiarios, sus aspectos operativos, sus rendimientos en materia de salud, educación y alimentación y aun en su impacto en el ámbito comunitario. La conclusión del estudio, puesta en términos muy simples, fue que "los niños mexicanos que habitan en las zonas rurales donde opera el PROGRESA cuentan con más probabilidades de asistir a la escuela, están siguiendo dietas más balanceadas, reciben atención médica con mayor frecuencia y aprenden que el futuro puede ser distinto al pasado" (IFPRI 2000)²³.

Barba y Pozos, concluyen que un programa de esa naturaleza no basta para ofrecerle a sus beneficiarios alternativas que los hagan permanecer en sus regiones de origen. Si no se realizan inversiones significativas en infraestructura física e inversiones productivas, las expectativas de arraigo de la población a partir de la dotación de capital humano difícilmente se concretarán.

Otro investigador Bey, M (2003), señala que el PROGRESA, la selección de los beneficiarios corresponde a la idea general que predomina en la política de combate a la pobreza en México: reducir el retraso de las áreas rurales en cuanto a servicios básicos y, al mismo tiempo, frenar el éxodo rural hacia las grandes ciudades. Sin embargo, el problema del empleo queda sin resolver.

Lautier²⁴, plantea para México, la presencia de dos fases de focalización en los años recientes: por una parte, las políticas tipo PROGRESA/OPORTUNIDADES, basadas en categorías específicas de individuos (mujeres y niños extremadamente pobres en zonas rurales (PROGRESA) y ciudades medias (agregadas en OPORTUNIDADES) y, por otra, las políticas que integran aspectos

²³ Citado por Barba, C y Pozos, F (2003).

²⁴ Citado por Román, I (2003).

sociales y de desarrollo local, como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El Programa PROGRESA (Villatoro, P 2004), fue creado por el Gobierno Federal mexicano en 1997, e inicialmente fue definido como una estrategia orientada a apoyar a familias rurales extremadamente pobres. En el año 2001, durante la administración del presidente Fox, el programa pasó a llamarse OPORTUNIDADES y comenzó a ampliar sus servicios a poblaciones urbanas. La experiencia de OPOTUNIDADES constituye, sin lugar a dudas, uno de los casos más analizados y mejor evaluados en el ámbito de las transferencias monetarias condicionadas²⁵ en América Latina, y representa un cambio significativo, desde el punto de vista de su diseño, en la provisión de servicios sociales en México²⁶.

Recalca, Román, L (2003), que la política social es indisociable de la estructura productiva y de distribución del ingreso de la sociedad en cuestión. Las políticas focalizadas difícilmente tendrán un impacto significativo y duradero de reducción de la pobreza si no se articulan con dichas estructuras, no sólo desde una perspectiva de integración de los individuos beneficiarios a los mercados de bienes y trabajo, sino creando las condiciones sociales de transferencias de recursos al interior de la sociedad.

Como se muestra en el cuadro (2), estos programas están inspirados y fundamentados a través de una política social focalizada y asistencialista en atención a la población que se encuentra en extrema pobreza.

²⁵ “Los programas que condicionan las transferencias monetarias a la realización de inversiones en capital humano por parte de sus beneficiarios se insertan en el contexto de una nueva generación de políticas sociales, que se orientan al manejo, la administración o gestión de riesgos sociales. Este modelo conceptual se funda en el postulado básico de que los individuos, las familias y las comunidades se encuentran expuestas a riesgos múltiples que provienen de diferentes fuentes. Así, los grupos más pobres están en una situación de mayor exposición al riesgo que los segmentos no pobres, debido a que tienen menos acceso o son excluidos de los dispositivos institucionales más eficaces de gestión de riesgos y a que evidencian una menor acumulación de capital humano y social. Por tanto, los nuevos programas de transferencias condicionadas que se han implementados durante los últimos años en América Latina se basan en la premisa de que una de las razones fundamentales de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición, déficit que resulta de la interacción entre los problemas de acceso de los pobres a los dispositivos institucionales de gestión de riesgos y las estrategias ineficaces de enfrentamiento utilizadas por los segmentos más vulnerables. En consecuencia, estos programas buscan, mediante el condicionamiento de las transferencias, generar los incentivos necesarios para mantener e incrementar la inversión en capital humano en los individuos y familias pobres” (Villatoro, P 2004).

²⁶ Destaca en el programa OPORTUNIDADES la promoción de la instancia llamado el Empoderamiento de las mujeres. OPORTUNIDADES se diferencia de los programas que lo anteceden en México (Tortilla, Liconsa), debido a que reconoce el potencial de las madres para usar de manera más eficiente y eficaz los recursos recibidos. Así, el programa proporciona las transferencias exclusivamente a las mujeres. La otra instancia que se promueve es la Corresponsabilidad que entrega una mayor responsabilidad a la población beneficiaria en el cumplimiento de los objetivos del programa: así, los usuarios deben cumplir con compromisos para la manutención de los beneficios.

Estos programas mencionados²⁷ han tenido el objetivo general de hacer frente a los efectos sociales ocasionados por las políticas de austeridad implementadas, de acuerdo a las recomendaciones del Banco Mundial²⁸. Sin embargo, se debe señalar que esta “lucha” contra la pobreza no implica ningún abandono del neoliberalismo, forman parte de las tareas que Hayek²⁹ considera que un gobierno debe de cumplir.

.... “Asegurar un mínimo de recursos para cada individuo o nivel base por debajo del cual nadie debe caer incluso si es incapaz de asegurar su subsistencia constituye solamente una protección legítima contra un riesgo común a todos, sino un elemento necesario de la sociedad ampliada en la cual el individuo ya no tiene deuda moral con los miembros del pequeño grupo particular en el que nació...” (Hayek, F, 1979: 136).

Limitarse exclusivamente a la atención de los que integran a la población con extrema pobreza es indispensable pero no es suficiente, se debe de enfrentar otros retos igual de importantes; como son los problemas del desempleo, subempleo, informalidad, desigualdad social y de género e inseguridad ciudadana.

Por más que los programas se diseñen e instrumenten con líneas sofisticadas de argumentación y construcción, éstos no dejan de ser meramente asistenciales y reduccionistas para enfrentar el problema complejo de la pobreza.

Aquí habría que volver, al concepto de bienestar social con un carácter residual, en este tema, es ilustrativo el documento de Nora, L, et al (2001), quien citando un artículo titulado “El crecimiento es bueno para los pobres” publicado en el año 2000 por los economistas; David Dollar y Aart Kraay del Banco Mundial, concluyen que los pobres se benefician en igual proporción que el resto de la población del crecimiento per cápita de la economía. Con este resultado, se volvió a enfatizar la importancia del crecimiento para la reducción de la pobreza. El artículo fue visto en su momento como una voz de alerta frente a un péndulo que sobre todo para algunos economistas del Banco Mundial parecía alejarse de la racionalidad económica hacia visiones que minimizaban la importancia del crecimiento y enfatizaban la organización social y la participación ciudadana (la agenda del “empoderamiento” como fundamentales para combatir la pobreza).

²⁷ Por supuesto que aquí no se va hacer una evaluación de cada uno de los programas, pues no alcanzaría el tiempo para hacerlo e incluso no es el objetivo de este trabajo, simplemente se mencionan sus principales características que indican la homogeneidad y el común denominador de conceptos y enfoques que sustentan sus propuestas de programas.

²⁸ Al igual que el BM el BID consideran que el proceso de ajuste debe de complementarse con medidas encaminadas a reducir la pobreza extrema y flexibilizar los mercados laborales. Entre las medidas que se recomiendan es la creación de redes mínimas de seguridad para reducir la vulnerabilidad de los más pobres, el establecimiento de fondos de inversión social, el apoyo a programas sociales focalizados y la promoción de la descentralización de los servicios sociales, etc., agenda que recupera en lo general el discurso del BM (BID-PNUD, 1993; BID 1997, 1998). Incluso la nueva edición de Spectrum (la revista semestral del sector de protección social del Banco Mundial) destacó: “La ampliación de los beneficios de los programas sociales para los más pobres y a la población empleada en el sector informal será clave para que los países de América Latina y el Caribe logren consolidar los logros alcanzados en años recientes a través de programas de protección social innovadores y eficaces”.

²⁹ Citado por Guillén, H (1997).

El crecimiento económico, es necesario pero no suficiente para reducir la pobreza y acciones orientadas a reducir la pobreza, incluyendo aquéllas que forman parte de la agenda del "empoderamiento", pueden contribuir a crecer más rápido. Como bien lo señala Nora Lustig, hay una asociación entre crecimiento y pobreza, donde el crecimiento económico promedio es necesario para reducir la pobreza, pero también como las acciones orientadas a reducir la pobreza pueden contribuir al crecimiento económico.

Debido al casi nulo crecimiento económico que experimentan las economías Latinoamericanas, incluso con la conocida "década perdida" de los ochenta manifiesta por su estancamiento político y deterioro social, la CEPAL ha definido a los noventa como "una década de luces y sombras" CEPAL (2001), ya que los indicadores del desarrollo económico, político y social de la región presentan una amplia gama de matices que van desde avances hasta retrocesos, pasando por la paralización en diferentes rubros. El crecimiento económico de la región se estancó y esto se tradujo en un deterioro notable de los indicadores sociales, en particular aquellos referidos a la pobreza total y la extrema.

Al problema central de la pobreza en la región con todas sus manifestaciones, debemos aunar una distribución del ingreso bastante dispar y con tendencia a incrementar la brecha antes que reducirla. En términos comparativos, la región latinoamericana es la más desigual del planeta y los coeficientes de Gini indican en el 2001 que difícilmente se encuentran en cifras menores al 0.5 y alcanzan incluso los niveles de 0.640 en el caso de Brasil, de 0.586 para Bolivia y de 0.584 y 0.582 para Nicaragua y Guatemala, respectivamente (CEPAL, 2002). Además de que este índice, lejos de disminuir, ha aumentado en los años recientes; por ejemplo, en una lista de 18 países seleccionados por la CEPAL, doce de ellos aumentaron este indicador en la última década (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela), cuatro lo redujeron (Colombia, Honduras, Panamá y Uruguay) y sólo uno se mantuvo sin cambio (PNUD 2003).

Sin embargo, aunque se ha acentuado la desigualdad económica en América Latina en todos sus rubros (Sociales, sectoriales y espaciales), la lógica gerencial del modelo neoliberal sigue haciendo hincapié en un Estado eficiente, cada vez más reducido, más marginal y desentendido de la justicia económica. Los gobiernos no desean arriesgarse a sufrir de nuevo las experiencias del problema de la deuda por lo que tratan a toda costa de cumplir con los requerimientos de los acuerdos suscritos con las entidades financieras internacionales. Por lo que los programas sociales son subordinados a las grandes cuentas macroeconómicas y el rubro social entonces es visto como un "gasto" y no como una "inversión" prioritaria y estratégica.

A partir del pobre desempeño económico de los países Latinoamericanos con décadas perdidas en los ochenta y después con luces y sombras como lo describe la CEPAL (2001), se ha coincidido en observar la cuestión social desde otros puntos de vista, de ahí de incluir una nueva agenda donde se han llevado a cabo cumbres y conferencias internacionales en la parte final del siglo XX y en los umbrales del siglo XXI.

La respuesta internacional a la desigualdad y a los aspectos excluyentes de la globalización por parte de los gobiernos nacionales y agencias internacionales, empezó con la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995 en Copenhague y en el 2000 se celebró la Cumbre del Milenio en Nueva Cork. Posteriormente se realizó la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, Xenofobia y la Intolerancia, celebrada en Durbán (Sudáfrica) en septiembre de 2001; y la Cumbre Mundial sobre desarrollo sustentable, realizada en Johannesburgo en septiembre 2002.

Paralelamente con la celebración de estas Cumbres, ha habido una serie de programas para atender los problemas de pobreza como son (Panorámica de estrategias para reducir la pobreza, BM³⁰; Pobreza, PNUD³¹; Hacia la eliminación de la pobreza, PNUD; Micro crédito, FNUDC y DAESNU)³².

En el marco de estos encuentros, lo social se ha puesto en el centro del debate intelectual y político internacional con temas; como la distribución de pérdidas económicas y sociales producidas por la globalización; la persistencia de pobreza extrema, el creciente desempleo, la migración internacional, la persistencia de desigualdades de género, la acentuación de los riesgos sociales para los jóvenes, etc.

Lo importante de estas Agencias Internacionales, es el papel que juegan no sólo en el financiamiento, sino en la producción de conocimientos relevantes para el desarrollo social. La propia CEPAL ha impulsado estrategias para matizar los procesos de ajuste para “una transformación productiva con equidad y este organismo rechaza la separación de tareas entre la política social y la política económica.

³⁰ Se ofrece una visión panorámica de las diversas estrategias para la reducción de la pobreza. Incluye una introducción a dichas estrategias, principios fundamentales, fases claves del proceso, conexiones entre la elaboración de documentos sobre estrategias de reducción de la pobreza (PRSPs) y las políticas del Banco Mundial/FMI, además de un glosario de términos básicos.

³¹ Este sitio es administrado por la División para la Eliminación de la Pobreza y el Desarrollo Social (SEPED) del PNUD, responsable de brindar asistencia y asesoría en cuestiones de políticas en tres áreas centrales dentro del marco del programa de Desarrollo Humano Sostenible (DHS): erradicación de la pobreza, empleo y subsistencia sostenible, y género y desarrollo.

³² Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAESNU). Estos programas de microcrédito y las microfinanzas para “reconstruir el tejido social”, arrancan de una campaña global que hace siete años el gobierno de Clinton propicio y para que el 2002 se celebra la V cumbre del Microcrédito en Nueva York. Las Naciones Unidas instauran el Año Internacional del Microcrédito 2005, subraya el organismo la importancia de la microfinanciación como parte integral de nuestro esfuerzo colectivo para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos programas pertenecientes a las Naciones Unidas sostienen que “el acceso sostenible a la microfinanciación ayuda a mitigar la pobreza por medio de la generación de ingresos y la creación de empleos, permitiendo que los niños asistan a la escuela, permitiéndoles a las familias obtener atención de salud y empoderando a las personas para que tomen decisiones que se adapten mejor a sus necesidades. El gran reto que tenemos por delante es retirar las trabas que excluyen a las personas y les impiden participar cabalmente en el sector financiero. Juntos, podemos y debemos crear sectores financieros inclusivos que ayuden a las personas a mejorar sus vidas.”

La propia CEPAL (2000), destaca en sus propuestas la promoción universal e indivisible de derechos económicos, sociales y culturales, que coloquen en la agenda social la construcción de ciudadanía social y se desvincule la oposición entre universalidad y focalización.

En fin, donde no se ponen de acuerdo los organismos internacionales es sobre el crecimiento de pobreza; para algunos ha crecido para otros ha decrecido, como ha dicho la secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Montes (El Financiero, 2005), el nivel de la pobreza depende de quien la mida³³. El Programa de Asistencia a México, conocido como Country Assistance Strategy o CAS del BM³⁴ señala que el estancamiento de la economía en los primeros años del 2000 impide reducir la pobreza, pues si no ha habido crecimiento económico es difícil pensar que haya habido una reducción de la pobreza.³⁵

El BM señala que los logros de México en la reducción de la pobreza y en el desarrollo están ensombrecidos por características persistentes en el mapa social del país, como el hecho de que las cifras absolutas de pobreza siguen siendo inaceptablemente altas (45 millones de personas, según la medición del organismo)³⁶, y por la marcada desigualdad en la distribución de los ingresos, que

³³ Duclos, Jean-Yves (2001). "Problemas de Medición de vulnerabilidad y pobreza para las políticas sociales. Unidad de Protección Social, Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial. Los métodos de evaluación para medir la pobreza se pueden dividir en dos grupos. Siguiendo a Ravallion (1994), se describirán como métodos basados en el bienestar y no basados en el bienestar. En la práctica, el primer método tiende a concentrarse principalmente en comparaciones del "bienestar económico", el que por simplicidad también llamaremos "nivel de vida". Como se verá, este método está marcadamente relacionado con la teoría económica tradicional y también es usado en forma generalizada por los economistas en las operaciones y el trabajo de investigación de organizaciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los Ministerios de Finanzas y Planificación de países desarrollados y en desarrollo. Por tradición, el segundo método ha sido recomendado principalmente por los científicos sociales (distintos de los economistas) y en forma parcial como reacción al primer método. Sin embargo, recientemente y cada vez en mayor grado, tanto los economistas como los que no lo son han planteado este segundo método como un complemento multidimensional al método clásico del nivel de vida".

³⁴ [www. Banco mundial.org.mx](http://www.bancomundial.org.mx) el CAS.
<http://www.bancomundial.org.mx/pdf7estudioporsector7povertyinmexico/1.pdf>.

³⁵ En 2001, el producto interno bruto decreció 0.3%. Paradójicamente el propio (BM: 2004), dice que el gasto en programas destinados a los pobres representa en la actualidad el 1,3% del PIB, en comparación con el 0,7% en 1990. Los programas que involucran transferencias a los pobres liderados por OPORTUNIDADES desde su creación, crecieron en promedio un 8,4% al año durante la década de los noventa y un 9.8% después del 2000. Sin embargo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su informe: Panorama social. Indicadores sociales de la OCDE, se señala que México ocupa el penúltimo lugar en gasto social en los países de la OCDE, destina a ese renglón entre 1996 a 2000 de sólo 8.2% en el grupo de naciones que en promedio destinan el 20.8% en relación a su PIB. Uno de los indicadores considerados por el organismo para medir el grado de desarrollo de un país es el relacionado con el gasto social, renglón donde México se colocó en el 2002 en el penúltimo sitio, sólo arriba de Corea del Sur y por debajo de las naciones integrantes de la OCDE.

³⁶ Respecto a la cifra que precisa el porcentaje de pobres que hay en el país, investigadores reconocidos como difieren tanto en el número absoluto como en términos relativos, pues Araceli Damián especialista en la materia e investigadora del Centro de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano del COLMEX coincide con su homólogo del Centro de Estudios Sociológicos del mismo Colegio, que el gobierno no acepta la existencia de 76.8 millones de pobres a escala nacional (La Jornada 9 de febrero 2003).

parece inmune al proceso de crecimiento y, hasta ahora, resistente a las intervenciones de política.

Sin embargo, en el tercer informe que realiza el BM se reconoce el impacto de los programas sociales como “CONTIGO”, “OPORTUNIDADES” y “El seguro popular”, para dar mayor acceso al sector más empobrecido a mejores ingresos y mejores servicios. El BM, habla de una reducción entre el año 2000 y el 2002 de 24.2% a 20.3% de la pobreza extrema en el país y de 3.7% a 51.7% en la pobreza moderada (BM, 2004).

Pero en el 2004, los técnicos del BM Maloney, W y Servén, L. (2004), sostienen que existe una divergencia subnacional entre los estados que cuentan con mayor desarrollo industrial y los que no han consolidado un sector industrial. Los salarios reales aumentaron más en los estados con mayor: Educación, Inversión Extranjera Directa/PIB e Importaciones/PIB, pero en los estados del sur, éstos quedan atrás, se registra pues, un aumento en las desigualdades de los salarios en ámbito nacional.

El siguiente cuadro, ilustra muy bien las disparidades, entre lo mostrado por SEDESOL y el BM, de acuerdo al método para medir la pobreza.

Año	Gini (Banco Mundial)	Gini Sedesol
1992	55.9	47.5
1996	54.4	45.6
2000	54.6	48.1
2002	n.a	45.4

Fuente: Lecciones del TLCAN. Conferencia en el VI Congreso de Economistas de la Habana, Cuba.

Sostienen los funcionarios del BM³⁷ Maloney, W y Servén, L, que los beneficios en México, después de 1994 no fueron iguales para todas las áreas del país y sectores económicos, y recalcan que los beneficios no son automáticos: dependen de las reformas complementarias internas instituciones, educación/tecnología, infraestructuras. Aquí vale la pena ilustrar de nuevo la idea y concepción sobre como el éxito de las políticas de ajuste dependen de cómo éstas se aplican en los países que se instrumentan.

Es decir, que las instituciones Financieras Internacionales siempre podrán atribuir el no logro de sus objetivos de crecimiento y distribución del ingreso o disminución de la pobreza, a la deficiente aplicación de las políticas que -adecuadamente-

³⁷ El BM coloca a México como la economía número 68 del mundo en materia de ingreso per cápita. El coeficiente de Gini lo estima en 54.6 puntos, dando como resultado que el 20 por ciento de la población más rica concentra el 59.1 por ciento del ingreso, en tanto que el 20 por ciento más pobre, sólo recibe 3.1 por ciento del ingreso nacional.

ellos diseñaron, en tanto que los gobiernos pueden esgrimir la responsabilidad del fracaso a las externalidades.

CONCLUSIONES

Se ha analizado como los ejes de la nueva política social apuntan no al beneficio social de un ciudadano universal, sino el apoyo coyuntural a los extremadamente pobres y a los más vulnerables.

También se explicó, como a través del Consensus de Washington se transfieren a los gobiernos nacionales la prioridad de cubrir el déficit fiscal, ante la disyuntiva entre aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público. El Consenso de Washington a través de las instituciones que lo integran, determinan que la composición del gasto público abarca tres categorías diferentes: subsidios, educación y salud, inversión pública. Los subsidios deberán reducirse, incluso eliminarse.

Por contraste, el gasto en educación y salud es considerado como la quintaesencia del gasto fiscal apropiado, en su carácter de inversión en capital humano. Esta categorización que se hace del gasto público ha implicado una redefinición en el diseño e instrumentación de las políticas sociales.

Para el modelo neoliberal, la política social es encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico, en algunos segmentos de población. La ideología económica, que fundamenta el modelo neoliberal, sostiene que la política social debe ser algo transitorio, ya que teniendo reactivación y saneamiento de la economía, el mismo mercado se encargará de generar los equilibrios básicos que den paso a no necesitar de políticas sociales y a lo sumo, sólo un segmento reducido de población necesitará de atención pública.

Entonces, la política social ya no se considera una inversión sino un gasto que representa una pesada carga fiscal para el Estado, también, “el concepto de desarrollo social se diluye y cede terreno al de compensación social”. Al contraerse y debilitarse la política social, las funciones básicas que se adoptan favorecen al sector financiero a partir de la privatización de los fondos de pensión; o del autoempleo a partir de actividades microempresariales y del otorgamiento de recursos a pequeñas y medianas empresas para mejorar su competitividad y rentabilidad.

La política social del Estado neoliberal tiene una orientación asistencial dirigida a sectores de la población que padecen la pobreza extrema. Se argumenta que la eficiencia y cobertura de las políticas sociales es un problema de recursos económicos.

Las políticas sociales ya no tienen el carácter; universalista, expansivo, y de vinculación a la política del desarrollo, éstas se limitan a acciones focalizadas y apaciguadoras de las posibles explosiones sociales surgidas entre los excluidos sociales.

En realidad, se agregaría que la focalización aparece debido a las restricciones fiscales. Mitigar los efectos de las crisis y la restricción fiscal, generan la idea de focalizar, de localizar a las personas que efectivamente lo necesiten. Todo ello con el objetivo de evitar problemas de gobernabilidad, y movilización social en tanto las medidas económicas reactivan el crecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

-Arroyo, Alberto, (1997). El reto de construir un nuevo proyecto nacional. Ponencia presentada en el XI Encuentro Internacional de Ciencias Sociales: el debate nacional Feria Internacional del libro Guadalajara.

-Banco Interamericano de Desarrollo (1993) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo. (1998) Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza. Washington.

-Banco Mundial (1993). Poverty Reduction in Latin América.
(1995, 1997). Informe sobre desarrollo Mundial. El mundo de trabajo en una economía integrada.
(2000, 2001). Informe Mundial. Lucha contra la pobreza.
(2004). La pobreza en México. org mx el CAS.
<http://www.bancomundial.org.mx/Bancomundial/SitioBM.nsf/Menu4?OpenForm&ag=4.0&nivel=4>

-Barba, C y Pozos, F (2003). Los alcances del Progres-a-Oportunidades en las regiones de Jalisco: una evaluación preliminar, Revista Universidad de Guadalajara.

-Barba, C (2004). Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington, Revista Espiral, Vol. XI No. 31 Septiembre/diciembre, Universidad de Guadalajara.
(2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. CEPAL, División de Desarrollo Social. Serie 92.

-Bey, Marguerite. (2003). Las familias campesinas pobres y la política focalizada del Progres-a, Universidad de Guadalajara.

-Benn, S (1988) A Theory of Freedom, Cambridge University Press.

-Boltvinik, J (2000), Evolución de las diversas formas de pobreza en México, Revista semestral de la escuela de economía. UMSNH, año 5, No 7 Enero-Junio.
-Bustelo, Eduardo y Minujin Alberto (1996). La política social esquiv-a. Trabajo presentado en el Primer congreso del Centro Interamericano para el Desarrollo (CLAD), Río de Janeiro, Brasil. Documento electrónico localizado en la página de la revista de Ciencias Sociales No 6. Universidades Nacionales de Quilmes, Argentina. Fecha de consulta: 10-abril-2003.

-Ceja, Concepción, (2004). La política social mexicana de cara a la pobreza. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. VIII, núm. 176.

-Coraggio, José (1996). Investigación educativa y decisión política. El caso del Banco de Mundial en América Latina. Conferencia en el II seminario Internacional "Educação Escolar no Marco das Novas Políticas Educacionais", PUC de Sao Paulo, 2-4 de septiembre.

-CEPAL, (1997). La brecha de la equidad. América latina, el Caribe y la Cumbre Social, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

(1999). Una década de desarrollo social en América Latina.

(2000). Equidad, desarrollo y ciudadanía. Resumen ejecutivo.

(2001-200). "Panorama social de América Latina 2001-2002". Documento electrónico localizado en la página oficial del organismo: www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/11254/P11254.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl.

(2001) "Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa". José Antonio Ocampo, Reynaldo Bajraj y Juan Martín (coordinadores). Documento electrónico localizado en la página oficial de la Secretaría Ejecutiva del organismo: www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/sinsigla/xml/2/6012/P6012.xml&xsl=/tpl/p10f.xsl.

(2004). Panorama social en América Latina.

-Chiara, Magdalena. (2002). Políticas sociales urbanas. Curso de Posgrado. Desarrollo local en áreas metropolitanas Módulo 8.

-Cordera, Rolando. <http://www.rolandocordera.org.mx> . Fecha de consulta: 15 de abril de 2004.

-Draibe, S. 1994 "Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas". En: Desarrollo Económico No. 134, Vol. 34 julio-septiembre.

-Duhau, E, (2001). "Política social, pobreza y focalización". Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación. Títulos del Programa Grupos de Trabajo de CLACSO. Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Alicia Ziccardi (Compiladora), CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

-Duclos, Jean-Yves (2001). "Problemas de Medición de vulnerabilidad y pobreza para las políticas sociales. Unidad de Protección Social, Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial.

-El Financiero martes 19 de abril de 2005.

-El Financiero, Lunes 2 de mayo de 2005. Página 4, Finanzas. Entrevista a Pamela Cox, vicepresidenta del BM.

-Enríquez, Isaac: (2004). Documento electrónico localizado en la página de Observatorio de la Economía Latinoamericana Revista académica de economía con el Número Internacional Normalizado de Publicaciones Seriadadas ISSN 1696-8352. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/iep-proceso.htm>.

-Forrester, V (1997). El horror económico, FCE. Forrester cuestiona: "¿es 'útil' una vida que no le da ganancias a las ganancias?, que a su vez es eco de ¿es necesario 'merecer' la vida para tener derecho a vivir?".

-La Jornada, 9 de febrero de 2003, área política.

-Lanzarotti, Mario (2003). Liberalismo y políticas sociales: de las externalidades al óptimo de Rawls, Revista Universidad de Guadalajara.

-Lessa, Carlos (1979). "Política económica: ¿ciencia o ideología?", Revista de la CEPAL, No; 7.

-Herrera, M (1998). Este trabajo es producto del Grupo Temático de Investigación sobre Empleo, Política Social y Desarrollo de la FLACSO en México.

-Hawitt, Cynthia, (1994) Structural Adjustment in a changing world, United Nations Research Institute for Social Development, Briefing paper No. 4, World Summit for Social Development, December.

-Hayek, F (1978). The Constitution of Liberty, Londres, Routledge, 1960 y New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas, Londres, Routledge and Kegan Paul.

-Herrera, M (2001). Ponencia. Presentada en el VI Congreso del CLAD (Centro Latinoamericano para la Administración y Desarrollo), en Buenos Aires, Argentina. Fuente citada por internet <http://www.clad.org.ve/anales6/herrera.html>.

-Guillén, H (1997). La Contrarrevolución Neoliberal, editorial Era.

-Guimaraes, Roberto (1988). Desarrollo social de América latina: Políticas y restricciones institucionales, en socialismo y participación 44, CEDEP, Lima.

-Maloney, William y Servén, Luis (2004). Funcionarios de la Oficina del Economista Jefe para América Latina, Banco Mundial. Lecciones del TLCAN. Conferencia el VI Congreso de Economistas de la Habana, Cuba.

-Merchand, M (2004). El estilo o patrón de industrialización de México, sustentado en una ofensiva exportadora a través de la operacionalización de las transnacionales de la industria maquiladora estadounidense", Revista Trayectorias de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

(2005). Globalización y problemas de desarrollo en América Latina, Revista Aportes, Universidad de Colima.

-Nora, Lustig. (2000). Jornada de 10 de julio.

-Nora, L; Arias, O y Rigolini, J (2001). "Reducción de la pobreza y crecimiento económico: doble causalidad. Trabajo preparado para el seminario "Teoría del Desarrollo en los albores del siglo XXI, evento conmemorativo del centenario del nacimiento de Raúl Prebisch, CEPAL, Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto.

-International Food Policy Research Institute (2000) Evaluación de los resultados del Programa Educación, Salud y Alimentación, 8 tomos. México: Progresas.

-Palma, E. y Rufian, D (1991). "Las nociones de centralización y descentralización". En: La descentralización, problema contemporáneo en América Latina. DPPS, ILPES

-Pnud (2003) "Informe sobre desarrollo humano 2002". Documento electrónico localizado en la página oficial del organismo: [www.undp.org currentHDR_S/](http://www.undp.org/currentHDR_S/).

-Román, Luis. (2001). Concepciones y diseños de políticas de ajuste estructural. Informe final. Casa México 1997-2001.

(2003) ¿Política social o políticas de fraccionamiento de la sociedad?. Número 27/primavera 2003. Dossier: Pobreza y bienestar: nuevos debates interdisciplinarios Universidad de Guadalajara.

-Romero, Antonio (1991). Política económica versus políticas sociales: Viejos odres para nuevo vino, Revista socialismo y participación / n° 54 / junio 1991, pp. 15-29 (Lima, CEDEP).

-Rojas, Carlos (1992). "El programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo", Comercio Exterior, vol .42, n.5, México.

-Sen, Amartya, (1998). "Progreso y déficit social: algunas cuestiones metodológicas", Coordinadores (Meghnad, Desai; Sen A y Boltvinik, J). Índice de progreso social: una propuesta. UNAM, coordinación de humanidades.

-Scott, John (1999) Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México1 Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas Estudio RIMISP-FAO Informe Final CIDE México 2 de Julio.

<http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/pobreza/progresas.pdf#search='programas%20de%20combate%20a%20la%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico>.

-Tobin, J (1993). Uno o dos brindis a la salud de la mano invisible, FCE.

-Torres, Gabriel (1996). La redefinición de la política social: entre la política de Estado y la política desde la sociedad. Coordinador Valencia, Enrique ¿Devaluación de la política social? Editorial Red Observatorio Social, Jalisco, Guadalajara,

-Valencia, Enrique, (2000). Alternancia y sustentabilidad social. Número 21/invierno 2000-2001. Dossier: Región y nación: agendas para su democratización. Universidad de Guadalajara.

-Vilas, C (1995). "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado", En Carlos M -Vilas, "Estado y políticas sociales después del ajuste: debates y alternativas", México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM y editorial Nueva Sociedad.

(1996). “De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)”, en “Las políticas sociales de México en los noventa”, México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO.

-Villatoro, P (2004). Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias. CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie 87 políticas sociales. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/14932/P14932.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>.

-Weber, Marianne (1995) Biografía de Max Weber. México, Fondo de Cultura Económica, México.



ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

Sobre nuestra capacidad de imaginación política para el espacio público.

Colectivo Basurama

(Alberto Nanclares da Veiga y Manuel Polanco Pérez-Llantada)

Arquitectos y miembros fundadores del colectivo.

1. DE CIUDADANÍA A CIVISMO.

En los últimos años muchas de las ciudades del estado español han ido implementando e implantando leyes de "civismo": leyes que restringen, entre otras cosas, las actividades que pueden llevarse a cabo en el espacio público y que, efectivamente, han conducido a su privatización, espectacularización y caída en desuso como espacio fundamental del encuentro y la política en la ciudad.

En nombre de la ley y bajo la amenaza de multas, se regulan muchas actividades que forman parte de las vidas cotidianas de nuestras ciudades; esto es: no se restringen o definen las actividades esporádicas que pueden hacerse (conciertos, manifestaciones, grandes concentraciones) sino que se regulan actividades tan normales como tender la ropa, besarse, jugar a la pelota, beber alcohol, tocar música, etc., etc.

Este "civismo" surgió como ideología en la Barcelona post-olímpica, lanzada a ser un parque temático de sí misma desde mediados de los 90. Paradójicamente, como parque temático de la ciudad mediterránea y de "el buen rollo" que es, se ve destruida frecuentemente por los mismos turistas a los que se consagra, quienes acuden a la ciudad a hacer aquello que esperan de ella: desde poder andar sin camiseta o descalzos hasta emborracharse y consumir drogas. En el colmo de la paradoja están las fotos que los turistas se tomaron festejando los disturbios probotellón en la Rambla del Raval allá por 2006¹

Esta ideología tuvo al poco tiempo reflejos aumentados en Bilbao (otra ciudad ansiosa por cambiar de piel, y también de alma, durante la primera década del

¹Los disturbios tras el botellón de Barcelona se saldaron con 54 detenidos y 69 heridos.
<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=28531>

siglo XX) y más adelante en Granada. Es a la postre en esta última ciudad donde el “civismo” ha resultado más restrictivo y violento, también porque es la ciudad donde se aplica con más celo y eficacia. Pareciera que no fueran suficientes para su gobierno municipal sus signos de identidad centenarios: la tradición árabe y universitaria, la montaña o su cultura.

El “civismo” vino a sustituir y ampliar los aspectos más reaccionarios del ciudadanía: una mezcla de “buenos sentimientos”, “sentido común”, “convivencia”, “respeto” y, en definitiva, un estrechamiento de lo posible a base de recortar lo deseable a la altura de lo que una modélica e inexistente familia blanca de clase media, teóricamente necesita para vivir una vida tranquila y feliz. Fuera de ello sólo hay caos, injusticia y egoísmo por parte de todos aquellos diferentes, sean mendigos o borrachos, músicos o manifestantes, viejos o niños, minusválidos... Si a lo largo de los ‘90 el espacio público fue denostado por esa misma familia inexistente que se refugió en el shopping mall, la ciudad contemporánea ha decidido convertirse en un Shopping Mall para poder “atraer” a esa familia consumidora.

Por suerte la urbanidad Madrileña no se ha visto doblegada por el “civismo”, ni tampoco por las muchas reformas físicas y legales que el alcalde Galardón acometió durante sus ocho años de mandato: las zonas de Montera, Arenal y Sol, la zona de *Triball*, Luna y Callao, así como gran parte del distrito de Lavapiés y el de Tetuán y otras muchas plazas del centro han sido reformadas, sin lograr -por razones demasiado complejas para desarrollar en este documento- su objetivo original de expulsar a sus usuarios habituales, sean estos mendigos, prostitutas, *botelloneros*, consumidores de drogas, vendedores de productos pirateados o resto de personajes indeseables para los 25 años de gobiernos conservadores en Madrid.

La proliferación de los *manteros* fue sin duda uno de los rasgos estéticos que más “africano” hicieron el espacio público de Madrid. No sólo por la procedencia de muchos de estos vendedores, sino también por la densidad de la venta informal y de personajes que utilizan el espacio público como el espacio y salón de estar del que carecen en su casa, ambos rasgos típicos de la estética de la ciudad africana. Como veremos más adelante, parece que sacar a estos personajes de las “estrías” que aún tenía la plaza, fue una de las razones por las que la Puerta del Sol se convirtió en un espacio continuo con forma de gran planicie.

2. ANTECEDENTES. EL FORAT DE LA VERGONYA.

El documental El Forat² cuenta con detalle el proceso que hizo que durante varios años, la única plaza distinta del centro de Barcelona pudiera existir.

² PEÑA Falconetti. “El Forat”. 2004. 75 min.

La historia es simple: se derriba una manzana del barrio de la Ribera, dentro del plan de reforma de ese barrio "degradado", del que el fantástico Mercat de Santa Caterina del estudio de arquitectura EMBT es el broche de oro.

Está anunciada la construcción de un parking subterráneo, pero el hueco (el forat en catalán) queda vallado y las obras se mantienen paradas durante meses. A finales del 2001 los vecinos instalan un árbol de Navidad que es desalojado por la policía, lo que conduce a la invasión y toma del recinto.

En aquellos 5.000 m² y durante los siguientes 5 años se produce un proceso de gestión vecinal, tanto espacial, como constructiva y política; se construye una cancha de fútbol, varios huertos, mobiliario para diversos usos, columpios infantiles, una fuente de agua potable y un escenario para la celebración de un festival flamenco que a lo largo de sus ediciones fue cobrando creciente notoriedad.

Pero además se construye una sociedad de vecinos que se cuidan entre ellos, que se conocen (obvio, el barrio es pequeño y denso) pero que también se reconocen. Comunidades de inmigrantes y habitantes originarios de la zona, gitanos y *payos* y habitantes de varias casas *okupas*, se dotan mutuamente de responsabilidad para construir en ese "agujero de la vergüenza" una Plaza, que existe mientras las reformas profundas del barrio avanzan a su ritmo.

El gobierno municipal de la Ciudad Condal, siempre represor, se enzarza en una lucha que termina en octubre de 2006 con la plaza, una vez más, vacía y rodeada de Mossos de Esquadra³.

Tras el desalojo se construye el parking subterráneo planeado, y sobre él se reconstruyen los mismos elementos que había construidos, sólo que de manera "normativa", "estatal", "legal". El aspecto de la plaza es prácticamente el mismo, sólo le falta la vida. Al menos se consiguió que la plaza siguiera teniendo el suelo de tierra (*conditio sine qua non* en las negociaciones que se produjeron entre los vecinos y el Ayuntamiento tras el desalojo), característica que a día de hoy hace que sea la única plaza con pavimento de tierra que existe en todo el centro de Barcelona.

3. EN EL PRINCIPIO FUE EL BOTELLÓN.

A mediados de los '90 España era un país tranquilo, entregado a la idea de país que proponía el PP. Pocos conflictos políticos sobrevivieron al *Segundo milagro económico español*, y aún los conflictos en defensa del territorio y en contra de la guerra, que tan socialmente fructíferos serían durante la siguiente década, no habían logrado hacerse un hueco en la agenda ciudadana.

³ **DELGADO** Ruiz, Manueli. "El 'forat de la vergonya". Artículo publicado en El País. http://elpais.com/diario/2006/10/10/catalunya/1160442449_850215.html

Así las cosas, a mediados de los '90 algunos grupos de jóvenes empezaron a juntarse a beber alcohol en las calles fuera de temporadas festivas. Durante toda la primavera y verano, al hilo de las grandes celebraciones de las capitales de provincias (Fallas, San Fermín, ferias de Andalucía, etc.) los jóvenes cambiaban el bar por la calle, y la clásica *litrona* en el banco por varias decenas de litros de *kalimotxo*, o una botella de alcohol de 40 grados (vodka, ron o whisky, a elegir), una botella de refresco de dos litros, una bolsa de hielo y un lugar concurrido por otros miles de jóvenes. Este fenómeno adquirió el nombre de *botellón*.

Si bien es difícil determinar cuándo empezó a ser un evento masivo, sí es destacable que el verano de 1997 con sus pertinaces sequías se hizo eterno, lo que condujo a "hacer *botellón*" en Madrid incluso en invierno.

Esta actividad se convirtió en la única forma de ocio nocturno para muchos de los que éramos jóvenes en aquella época y en una pesadilla para las autoridades, que veían varios parques de su ciudad convertidos en vertederos cada domingo por la mañana.

El *botellón* en invierno incluía además hacer hogueras: se quemaba todo lo disponible (tetra bricks, botellas, cartón, madera...). Resulta hoy prácticamente inconcebible como práctica cotidiana una hoguera alimentada colectivamente por varias decenas de personas, salvo las hogueras de la noche de San Juan, que por pertenecer a la lista de "fiestas tradicionales" salva de alguna forma las leyes cívicas.

Ya en el año 2006 en Basurama dimos una charla en la que hablábamos del *botellón* como "forma creativa de reutilizar espacios (públicos) degradados" en el I Congreso Internacional de la Juventud⁴. Puede que esta forma de usar el espacio público sea un "patrimonio legítimo" de nuestra generación (la de los nacidos en los '80).

La prohibición del "dispositivo alcohol" (en pocas ciudades de España se puede comprar alcohol después de las diez de la noche), sin embargo, no modifica sustancialmente el deseo de estar en la calle. Tal vez ha bajado el volumen de basura generado en las zonas de *botellón*, pero no hay manera de prohibir la vida. El límite de "lo posible" en la calle es infinitamente elástico, como demuestran las más variadas fiestas populares que existen en todo el territorio español.

Después del *botellón*, las famosas "quejas de los vecinos" (seguramente el vector político más fantasmagórico de nuestra época) van dirigidas ahora al crecimiento exponencial de terrazas de bar. Estas conviven con los *lateros*, que se han encargado rápidamente de saltarse la ley, y siendo más versátiles y eficientes que el Estado, ofrecen un servicio imbatible: una lata de cerveza fría en tu mano por sólo un euro. Hoy como en los '90 se hace el mismo "uso alcohólico" del espacio

⁴ **BASURAMA. CASTRO** Bejamín y **RODRIGUEZ** Migueli. "Basurama: proyectos". <http://www.madrid.mobi/UnidadesDescentralizadas/EducacionyJuventud/Juventud/JornadasYCongresos/Ficheros/LibroDePonencias.pdf> Página 192.

público que propuso el *botellón*, sólo que ahora con una gestión económica distinta.

4. MADRID Y LA NOCHE EN BLANCO 2010.

¿Cuál es la diferencia entre un partido de tenis en la Gran Vía organizado por Nike y uno organizado por nosotros? Nos lo preguntábamos constantemente con todos los artistas a los que tuvimos la suerte de comisariar en La Noche en Blanco 2010.

La respuesta es simple: el control.

En el partido de Nike, todo está controlado. Puede ganar Nadal o Federer, pero no va a ocurrir nada fuera del guión. Sin embargo en el arte público que nosotros concebimos es inexcusable que el participante también sea creador de la obra y, como co-creador de la obra se apropie de ella. Y por tanto también de la situación y el contexto, lo cual conducirá directamente a que no sepamos cómo o si podemos controlar lo que va a ocurrir. En La Noche en Blanco todo tenía que estar *a priori* controlado, aunque sepamos que un millón de personas por la calle no puedan ser controlados al cien por cien.

El espacio público fue uno de los ejes centrales de la política del alcalde Gallardón, no sólo su reforma física y su legislación, sino sobre todo su imaginario colectivo: desde las luces de Navidad hasta la delimitación de lo que es era una fiesta popular y lo que no (un caso ejemplar es el de las fiesta del 2 de mayo en el barrio de Malasaña), la representatividad de algunos edificios (como por ejemplo y especialmente el cambio de la sede del Ayuntamiento), lo que significa "limpieza", "silencio" y muchas otras áreas de la cultura urbana.

En su política típicamente dicotómica, Gallardón llevó adelante la construcción de los PAUs, una forma de ciudad sin cualidades de espacio público que en Basurama estudiamos para la realización de la exposición *Basurama Panorámica* en el año 2006⁵. En aquellos diseños urbanos también se sobredimensionaron los dos grandes tópicos del espacio público: tamaño y metros cuadrados. Una calle necesita mucho más que eso para existir. En el centro, por su parte, terminó de definir y construir el espacio público contemporáneo como recurso para ser alquilado.

En una ciudad que abrazó como ninguna el deseo y los postulados de ser una "Ciudad Global", el consumo se impuso como forma de organización y pensamiento de la vida en común. En los espacios públicos reformados por Gallardón, se siguen dando toda clase de eventos más o menos insípidos. Son insípidos por ser eventos controlados y de consumo (tanto de marcas como de

⁵ **BASURAMA** y **REY Miguel**. "De la basura a la basura pasando por la basura". http://www.basurama.org/b06_expo_basurama_panoramica_contenido.htm#a

espacio público), aunque a lo largo de los años vayan mutando para adaptarse a algunas de las tendencias más "frescas".

Nosotros veníamos, como todos los madrileños, de vivir muchos eventos en la calle: la tradicional Cabalgata de Reyes se había convertido en un desfile mastodóntico, el desfile del Orgullo Gay en uno de los más grandes del mundo, invadiendo todo el centro durante siete días, el viejo MAPOMA (Maratón Popular de Madrid) se había multiplicado en muchas carreras populares cada domingo de primavera, etc.

Además, habíamos vivido manifestaciones masivas (11-M, NO a la Guerra) así como los más diversos chiringuitos de propaganda: Reyes Magos y Papá Noel en la puerta de centros comerciales, una pista de snowboard en una plaza céntrica de Madrid, la celebración de la Eurocopa de fútbol del 2008, una playa ficticia y varios "festivales olímpicos" para celebrar las reuniones del COI, además de varios fenómenos "desde abajo", como los primeros *flashmobs*, la Bici Crítica, la Ciclonudista o el festival Madrid Abierto. Etc., etc.

Así, algunos de los proyectos que comisariamos en la Noche en Blanco del 2010 pretendieron no ser barracas de feria más o menos sofisticadas en las que el público hace cola para ver o disfrutar de una atracción, sino que propusieron un boceto de institucionalidad: un sistema de gestión y relaciones entre las personas.

Esas institucionalidades dieron de hecho forma de al espacio, tanto como el espacio las definió. Estas instalaciones estaban diseñadas específicamente para su espacio, su entorno y sus usuarios y pretendían ser plataformas que podían ser utilizadas de maneras propias y apropiadas por cada cual. No eran una máquina de juegos o interacciones en las que hay que seguir una regla o recorrido para conseguir una diversión o beneficio determinado, sino más bien plataformas que promovían nuevas relaciones, tal y como concebimos que podía ser vivida la ciudad a través de nuestra propuesta de comisariado⁶.

Si cada espacio supone una institucionalidad y cada institución demanda un espacio, el tiempo en que vivimos, la ciudad y la sociedad que queremos necesita nuevas infraestructuras en las que nuevas relaciones puedan darse. Si un espacio, por muy imaginativo y sorprendente que sea, por más efectivo en la producción de relaciones, sociedades y políticas que sea, no puede imaginar nuevas instituciones, una vez más, nos confirmaremos como decoradores de la barraca que el poder nos presta para protegernos de los elementos.

La imaginación espacial, pues, no sirve para nada si no va aparejada de imaginación para diseñar instituciones. En un proceso constantemente recursivo, el espacio debe poder ayudarnos a imaginar instituciones, y esas nuevas institucionalidades deben demandar nuevos espacios.

⁶ **BASURAMA**. "Sobre la participación de Basurama en LNEB 2010".
<http://basurama.org/lneb/?p=8>

5. @ACAMPADASOL.

Antes de que unos cuantos iluminados (en el mejor sentido de la palabra) decidieran que "aquí hace falta un espacio público" (tal y como se cuenta en 15M.cc⁷) y se dispusieran a dormir en la Puerta del Sol la noche del 15 de mayo de 2011, e inauguraran con ello el momento y el movimiento político español más importante de las últimas décadas, había habido dos acampadas muy populares en Madrid.

Durante más de un año (entre 2000 y 2001) los trabajadores de Sintel, una empresa de infraestructuras de telefonía que Telefónica había conducido a la quiebra, durmieron en el Paseo de la Castellana en torno al Ministerio de Industria. Allí construyeron lo que llamaron el *Campamento de la Esperanza*, una ciudad de miles de habitantes construida enteramente a partir de materiales reutilizados en el que había una pequeña organización social y muchos programas para entretener, alimentar, lavar y permitir reunirse a muchos trabajadores que habían venido desde sus ciudades a quedarse en Madrid hasta que les dieran una solución que, finalmente (aunque parcialmente) consiguieron.

Después de ver su ejemplo de reutilización (¡hasta usaban clavos 100% reutilizados de pallets!) en la impresionante película El efecto Iguazú⁸ nosotros los invitamos a participar en el festival Basurama03, el primer festival que diseñamos con el esquema de invitar a aquellos que nos resultaban interesantes.

La otra acampada es también un hito para nuestra generación: la "Acampada del 0,7%", una iniciativa de que exigía el gasto del 0,7% del PIB en cooperación al desarrollo, formada por toda clase de organizaciones sociales, que durante el otoño e invierno de 1996 acampó en el Paseo de la Castellana, sin lograr su objetivo. En ella ya ejercía de líder local un ahora muy conocido Pablo Iglesias y muchos aprendimos a "poner el cuerpo" de la manera más básica.

Aquellos jóvenes que durmieron cinco semanas en la Puerta del Sol no reclamaban discursivamente "democracia real YA", sino que la ejercitaban en su propia práctica. No creemos que sea irrelevante el hecho de que las acampadas siguieran el modelo de la Plaza Tahrir de El Cairo, que conmovió al mundo en febrero de 2011. El impulso inicial para @acampadasol asume como posible un pensamiento africano, que por supuesto desborda nuestro esquema europeo. Obviamente, "la plaza española" está adaptada a los usos y costumbres de los jóvenes que, por ejemplo, han llenado zonas de acampada de festivales. Además de un prototipo de ciudad -con su forma y sus instituciones centrales, su orden, sus calles, etc.-, las acampadas que se produjeron en diversas ciudades del Estado en aquella primavera y verano de 2011 fueron un prototipo de democracia,

⁷ GRUESO, Stéphanne M. "15M15M: "Excelente. Revulsivo. Importante"". 75 minutos. <http://madrid.15m.cc/p/documental.html>

⁸ VENTURA, Pere Joan. "El efecto Iguazú". 90 minutos.

es decir un prototipo de ciudadanía, suponiendo que una ciudad es una cierta forma de relacionarse entre personas.

En aquellas ciudades temporales existían de manera totalmente insospechada operaciones fundamentales de "civismo" (en su sentido más clásico y convivencial, el menos reaccionario), como puede ser el cuidado, el respeto por los horarios, la protección física entre iguales, así como un servicio de organización y orden para los conflictos que, naturalmente, surgen en cualquier sociedad mínimamente compleja.

Todo ello sin la intervención siquiera subsidiaria del Selur (Servicio de Limpieza Urgente), esa instrumento de la administración municipal de Madrid que toma la excusa del medioambiente para controlar, dirigir y restringir el espacio público, mediante la sacrosanta "limpieza" de las calles y las plazas, objetivo moral y político inexcusable para todas las sociedades cristianas.

Todas las instituciones tradicionales del estado se dedicaron a demonizar estas acampadas durante el 100% de su duración, conscientes como fueron del terremoto que suponía esa "ciudad dentro de la ciudad" para todo el *status quo* de la sociedad española. Lo decible, lo pensable y lo posible fueron expandidos tan radicalmente que hasta que no se exploren todos sus límites, el 15-M no podrá darse por terminado. Fueron demonizadas precisamente por todo aquello que no hacían; comportase como la sociedad a la que sustituían: no eran sucias, ni eran espacio de *botellón*, ni de fiestas, ni ruidosas... Ni siquiera fueron consumistas ni individualistas, que son los dos pilares ineludibles de nuestro tiempo.

En las réplicas políticas de ese terremoto -instituciones como la PAH, las asambleas de barrio y los miles de grupos de trabajo de todas las cuestiones acuciantes para la sociedad española- este deseo de ciudad está presente, tanto como lo está en sus réplicas espaciales. En los últimos años, una serie de "espacios públicos autogestionados por la ciudadanía" vienen funcionando con éxito: El Campo de Cebada, Esta es una plaza, Can Batlló, el Solar Corona, autoBarrios SanCristóbal, todos los huertos de la Red de Huertos Urbanos de Madrid y otros muchos espacios con menos impacto en los medios de comunicación o en congresos como este.

Estos espacios dan forma definida a la comunidad, la sociedad y la política que todo espacio público debería tener. Todo lo que allí sucede, sean eventos masivos de actividades tan diversas como el deporte, el cultivo agro-ecológico comunitario o ciudadanas que van allí "a hacer nada", supone una contrarréplica a los espacios públicos oficiales y una enmienda a la política de gestión de la ciudad y a la falta de imaginación política y técnica para el uso del espacio público.

Pero si estos espacios no logran ser más que espacios que convocan a algunos a participar en ellos (es decir, si no logran hablarle al resto de la ciudad), entonces se convierten en una suerte de refugios inversos al shopping mall contra un espacio público en efecto usurpado por esas familias consumistas de clase media.

6. ¡PIENSA, SOL!

No por ser conocida la historia resulta menos turbia e increíble: un día empieza a circular por internet de manera viral, esto es, sin fuente conocida y a gran velocidad, una imagen de la Puerta del Sol con un *chiringuito* y una terraza de unos 300m². Se supone que ese es el proyecto que el nuevo gobierno municipal de la alcaldesa Ana Botella tiene para la Puerta del Sol. Una respuesta a medio camino entre la necesidad de ingresar dinero a través del alquiler del espacio público disponible y la necesidad de controlar las muchísimas manifestaciones convocadas y espontáneas surgidas tras el movimiento 15-M, que había tomado la plaza como su talismán y centro neurálgico (como por ejemplo la persona que esperó colgada de una farola el veredicto del COI sobre las olimpiadas de 2020).

Parecía una clásica maniobra de los gobiernos del PP, la de tirar una pedrada casi delirante para luego hacernos tragar con un desastre menor, aparentemente mucho más aceptable. Sin embargo, el "think tank" sobre Madrid *Madrid Think Tank* recogió el guante de la propuesta proponiendo un "proceso participativo" y un "concurso internacional de ideas" para reformar el área de Sol.

Más allá de la falta de participación, o de lo innecesario del proceso (la Puerta del Sol ya estaba llena de ideas, las que propuso @acampadasol) y de la victoria de una propuesta tan aséptica y elegante como inútil (la del estudio de Linazasoro, habitual diseñador de espacios públicos), lo interesante fue cuán rápido resultó obsoleto el concurso.

Convocando una serie de "expertos": arquitectos, historiadores, sociólogos (¿puede realmente haber algún experto en plazas que lo sea más que cualquier ciudadano?) para prender el debate, proponían una serie de usos e ideas para la plaza, que el antropólogo Alberto Corsín rebatió con certeza⁹: no tiene sentido pensar en la reforma de una plaza sin pensar qué es una plaza hoy en día.

Es decir, la cuestión no es pensar el contenido de la plaza, sino su sentido completo. Puede ser tan válido un parking de bicis, una zona infantil y unos árboles centenarios como una zona para skaters, una estatua y una zona para caca de perros o como un banco con cientos de puestos de trabajo con enchufes y wifi.

El espacio público, hoy en día, ha dejado de tener forma para tener sentido.

⁹ **CORSÍN**, Alberto. "Piensa Sol (I)".
<http://www.prototyping.es/uncategorized/madrid-al-sol> .

7. DE AQUELLOS BARROS... ¡ESTOS JARDINES! LOS JARDINES DEL ARQUITECTO RIBERA O LA PLAZA DE BARCELÓ.

Con los cambios de las pautas de consumo y al hilo de la "retail gentrification", se ha propuesto en los últimos años un plan de reformas de varios mercados madrileños. Entre otras muchas medidas, se convocaron concursos públicos (esa técnica tan democrática) para modificar su entorno y rehacer los mercados de San Antón, Barceló y La Cebada .

En el caso de Barceló, mientras duraran las obras del mercado, los comerciantes se instalaron en un mercado provisional "desmontable" de acero y plástico instalado sobre los jardines del Arquitecto Ribera, uno de las "zonas cero" del botellón de los 90.

Mucho tiempo antes de que las obras terminaran, un grupo de vecinos se conforman bajo el nombre *Vecinos Haciendo Jardines* para personarse en el debate sobre, en principio, el desmontaje del mercado y la restitución de los jardines.

Meses de debates con la participación de vecinos muy bien formados para la tarea, han conducido a un proceso "participativo" en el que el ayuntamiento diseña y da a elegir a los vecinos entre tres opciones de jardines: "La Y", "La O" y "La U". Sus nombres sólo hacen referencia a la forma que toman las zonas verdes en el espacio. Sólo se puede elegir dónde van los árboles, parterres, bancos y zona infantil. Y nada más. Porque las propuestas no tienen nada más.

Después de décadas de reformas y diseños de espacios públicos de las más variadas formas (ver los ejemplos del European Prize for public space¹⁰), de las "plazas duras" de Barcelona al EcoBoulevard, después del Forat de la Vergonya de @acampadasol, después de reformar TODAS las plazas del centro de Madrid... En estas propuestas que el Ayuntamiento de Madrid ofrece a los vecinos del área de Barceló no sólo falta imaginación y creatividad, lo que es más grave es que no hay ni rastro de las plazas que vivimos, no hay ni rastro de nuestra vida. Tal vez el error fue considerar que los jardines, pueden tener cabida como forma contemplativa de la naturaleza en la ciudad.

Y sin embargo los participantes en el proceso toman este resultado como una victoria: se aseguran de que el gobierno cumpla su palabra de demontar el mercado desmontable.

8. DOS DERROTAS DE REGALO Y UNA OPORTUNIDAD.

El Centro Social La Traba fue desalojado y derruido en el mismo día, en pleno agosto. La mayor pista de BMX cubierta de Europa lleva años siendo autoconstruida por los jóvenes del barrio. Se convocan jornadas de debate para la

¹⁰ <http://www.publicspace.org/en>

petición de la cesión del mercado de frutas y verduras de Legazpi, siendo apoyados por muy diversos agentes. El Patio Maravillas solicita al gobierno municipal que se haga cargo del problema que genera para el barrio el posible desalojo de su sede actual a manos de una empresa que ha comprado su edificio para hacer apartamentos turísticos...

Pedir y conseguir espacios, hoy en día se ha convertido en algo posible.

La Plaza de España, después de años de abandono y venta por liquidación, se va a remodelar. El Ayuntamiento convoca un programa de participación muy criticado en el que los ciudadanos pueden participar... ¡Felicitando al Ayuntamiento!

El mercado de frutas y verduras de Legazpi, y la lucha del Patio Maravillas para ser escuchada por el gobierno municipal y conseguir un edificio cedido para continuar con su actividad y función social son situaciones de enorme oportunidad. Aunque un hipotético gobierno de izquierdas gobernara Madrid, y cediera estos espacios, no ganaríamos nada si no nos hacemos cargo de cómo estamos usando, gestionando y soñando nuestro espacio público.

La posibilidad de desborde, de descontrol y de cambio está en nuestra mano.

9. INICIATIVAS VECINALES Y GOBIERNO. LOS “OTROS” QUE SON “NOSOTROS”. URBAN COOKS.

Todas estas experiencias de espacios gestionados por la ciudadanía en Madrid que tratan de interlocurar con la administración, están suponiendo experiencias pioneras en la ciudad. Como procesos experimentales que son, estas experiencias plantean cuestiones inéditas en el ámbito legal, administrativo y jurídico, que son difíciles de resolver, ya que no existen los instrumentos administrativos adecuados ni hay referentes previos.

Todo esto sin contar con la cuestión de la voluntad de los políticos, que en las administraciones españolas está por encima y acumula un poder mucho mayor que el de los técnicos y trabajadores de la administración (aunque estos a veces encuentren las artimañas para boicotear u obstaculizar las decisiones políticas).

En cualquier caso este ecosistema de espacios públicos de gestión ciudadana, inmersos cada uno de ellos en su propio proceso (de aquí salvaríamos a la Red de Huertos Urbanos, que rápidamente ha aprendido que una red es más fuerte que un sólo individuo), está suponiendo que cada experiencia ciudadana en el espacio público articule su propia negociación (o lucha) con la administración para resolver necesidades que en realidad son comunes a todos ellos: desde legalizar la cesión del espacio a tener acceso a las infraestructuras públicas (luz, agua...), pasando por cuestiones como la homologación y responsabilidad civil de los elementos construidos que conforman el espacio.

Como respuesta a esta situación han surgido en los últimos años diversos proyectos propuestos desde una nueva generación de ciudadanos que al igual que los miembros de Basurama han crecido y se han desarrollado en todo este contexto que hemos descrito (muchos de ellos son también arquitectos o investigadores en ciencias sociales), que tratan de abordar esta problemática, como es el Vivero de Iniciativas Ciudadanas (que visualiza y mapea las iniciativas y sus necesidades), Inceasis (que compendia y cataloga los procesos legales que ha seguido cada iniciativa), o Citykitchen y La Mesa Ciudadana, que tratan de generar un espacio de aprendizaje y pensamiento conjunto entre iniciativas ciudadanas y técnicos de la administración.

Es en este panorama donde se inserta el proyecto Urban Cooks¹¹, un proyecto de ámbito europeo que pretende establecer un proceso de investigación simultáneo y paralelo en Madrid, Skopje y Belgrado, ciudades donde se ha detectado una problemática similar.

Valiéndose de las diferentes casuísticas de las ciudades participantes y de la experiencia de todos los profesionales europeos que colaboran en el proyecto, Urban Cooks trata de diseñar diversas herramientas y metodologías que puedan mediar entre el contexto de cada administración y las necesidades de las iniciativas ciudadanas.

El objetivo final del proyecto Urban Cooks es colaborar dentro de cada contexto urbano a la definición de herramientas, protocolos y espacios de trabajo que permitan una mejor interacción entre los procesos ciudadanos de gestión de espacios públicos y los técnicos de las administraciones municipales, y que además sean herramientas operativas y accesibles para las diferentes casuísticas. Queremos pensar que este proyecto junto con todos los anteriormente descritos, colabora en la apertura de lo que hasta ahora es una pequeña fisura en la gestión ciudadana de lo público.

El proyecto Urban Cooks Platform es un partenariado compuesto por tres entidades, cada una de ellas responsable de coordinar las actividades en cada una de las ciudades participantes: En Madrid el colectivo de Basurama, responsable de las actividades en Madrid, en Belgrado la Escuela de Arquitectura de Belgrado y la Asociación Mikser y en Skopje el Institute for Sociological, Political and Juridical Research.

El proyecto arrancó en diciembre de 2013 con un encuentro de todos los socios en Madrid y acabará en el mayo de 2015 con la fundación (esperamos) de tres plataformas o espacios que den apoyo a estos procesos ciudadanos y faciliten la interacción entre los mismos y la administración municipal.

En Madrid, el principal eje de acción y espacio de investigación ha sido el proyecto *autoBarrios SanCristóbal*, en el barrio de San Cristóbal de Madrid. En este proyecto Basurama junto con la arquitecta Sarah Fernández Deutch y los agentes locales conformados como *Plataforma Autobarríos*, han puesto en

¹¹ <http://www.urbancooks.eu>

marcha una metodología de participación, transformación creativa, cuidado del proceso y diálogo con la administración, que pensamos que puede ser aplicable a otras experiencias, teniendo en cuenta que el nivel de complejidad del tejido social del barrio de San Cristóbal y las condiciones socio-económicas en las que se ha gestado este proyecto son difíciles de igualar.

En lo referente a la interacción entre ciudadanía y administración, nuestra experiencia tras varios años de creación, apoyo y asesoramiento en espacios de gestión ciudadana nos ha hecho ver que dentro de ese enorme ente que es un ayuntamiento (y qué mejor ejemplo que el Ayuntamiento de Madrid), que la ciudadanía más activa y militante siente como “el otro”, hay un apreciable número de personas que desde dentro de la administración tratan de defender el interés público y mejorar las condiciones de vida y convivencia en la ciudad. Esos “otros” pueden ser en realidad parte de “nosotros”.

Desde su posición y con sus herramientas, este grupo de técnicos trata de insertar estas nuevas realidades en la realidad jurídica y administrativa en la que se mueven. Cabe preguntarse hasta qué punto estas experiencias de interacción entre iniciativas ciudadanas y técnicos proactivos son capaces de acercar lo legítimo a lo legal y modificar de alguna manera, aunque sea mínimamente, los mecanismos de la administración. Sirva como ejemplo el proceso de regularización de los huertos urbanos emprendido por el Ayuntamiento de Madrid y la Red de Huertos Urbanos, con sus éxitos y sus fracasos.

Quizás no es una cuestión de encaje en los marcos jurídicos y legales existentes, sino de inventar otras herramientas nuevas que den respuesta a las necesidades que estos nuevos espacios de gestión ciudadana tienen. Sin enjaular o limitar las condiciones de lo posible que estas experiencias proponen y a la vez siendo marcos estables, replicables y asumibles por los mecanismos de la administración.

10. CONCLUSIÓN.

Parece que no podemos pensar más en el espacio público como "servicio", sino como infraestructura abierta, para ser desarrollada, utilizada, explotada y rediseñada por la política de una ciudad.

Sirva como ejemplo de esta diferencia la que puede haber entre un carril bici -que todos pueden usar como quieran- y un servicio municipal de alquiler de bicis, que además de ser de pago, incluye tantas restricciones como cualquier otro servicio: todas las leyes económicas y de rentabilidad para el uso de las mismas, por un lado, y todas las regulaciones "para su correcto funcionamiento", por otro.

Sabemos, en fin, que la bici ha vuelto a nuestras ciudades por el empuje de unos cuantos ciudadanos que la han retomado. La *Bici Crítica* y la *Ciclonudista* en Madrid son uno de los actos callejeros predilectos de Basurama: no tiene organización que lo convoque, ni leyes externas que lo regulen y supone una forma de "fiesta activa" de máxima eficacia política y que, como en otros muchos

campos, el gobierno va por detrás de la imaginación política de la inteligencia colectiva.

Que esa inteligencia que todos estos nuevos ejemplos de gestión ciudadana de lo público están mostrando no se convierta en burocracia en el momento en el que pasa a ser "oficial", es un reto que todos, como ciudadanos, técnicos y políticos que somos, debemos asumir como inexcusable



ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

Planificación Participativa para un Planeta Resiliente. Experiencias recientes desde el Observatorio para una Cultura del Territorio (OCT)

Verónica Hernández-Jiménez, Richard Hewitt***

**Ingeniera Agrónoma, Doctora en Planificación Participativa. Investigadora en el Observatorio para una Cultura del Territorio (OCT) y en el GI Ecología y Paisaje de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM)*

***Arqueólogo del Paisaje, Doctor en Geografía. Investigador en el Observatorio para una Cultura del Territorio (OCT)*

RESUMEN

La riqueza de iniciativas de implicación de la sociedad en los procesos de ordenación territorial y el desarrollo del carácter multifuncional que tiene el territorio son las claves para un planeta más resiliente. A través de esta ponencia, el Observatorio para una Cultura del Territorio, expone la diversificación de acciones a diferentes escalas y la puesta en valor de las características funcionales del territorio llevadas a cabo, alcanzando un amplio abanico de buenas prácticas para el Buen Gobierno, desde la investigación, la reflexión y la acción.

SUMMARY

The richness of the initiatives involving society in the processes of regional planning as well as the development of territorial multifunctional character are key for a more resilient planet. This conference paper is argued by the researchers at the Observatory for a Culture of the Territory aiming to share the wide range of multiscale actions set up jointly with the processes carried out to enhance the inner territorial characteristics, reaching a wide range of good practices for Good Governance dealing with research, reflection and action.

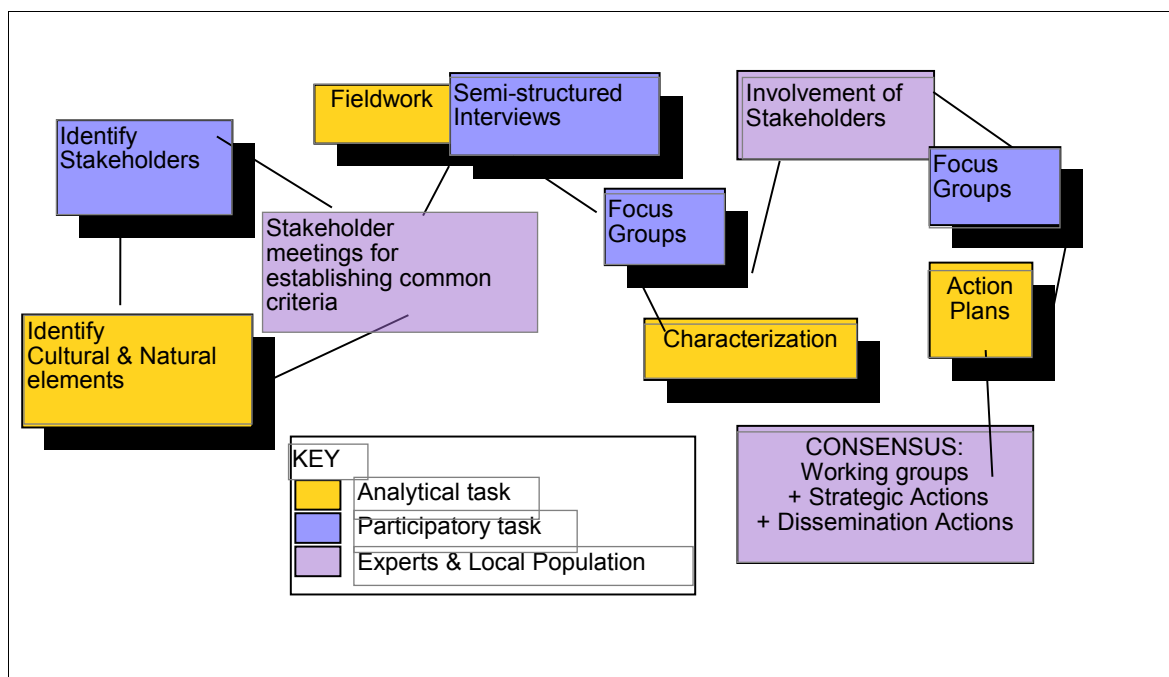
1. ANTECEDENTES

El informe de Naciones Unidas “Resilient People, Resilient Planet” (2012) ha generado una nueva fuente de inspiración en los ámbitos académico, social y político, todos ellos muy denostados por la crisis mundial, en la búsqueda de una sociedad más resiliente. Bajo este lema, parece sin duda imprescindible integrar a las personas en la planificación, gestión y desarrollo del territorio en el que habitan, ya que como también se reconoce en las conclusiones de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España (2011), los seres humanos han sido los principales transformadores de los ecosistemas en los últimos 50 años. Diversos autores (Alguacil y Denche 2002, Fernandez-Muñoz 2008, Farinós, Romero y Salom 2009, Hewitt y Hernández-Jiménez 2010, Romero et al. 2012) destacan la falta de participación de los agentes involucrados en los procesos de ordenación territorial en España, al igual que la falta de adaptabilidad del sistema de planificación, dificultando así, cualquier innovación en el mismo (Folke et al. 2005). Si bien es cierto de que en muchos casos se trata de una falta de flexibilidad y transparencia estructural inherente de un sistema anticuado, rígido y demasiado politizado, hay muchas oportunidades para mejorar la participación de los agentes sociales en la toma de decisiones a través del Buen Gobierno. Acercando los extremos del binomio ****planificación-gobernanza**** (regulación y normativa vs. distribución de poderes en las distintas escalas) encontramos enfoques metodológicos de investigación integrada que pueden acabar teniendo un impacto real y duradero en la ordenación territorial española.

2. ENFOQUE METODOLÓGICO

El enfoque metodológico se desarrolla en el marco de la investigación integrada - *integrative research* (Tress et al. 2004, Winder 2004) que combina métodos analíticos y discursivos, alternando fases discursivas de definición de problemáticas con fases analíticas de búsqueda de soluciones. Bajo este enfoque se pretende incluir a los diferentes agentes relevantes en los procesos de análisis y debate sobre la definición de las políticas territoriales. Políticos, planificadores e investigadores pertenecen con frecuencia a un grupo de agentes relativamente privilegiados, mientras que existen otros agentes cuyos intereses suelen estar excluidos del discurso convencional y de las estructuras administrativas (Healey 1994, Hernández-Jiménez et al. 2009a). Esta metodología es particularmente apropiada para alcanzar el Buen Gobierno, ya que no establece una clara delimitación entre los métodos de investigación y de gestión, a la par que supone un reto tanto para los investigadores, como para los gestores y la sociedad civil. Con este enfoque se entiende el proceso de planificación no como un instrumento puramente analítico, sino como un medio para la negociación y el consenso, cuyo fin es el de armonizar demandas irreconciliables en el territorio.

Figura 1. Enfoque Metodológico: Una perspectiva de investigación integrada en Planificación Participativa



Desde el OCT se han desarrollado una serie de acciones de investigación y acción en y por el territorio con este fin. A continuación se exponen brevemente varias de estas experiencias.

3. CASOS DE ESTUDIO

3.1. Haciendo realidad las políticas contra el Cambio Climático (Proyecto FP7-COMPLEX, 2012-2016. Ver <http://spcomplex.wordpress.com/>)

Se ha realizado un análisis político del proceso de implementación de la nueva política energética en España con los agentes pertenecientes a diversos sectores del ámbito del cambio climático. Con el debate sobre el éxito de las energías renovables y sus infraestructuras asociadas todavía abierto, se ha explorado a nivel nacional y regional (concretamente en Navarra) un amplio abanico de factores y elementos que pueden explicar las complejas interacciones entre las energías renovables desde el punto de vista de los usos del suelo y el paisaje, junto con los procesos adaptativos que aparecen y que puedan determinar el éxito o fracaso de la ya extendida implementación de este tipo de tecnologías de energía limpia (Martínez et al. *en prensa*). La utilización de técnicas procedentes de la Investigación-Acción-Participación (Villasante et al. 2000, 2006) ha facilitado la definición del problema y el proceso de empoderamiento de los agentes del sector. Algunas de las técnicas utilizadas son: la construcción de sociogramas participativos (estableciendo grupos de acción involucrados), la construcción de la línea del tiempo/tendencia (generando un cronograma temporal de sucesos relevantes), identificación de problemáticas, retos y recursos junto con la realización de juegos de rol (facilitan la identificación conjunta del problema, el

reconocimiento de posiciones antagónicas entre agentes y así, un mejor entendimiento del momento actual). Ver Anexo I.

3.2. Modelización de las dinámicas de usos del suelo en la Red de Parques Nacionales y su entorno - DUSPANAC. (Proyecto OAPN, 2011-2014. Ver <http://www.geogra.uah.es/duspanac/>)

La integración de metodologías científico - analíticas con el conocimiento informal o poco estructurado, para el apoyo en la toma de decisiones sobre el territorio ha supuesto el desarrollo central de esta investigación, generando un modelo participativo de cambios de uso del suelo para el entorno del Parque Nacional de Doñana que ha permitido integrar los escenarios de Eco-futuro (Palomo et al. 2012), la cartografía participativa y el diseño de indicadores para su uso como herramienta de apoyo en la gestión (Escobar et al. *en prensa*). La modelización participativa (Hewitt et al. 2014) ha permitido a los investigadores, planificadores y sociedad civil acercarse unos a otros, iniciando así un proceso de aprendizaje compartido – *shared learning* (de Kraker & van de Wal 2012), con una mayor posibilidad de acercar posturas llegando a un objetivo común para el espacio protegido en cuestión. Ver Anexo II

3.3. Entendiendo el Territorio.

A través de una serie de proyectos innovadores de valoración del patrimonio cultural del territorio, el equipo OCT está llevando a cabo un proceso de dinamización local a través del desarrollo de los recursos endógenos y característicos del territorio, en la Comunidad de Madrid y Cantabria. Con el desarrollo de estrategias participativas para la valoración de la red de vías pecuarias y los elementos culturales asociados (caminos públicos, acequias, molinos, chozos, yacimientos arqueológicos visitables) se han elaborado líneas para un plan de acción a ejecutar a través de diversos grupos de acción territoriales (Observatorio para una Cultura del Territorio 2012). Igualmente se ha incorporado el desarrollo de las nuevas tecnologías para acercar el valor territorial de los territorios a una población más urbana al igual que poner en marcha nuevas vías de negocio en el ámbito local (Hernández-Jiménez et al. 2013). Ver Anexo III.

3.4. Espacios Agrarios Periurbanos, el cajón desastre de la planificación territorial.

Con la participación del equipo OCT en el proyecto europeo ISBP del VI programa marco se consolidó el interés en el estudio los espacios periurbanos en la planificación territorial y de este modo, el cuestionamiento del modelo de gestión territorial existente (Hernández-Jiménez et al. 2009a, 2009b). Así emergieron varios procesos de trabajo que se han desarrollado a diversas escalas adoptando enfoques metodológicos innovadores. Por una parte análisis y diagnósticos de la potencialidad de los espacios agrarios periurbanos en la planificación territorial en la Comunidad de Madrid, con la adopción del enfoque de servicios de los

ecosistemas (Simón et al. 2014) y el análisis de la percepción de la población agraria (IMIDRA en prensa). Por otra parte, con la definición y puesta en marcha de sistemas agroecológicos municipales (por ejemplo: huertos ecosociales en Azuqueca de Henares, las huerta de ocio de Olmeda de las Fuentes, y la cooperativa vecinal de producción agroecológica de Zarzalejo) como iniciativas locales que permiten acoger la multifuncionalidad de estos espacios agrarios periurbanos.

4. DISCUSIÓN

Cada una de las experiencias expuestas arriba ofrece una aportación diferenciada hacia la implicación de la sociedad en el proceso de ordenación del territorio, aunque el denominador común de estos ejemplos radica en la gestión multi-escalar del territorio, con un apropiado sistema de gobernanza en el que todos los agentes territoriales adquieran papeles clave a desarrollar, involucrándose en la búsqueda del bienestar de la sociedad. En el primer caso, las actividades de análisis de la historia reciente hasta la actualidad relacionadas con la implementación de las EERR en Navarra ha permitido que agentes de distintos sectores con poder de acción y decisión (políticos, funcionarios de la administración, integrantes de las nuevas cooperativas energéticas, representantes de grupos de lobby energético u otros con interés territorial) reflexionaran sobre las motivaciones, conocimientos y recursos que poseen para mejorar la situación actual de parálisis en el sector de las energías renovables. En el segundo caso, se ha iniciado un proceso de aprendizaje social en el que muchos agentes que se imaginaban periféricos o excluidos de cualquier proceso relacionado con la conservación de un territorio en el que trabajan a diario (agricultores, sector turístico, guardas del parque) han trabajado en la producción de una herramienta de apoyo a la toma de decisiones y construcción de indicadores medioambientales para la gestión futura del espacio. Además, los agentes han llegado a conocer nuevos conceptos (motores de cambio, escenarios futuros), y el enfoque multi-sectorial ha permitido que distintos agentes implicados en el uso o gestión del espacio natural de Doñana conozcan mejor el ámbito de actuación de unos y otros. Por otra parte, la generación de propuestas desde los propios usuarios del patrimonio cultural (a través del ejemplo de las vías pecuarias) ha permitido acercar los problemas reales que supone compatibilizar la conservación de las bienes culturales con su uso diario y mantenimiento, al amplio abanico de agentes involucrados. Por último, el caso de los espacios agrarios periurbanos y su inclusión en las dinámicas del tejido urbano, refleja la necesaria flexibilización de las herramientas de planificación territorial para la adopción de nuevos enfoques de trabajo y así poder acoger la multifuncionalidad que estos espacios suponen en la ordenación territorial en España, acercándonos así hacia un futuro de regiones más sostenibles (ESPON 2014)

BIBLIOGRAFÍA

ALGUACIL, J Y DENCHE, C. (2002): "El modelo urbano madrileño: una máquina devastadora". *El Ecologista*, 7. Invierno 2002/2003.

DE KRAKER, J. AND VAN DER WAL, M. (2012): *How to make environmental models better in supporting social learning? A critical review of promising tools*. In: SEPPELT, R., VOINOV, A.A., LANGE, S., BANKAMP D. (Eds.): *Proceedings of the 2012 International Congress on Environmental Modelling and Software: Managing Resources of a Limited Planet*, Leipzig, Germany.

ESCOBAR, F., HEWITT, R. AND HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V. (en prensa): *Usos del Suelo en los Parques Nacionales Españoles. Evolución y modelización participativa*. Publicaciones del Organismo Autónomo de Parques Nacionales, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente.

ESPO (2014): *Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050*. ESPON Programme, Luxembourg.

EVALUACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS DEL MILENIO DE ESPAÑA – EME (2011): *La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España. Síntesis de resultados*. Fundación Biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

FARINÓS, J., ROMERO, J. SALOM, J. (Coords.) (2009): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia.

FERNÁNDEZ-MUÑOZ, S. (2008): "Participación pública, gobierno del territorio y paisaje en la Comunidad de Madrid". *Boletín de la AGE*, 46, pp. 97-119

FOLKE, C., HAHN, T., OLSSON, P. AND NORBERG, J. (2005): "Adaptive governance of social-ecological knowledge", *Annual Review of Environment and Resources*, 30. pp.441-473

HEALEY, P. (1997): "Collaborative planning: shaping places in fragmented societies". *Planning, Environment and Cities*. Londres, Palgrave MacMillan.

HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V., OCÓN, B., ENCINAS, M.A., PEREIRA, D. AND WINDER N. (2009a): *Planificación territorial participativa en el entorno de las grandes ciudades. Madrid y sus relaciones urbano-rurales*. En: FARINÓS, J., ROMERO, J. SALOM, J. (Coords.) (2009): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia.

HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V., OCÓN, B., Y VICENTE GUILLÉN, J. (2009b): "Espacios periurbanos, transición de la ciudad al campo". *Ecosostenible*, 49, pp.5-12

HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V., ESCRIBANO, R., SOTELO, J.A., GONZALEZ ALONSO, S. Y AGUILÓ, M (2013): "Participatory processes for valuing cultural landscapes in rural areas". *Publicaciones del Campus de Excelencia Internacional Moncloa UPM-UCM*, Madrid

HEWITT, R. AND HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V. (2010): "Devolved regions, fragmented landscapes: the struggle for sustainability in Madrid". *Sustainability*, 2-5. pp1252-1281

HEWITT, R., VAN DELDEN, H., AND ESCOBAR, F. (2014): "Participatory land use modelling, pathways to an integrated approach". *Environmental Modelling and Software*, 52. pp149-165

IMIDRA (en prensa): *Agricultura Familiar Periurbana y Medio Ambiente. Percepciones de los Agricultores de la Comarca de las Vegas*. Comunidad de Madrid

MARTINEZ ALONSO, P. HEWITT, R., HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V. VICENTE GUILLÉN, J., ROMÁN, L., PACHECO, J.D., DE BOER, C. AND BRESSERS, H.B. (en prensa): "Renewable Energy Policy Implementation in Spain and The Netherlands from a territorial perspective". *Energy Policy*.

NACIONES UNIDAS – NNUU (2012): *Resilient People, Resilient Planet. A future worth choosing*. Secretaria General del Panel de Alto Nivel en Sostenibilidad Global.

OBSERVATORIO PARA UNA CULTURA DEL TERRITORIO-OCT (2012). *Estrategias Participativas para la revitalización de los movimientos de ganado tradicionales en Espacios Naturales. Resultados*. Fundación Biodiversidad, Ministerio de Medioambiente, y Medio Rural y Marino.

PALOMO, I., MARTIN-LOPEZ, B., LOPEZ-SANTIAGO, C., Y MONTES. C. (2012): *El Sistema Socio-ecológico de Doñana ante el Cambio Global: Planificación de Escenarios de Eco-futuro*. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.

ROMERO, J., JIMENEZ, F. VILLORIA, M. (2012): "Unsustainable territories: causes of the speculative bubble in Spain (1996-2010) and its territorial, environmental and sociopolitical consequences" *Environmental and Planning C: Government and Policy*, 30-3- pp.467-486

SIMÓN, M., MORÁN, N., ZAZO, A., HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V. (2014): "Pathways towards the integration of periurban agrarian ecosystems into the spatial planning system". *Ecological Processes*, 3-13.

TRESS, G., TRESS, G. AND FRY, G. (2004): "Clarifying integrative research concepts in landscape ecology". *Landscape Ecology*, 20, pp.479-493

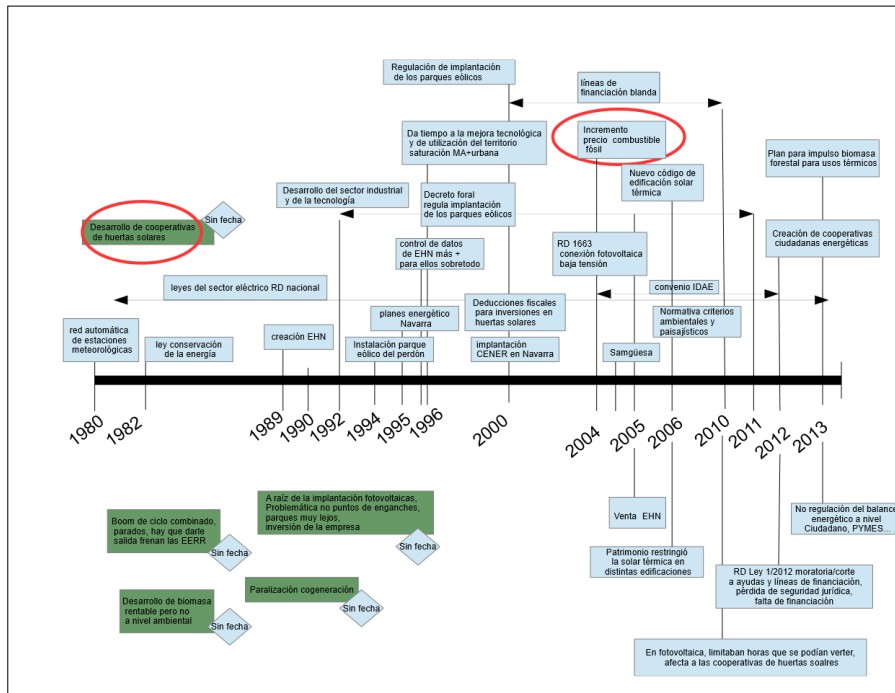
VILLASANTE, T.R., MONTAÑÉS, M.M.P. (Coords) (2000): *La investigación social participativa. Constuyendo ciudadanía I*. El Viejo Topo. Madrid

VILLASANTE, T.R. (2006) *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*. La Catarata. Madrid

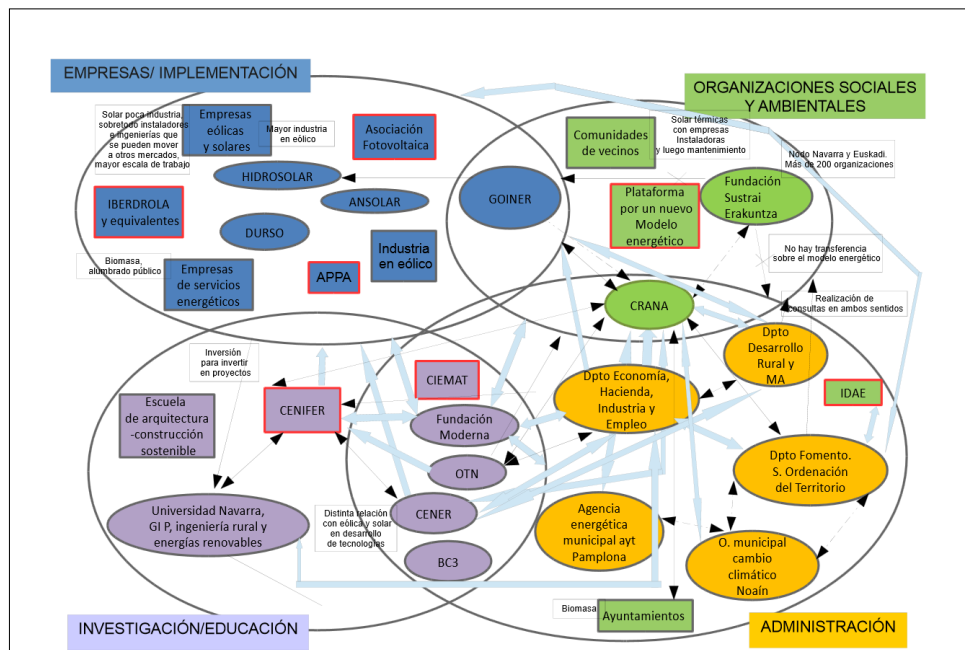
WINDER, N. (2004): "Towards a theory of knowledge systems for integrative socio-natural science". *Human Ecology Review*, 11-2, pp. 118-132.



ANEXO I. Primeros Resultados COMPLEX: Renewable Energy



Policy Implementation in Spain from a territorial perspective



Linea del Tiempo (arriba) y Sociograma Participativo (abajo)



VII CIOT madrid 2014

27,28, y 29 de noviembre de 2014


VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio
7th International Congress for Spatial Planning









ANEXO II. Resultados Finales DUSPANAC: Modelización de las dinámicas de usos del suelo en la Red de Parques Nacionales y su entorno

DUSPANAC

Modelización de las dinámicas de usos del suelo en la Red de Parques Nacionales y su entorno



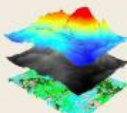







LOS DRÁSTICOS CAMBIOS PRODUCIDOS EN LA OCUPACIÓN DEL SUELO, COMO CONSECUENCIA DE ACTUACIONES HUMANAS, AMENAZAN LOS RECURSOS NATURALES, LOS SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS Y LA RESILIENCIA DE LOS SISTEMAS SOCIO-ECOLÓGICOS. LAS ZONAS PROTEGIDAS, Y ENTRE ELLAS LOS PARQUES NACIONALES, NO ESCAPAN A ESTAS AMENAZAS. NUEVAS INFRAESTRUCTURAS TURÍSTICAS, INCREMENTO DE VISITANTES Y DE VEHÍCULOS, Y SOBREEXPLOTACIÓN SON UNA AMENAZA PARA LA SUPERVIVENCIA DE ESTAS ÁREAS NATURALES. LA EXPLOTACIÓN INSOSTENIBLE DE RECURSOS NATURALES, LA PÉRDIDA Y ABANDONO DE ZONAS AGRÍCOLAS, Y NUEVOS DESARROLLOS URBANOS Y DE INFRAESTRUCTURAS AMENAZAN LOS ECOSISTEMAS PROTEGIDOS DESDE SUS ÁREAS LÍMITROFES.


FRENTE A ESTA PROBLEMÁTICA, EL OBJETIVO DE DUSPANAC ES TRIPLE:

Caracterizar, cuantificar y representar los cambios ocurridos en la ocupación del suelo de la Red de Parques Nacionales Españoles y su entorno desde 1990.

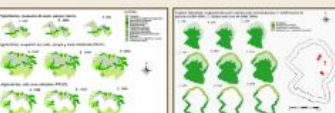
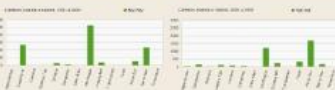
METODOLOGÍA



Estudio de los cambios por medio de tabulaciones cruzadas de imágenes y mapas existentes mediante el uso de tecnología SIG.




Se realizó un análisis exhaustivo de los cambios en la ocupación del suelo en todos los parques nacionales y en su entorno por medio de tabulaciones cruzadas empleando información de Corine Land Cover para los años 1990, 2000 y 2006.



Modelizar y cartografiar las dinámicas de usos del suelo previstas a un horizonte de 25-30 años en la Red de Parques Nacionales según diferentes escenarios basados en: condiciones medioambientales (cambio climático y otras) y restricciones socio-políticas tales como la gestión y el uso de dichos parques.

METODOLOGÍA


Aplicación de modelos basados en Automatas Celulares




CASO DE ESTUDIO P.N. DOÑANA Y SU ENTORNO

ESTADÍSTICA DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS




ESCENARIOS DE FUTURO EN LA OCUPACIÓN DE SUELO DE DOÑANA CUENCA DEL RÍO SUBTANQUE - HORIZONTE AÑO 2018



Establecer procesos participativos con los agentes clave involucrados en la gestión de parques nacionales y con la población objetivo que permitan el correcto desarrollo e implementación de herramientas para la toma de decisiones en la gestión y conservación de los parques y su entorno.


METODOLOGÍA PARTICIPATIVA

A través de entrevistas y talleres de discusión con la población objetivo, investigadores y otros grupos de interés.



RECURSOS GENERADOS

- BASE DE DATOS SIG
- SITIO WEB
- SERVIDORES DE MAPAS
- CARTOGRAFÍA TEMÁTICA Y MULTIMEDIA
- LITERATURA CIENTÍFICA
- PRESENTACIONES
- GUÍA DE USUARIO FORMATIVA



Equipo DUSPANAC:

FRANCISCO ESCOBAR (Investigador principal, UA)

RICHARD HEWITT (Docente, UA)

OBSERVATORIO PARA UNA CULTURA DEL TERRITORIO

DUSPANAC LOGO 06/22

www.geogra.uah.es/duspanac



ANEXO III. Entendiendo el Territorio. Proyectos en marcha.

Puesta en marcha de la Estrategia Participativa diseñada para la revitalización de los movimientos tradicionales de ganado en Espacios Naturales en Madrid y Cantabria.



Puesta en valor de la Red de Vías Pecuarias de la Baja Alcarria Madrileña.

Puesta en valor de los espacios comunes (caminos públicos y dominio público hidráulico) que unen los términos municipales de Ciempozuelos y Titulcia.

Vías Cargadas de Historia, valoración del patrimonio cultural facilitando el acceso a través de las nuevas tecnologías.





ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

Herramientas para avanzar en la construcción de una visión común sobre los ecosistemas agrarios periurbanos

Simon Rojo, Marian, Morán Alonso, Nerea**, Zazo Moratalla, Ana**,*

**Arquitecta, Profesora Asociada DUYOT-GIAUS, ETSAM (UPM)*

*** Arquitecta. Investigadora DYOT GIAUS, ETSAM (UPM)*

RESUMEN

Aplicar el enfoque de los servicios de los ecosistemas a los espacios agrarios periurbanos facilita la implicación de distintos agentes (agricultores, profesionales, técnicos, políticos y sociedad civil) y el avance hacia una visión común. El proyecto PAEc-Sp ha desarrollado una metodología de apoyo al proceso de planificación, que muestra los efectos de las distintas alternativas sobre los servicios de abastecimiento de alimentos, regulación hídrica y del carbono, biodiversidad e identidad cultural

SUMMARY

Applying the ecosystem services approach to peri-urban agricultural areas facilitates the involvement of different actors (farmers, professionals, technicians, politicians and civil society) with the aim of building a common vision. The PAEc-Sp project has developed a methodology to support the planning process, showing the impact of different alternatives on services of food provision, water and carbon regulation, biodiversity and cultural identity.

1. LOS ESPACIOS AGRARIOS PERIURBANOS ANTE UN CAMBIO DE PARADIGMA

1.1. El necesario fin de ciclo

Desde finales de los años 80 las ciudades se han ido adaptando a un modelo globalizado de lógica financiera. Prima una división del trabajo a escala planetaria y unos nodos urbanos principales que actúan como centros de gestión y consumo de flujos planetarios. Las grandes ciudades se convierten así en "organismos

colectivos de orden productivo inmaterial”¹. Sin embargo, estas ciudades supuestamente inmateriales tienen una huella territorial clara: global por lo que se refiere a los lejanos territorios al servicio de las grandes urbes; y también local, en forma de expansión urbana difusa basada en el transporte motorizado, la sectorización de las funciones del suelo y el incremento de las grandes infraestructuras. Este modelo ha roto la vinculación de las ciudades con el entorno territorial inmediato, superando su capacidad de carga y trasladando los impactos a escala global.

La Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local – EESUL publicada por el Ministerio de Medio Ambiente en 2009 destaca que la lucha por la mitigación del cambio climático se ganará o se perderá en las ciudades, y dependerá de la medida en que el modo de producir ciudad, los estilos de vida y la gestión de los flujos metabólicos respondan a una organización física del espacio adecuada y a una utilización racional de los recursos naturales, que permitan conjugar la calidad de vida con la calidad ambiental.

Según el Informe sobre Cambio Global en España, 2020/2050² los principales retos que afronta la ordenación del territorio en la actualidad se refieren a la ineficiencia del modelo urbano y a su vulnerabilidad frente al cambio global (crisis energética, ecológica, económica y pérdida de biodiversidad).

Existe un consenso entre la comunidad científica, organismos políticos, e instituciones internacionales³, acerca de la gravedad de esta situación, y para afrontarla plantean como temas clave la ocupación de suelo, el metabolismo urbano, el modelo de movilidad, la protección de los recursos naturales, paisajísticos, forestales, hídricos y agrícolas o la biocapacidad.

En nuestro país el Libro de Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico⁴ apunta que han de conocerse bien, no sólo las calidades y usos agrarios, u otros, del territorio no ocupado, sino también la naturaleza de los espacios y ecosistemas cuya destrucción representa a menudo una pérdida irrecuperable, que no aparece registrada en la contabilidad económica habitual. El Libro Verde del Medio Ambiente Urbano⁵ destaca el problema que supone la competencia entre los usos rurales tradicionales y el desarrollo urbanístico en los bordes urbanos, con el aumento de vacíos periurbanos improductivos en espera de ser urbanizados, y plantea la creación en estos espacios de áreas de transición, como cinturones verdes o agrícolas.

¹ **FERNÁNDEZ C** y **ROCH F** 2012 “La quiebra de la ciudad global y sus efectos en la morfología urbana. Madrid, bajo la lógica inmobiliaria de la acumulación-desposesión.” En revista *Urban NS03*, marzo-agosto 2012. DUYOT (UPM)

² **PRATS F.** (coord.) *CAMBIO GLOBAL ESPAÑA 2020/2050. Programa Ciudades. Ed Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental. 2009*

³ Sirva como ejemplo: *La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas (2007)*, *el Libro Verde sobre la Cohesión Territorial (Comisión Europea, 2008)*, *la Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2010)* o *la Declaración de Toledo, redactada en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano el 22 de junio de 2010*

⁴ **FARIÑA J** y **NAREDO JM.** *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español. Ministerio de Vivienda, 2010.*

⁵ **RUEDA S.** (dir) *Ministerio de Medio Ambiente. Libro verde del Medio Ambiente Urbano. Ministerio de Medio Ambiente, 2007.*

Es cierto que, cuando hay un reconocimiento del valor del espacio periurbano, en términos medioambientales o culturales, se suelen adoptar figuras de protección. Con demasiada frecuencia se trata de una protección del medio ambiente como escenario, sin obra y sin actores, olvidando que éste es el fruto de la coevolución de la sociedad y el medio en el que se desarrolla, y que la gestión tradicional del paisaje es en muchos casos necesaria para mantener el equilibrio ecológico. Como afirma Izquierdo, “*lo que debería haber sido objeto prioritario de protección no tendrían que haber sido tanto las especies, o los espacios, en sí mismos, sino aquellos procesos, usos y manejos que tenían lugar en la interacción entre la comunidad cultural y el medio –que hemos venido llamando de gestión campesina de la naturaleza– y de cuya vigencia, y viabilidad, depende la supervivencia de los espacios, o las especies de interés, que queremos conservar*”⁶.

El presente artículo se basa en extender la noción de patrimonio merecedor de consideración (protección, dinamización, incorporación a estrategias de desarrollo) a los espacios agrarios y en facilitar la imprescindible implicación de los agentes locales y sociedad civil en la definición del modelo para estos sistemas. Es necesario sentar las bases de un nuevo “pacto” ciudadano con el territorio, sin el cual difícilmente puede tener éxito ninguna propuesta.

1.2. La presión sobre los espacios agrarios periurbanos

Los espacios periurbanos se caracterizan por su condición de encuentro entre lo rural y lo urbano, comparten características del mundo rural y del mundo urbano y frecuentemente están inmersos en procesos de cambio⁷. Pueden conservar rasgos rurales fundamentales a la vez que soportan fuertes presiones urbanas⁸.

Dado su carácter periurbano, con frecuencia se enfrentan a procesos de fragmentación, con sistemas agrarios atravesados por infraestructuras e interrumpidos por parcelas con otros usos. Además, resultan de poco interés para un mercado basado en la especialización territorial con grandes centros logísticos conectados con grandes mercados, y sobre todo se ven afectados por la inseguridad en el mantenimiento de la actividad debido a la expansión urbana.

En este sentido, una de las principales conclusiones de la investigación sobre la Ocupación directa e indirecta de suelo por usos urbano-industriales⁹. (años 1956-1980-2005), aplicado a la Comunidad de Madrid, extrapolable a otros espacios periurbanos con dinámicas de crecimiento similares, es que “el proceso urbanizador no sólo no respeta las vocaciones naturales del territorio sino que

⁶ **IZQUIERDO, J** Asturias, región agropolitana: las relaciones campo-ciudad en la sociedad posindustrial. Ed KRK Oviedo 2008

⁷ **ABADIA, J** y **MAGRINYA F** El Fenómeno Periurbano: caracterización y propuesta de regulación en el marco del Área Metropolitana de Barcelona. ETSCCB 2002

⁸ **PIORR A;** **RAVETZ, J;** **TOSICS** Peri-urbanisation in Europe: Towards a European Policy to sustain Urban-Rural Futures. University of Copenhagen / Academic Books Life Sciences 2011

⁹ **NAREDO J.M.** y **GARCIA ZALDIVAR R.** Estudio sobre la ocupación del suelo por usos urbanoindustriales aplicado a la comunidad de Madrid. Informe final (Inf. Téc.). Universidad Politécnica de Madrid y Ministerio de Medio Ambiente. 2008 Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/oscam/>

demuestra especial querencia a ocupar o invalidar los suelos y usos agrarios de mejor calidad y productividad. La mayor parte de la expansión urbana en los dos periodos de estudio (un 56% y un 69% respectivamente) se ha realizado sobre suelos de clases agronómicas 1, 2 y 3. Es destacable que la pérdida de suelos de regadío por abandono es más del doble que su pérdida por ocupación urbana, este dato pone de manifiesto el proceso de transformación de suelo productivo en no productivo y su posterior recalificación y urbanización, proceso que ilustra la influencia del sistema urbano en la degradación y desarticulación de los sistemas agrarios periurbanos, causando la ruderalización de parte importante del territorio (en 2005 el 10% de la superficie no urbanizada era suelo improductivo).

Así, su situación de proximidad a la ciudad hace que estos espacios sufran una fuerte presión urbana, que se traduce en la diferencia entre el valor que tienen como suelo productivo frente a la que tendrían como suelo urbanizable. El resultado es que el periurbano acaba convertido en suelo 'expectante', en espera de ser urbanizado y hace que los espacios agrarios sean incapaces de "competir" frente a otros usos. La lógica especulativa lo hace inaccesible a nuevos agricultores con lo que se agudiza la tendencia al abandono de la actividad. El mantenimiento y la dinamización de la agricultura se considera un bien sacrificable al crecimiento urbanístico o de polígonos industriales¹⁰.

Los paisajes agrícolas periurbanos aparecen especialmente degradados. Esto resulta especialmente dramático cuando se trata de suelos de alta calidad agrológica como las vegas o los espacios agrarios tradicionales, que han sido históricamente uno de los elementos clave para la pervivencia de las ciudades. Las consecuencias de la ocupación de suelo agrario no son perjudiciales sólo para la actividad agraria, sino también para la identidad local reflejada en el paisaje cultural, con la pérdida de estructuras territoriales históricas y de patrimonio cultural ligado a sistemas agrarios, así como para la conservación de recursos naturales valiosos (acuíferos, suelo fértil, flora y fauna), de la conectividad ecológica territorial y de la biodiversidad.

1.3. Los servicios de los ecosistemas en la redefinición de los espacios periurbanos

El proyecto PAEc-Sp¹¹ "Integración de los espacios agrarios periurbanos en la planificación urbana y territorial desde el enfoque de los servicios de los ecosistemas" (2012-2014), proyecto I+D+i del MICINN trabaja desde la hipótesis de que aplicar el enfoque de los servicios de los ecosistemas a los espacios agrarios periurbanos facilitaría la implicación de comunidades y actores locales y permitiría captar los valores sociales que la población atribuye al entorno

¹⁰ El proyecto PAEc-Sp (2012-2014), desarrollado por un equipo de la Universidad Politécnica de Madrid, en colaboración la Universidad de Valladolid. financiado por el Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental No Orientada del MICINN, pretende integrar los espacios agrarios periurbanos en la planificación urbana y territorial, desde una perspectiva multidisciplinar que supere la fragmentación del conocimiento y el enfoque sectorial de los sistemas e instrumentos de planificación.

¹¹ **SABATER C** Agricultura periurbana, una eina de qualitat en la gestió del territori. Revista de la Diputació de Barcelona 135. 2005

periurbano¹². Además a partir de esa implicación y del reconocimiento (o en su caso potenciación) de esos valores, el enfoque permitiría preservar mejor estos espacios, reorientarlos hacia modelos de explotación más respetuosos con el medio y crear/reforzar lazos entre los habitantes de la ciudad y del campo.

A pesar de que aplicar el enfoque de los servicios de los ecosistemas a los espacios agrarios periurbanos puede sugerir una visión utilitarista de estas áreas, que se valorarían solo en función de los servicios que puede prestar a la ciudad, el objetivo del proyecto es hacer visibles los intercambios materiales e inmateriales entre la ciudad y su entorno, para poner de manifiesto la dependencia de la ciudad respecto a los ecosistemas que la rodean y que permiten que sea posible la vida urbana. Ello permitiría hacer patente la importancia de la regeneración tanto de los espacios como de las prácticas (rurales y urbanas) que históricamente han contribuido a su multifuncionalidad. La dependencia entre ciudad y espacio periurbano es recíproca, y sólo se podrá lograr la fortaleza y equilibrio del sistema territorial reconstruyendo unas relaciones urbano-rurales más justas.

Dentro del periurbano, los sistemas agrarios son espacios clave para la mejora de la sostenibilidad urbana territorial, como espacios de transición y relación entre usos urbanos y rurales. En la esfera ambiental están relacionados tanto con el metabolismo urbano (cierres locales de ciclos), como con los procesos territoriales y la biodiversidad (conectividad ecológica). En la esfera social influyen en la identidad cultural (paisaje, patrimonio), las economías locales, el sistema alimentario, o en aspectos como la educación o la recreación. De este modo los cambios que sobre ellos se produzcan tendrán consecuencias tanto en la calidad de vida humana como en el medio ambiente.

El proyecto PAEc-Sp se centra en el entorno periurbano de las ciudades medias del interior de la península, con un pasado agrario. Conectar con ese pasado, revalorizándolo como factor de identidad y de dinamización de economías locales, ofrece la posibilidad de convertir al sector agrario en impulsor de procesos innovadores hacia estrategias de alimentación más coherentes con los recursos disponibles. En esa línea el proyecto aborda la integración de los ecosistemas agrarios periurbanos en la planificación urbana, con el fin de mejorar tanto la calidad de vida y el bienestar de la población como hacer frente a la pérdida de biodiversidad y posicionar mejor a las ciudades y sus territorios ante el cambio climático, reduciendo su dependencia de los combustibles fósiles y aumentando su resiliencia. Para ello es necesario comprender el uso urbano de lo rural y de las interacciones de las actividades agrarias periurbanas con la ciudad. Las lecciones del proyecto se pueden adaptar a otros contextos metropolitanos.

¹² **TALLIS H. M.** y **KAREIVA P.**. *Shaping global environmental decisions using socio-ecological models. Trends in ecology & evolution*, 21 (10), 562–8. Disponible en <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16876906> Tenerife, C. I. de (Ed.) *Agricultura periurbana en Tenerife*. Tenerife. 2011

2. RECONSIDERAR LOS ESPACIOS AGRARIOS DESDE LA MULTIFUNCIONALIDAD

A pesar de que en términos generales la función productiva de bienes materiales de los espacios agrarios, que satisface las necesidades de alimentación, es más importante que la de servicios o bienes inmateriales (recreativos, ecológicos, territoriales, culturales y ambientales) en el caso de los espacios agrarios periurbanos, la situación se invierte. De acuerdo con los postulados de los Ecosistemas del Milenio (EM), considerar la agricultura desde el enfoque de servicios de los ecosistemas, permitiría a los espacios agrarios periurbanos, evolucionar hacia un modelo más equilibrado, aprovechando su potencial en la prestación de servicios más allá de los de abastecimiento. Por su carácter pedagógico, es posible apoyarse en el enfoque de los servicios de los ecosistemas para construir una visión común más compleja sobre estos espacios, entre los distintos agentes locales (agricultores y profesionales, técnicos y políticos y sociedad civil).

2.1 Espacios agrarios periurbanos y biodiversidad

Habitualmente los planes de conservación van orientados a preservar la biodiversidad, lo que como se ha dicho no necesariamente tiene por qué coincidir con los servicios de los ecosistemas. El enfoque de los servicios de los ecosistemas se puede aplicar a espacios como los agrarios, que normalmente no son objeto de protección por sus valores naturales, pero que sí deberían serlo por los servicios que prestan. Este enfoque permitiría liberar a su vez de la presión antrópica, zonas de valor para la biodiversidad que ya no se considerarían desde el punto de vista de servicios ecosistémicos (visión absolutamente antrópica) sino por sus valores inherentes.

Coincidiendo con este planteamiento, en su informe de 2010 “Options for an EU vision and target for biodiversity beyond 2010” la Comisión Europea defendía que la planificación espacial y el desarrollo del territorio no incluido en la Red Natura 2000, deberían ser más coherentes con los importantes servicios que pueden prestar los ecosistemas agrarios y seminaturales. Se propugna en consecuencia que se aplique el enfoque de los servicios de los ecosistemas a los espacios agrarios que, normalmente, no son objeto de protección por sus valores naturales, cuando sí que deberían serlo por los servicios que prestan a la sociedad urbana. El resultado permitiría trazar un puente entre las políticas de la Unión Europea para preservar la biodiversidad y otras políticas sectoriales (agricultura, pesca, forestal y de desarrollo rural). Al fin y al cabo estas políticas son parcialmente responsables del declive de la biodiversidad¹³.

2.2 Aproximación multidimensional a la alimentación

No solo el modelo urbano postindustrial está entrando en crisis, también lo está haciendo el sistema agroalimentario globalizado, por su insostenibilidad, su

¹³ MAES J. PARACCHINI M.L. y ZULIAN G. A European assessment of the provision of ecosystem services. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2011

injusticia y su incapacidad para asegurar la calidad de los alimentos producidos¹⁴. Ante esta situación se están produciendo respuestas, desde el mundo académico e institucional, y sobre todo desde la sociedad. Desde distintos espacios rurales y urbanos, grupos y cooperativas locales de productores y consumidores o redes luchan por la soberanía alimentaria y la agroecología, como Plataforma Rural o Vía Campesina. Desde todos estos ámbitos se está trabajando por un nuevo modelo más equilibrado, tanto en las reflexiones sobre el territorio y la degradación de los ecosistemas, como sobre el sistema agroalimentario y la soberanía alimentaria.

El planeamiento se encarga de asegurar la disponibilidad de recursos necesarios para la vida urbana (aire, agua, alojamiento), mediante la ordenación y normas de usos del territorio. Sin embargo, la alimentación nunca ha sido entendida en este sentido, y no se han definido medidas para asegurar su calidad y su acceso¹⁵.

El enfoque de los sistemas alimentarios locales o regionales se debe entender en contraposición con el sistema alimentario globalizado, y plantea la necesidad de re-localizar la cadena alimentaria, y aproximar a productores y consumidores¹⁶. Como apunta Marsden¹⁷, la creación de alternativas requiere un enfoque desde la economía ecológica “que re-emplace” y relocalice la agricultura en el centro de los sistemas locales y regionales de desarrollo ecológico, económico y comunitario.

3. LA RECONEXIÓN CON EL PERIURBANO, MÁS QUE UN PLAN DE ORDENACIÓN

3.1 La consideración en los planes urbanísticos y territoriales

A menudo la planificación urbanística se ha limitado a definir un “proyecto urbano” que se expande sobre el territorio, en adelante deberían tener como objetivo ordenar los recursos locales en un “proyecto territorial” complejo. Si los espacios periurbanos se han convertido en el trastero de las ciudades, es en buen parte consecuencia de planes urbanísticos que no han considerado estas zonas. Conviene recordar que los planes de ordenación urbana y territorial definen la organización de la ciudad y el territorio y sus propuestas tienen una gran incidencia en las relaciones que se establecen entre la ciudad y sus habitantes y el entorno periurbano y rural. Para reequilibrar las relaciones es necesario reequilibrar el peso que tienen en la definición del modelo territorial distintos sectores y agentes superando la primacía de los intereses inmobiliarios y financieros.

¹⁴ **CALLE A. SOLER M. VARA I. GALLAR D.** *La desafección al sistema agroalimentario: ciudadanía y redes sociales. Interface vol 4(2): 459-489. 2012*

¹⁵ **MORGAN K.** *Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning, in International Planning Studies, 14(4): p. 341-348, 2010*

¹⁶ **MORÁN, N. SIMON, M. HERNÁNDEZ, V. ZAZO, A. RODRÍGUEZ, R.** *Planificación de los sistemas alimentarios desde un enfoque biorregional. XVI Congreso Iberoamericano de Urbanismo, Sintra, 1-4 de Octubre, 2014*

¹⁷ **MARSDEN, T.** *Towards a Real Sustainable Agri-food Security and Food Policy: Beyond the Ecological Fallacies? In Teh Political Quarterly, vol 83. No. 1. 2011.*

“La planificación debería proporcionar a estos espacios una gestión innovadora que, en primer lugar, sea capaz de poner en valor y reactivar la actividad agraria mediante la implantación de un modelo agrario europeo y que, en segundo lugar, contribuya a la preservación ambiental de un territorio antropizado, transformado a lo largo de la historia por una cultura agraria única, capaz de preservar su equilibrio socio-económico ambiental. La planificación de estos espacios debe basar su gestión en una gobernanza territorial en el que todos sus agentes se encuentren representados”¹⁸.

El cambio pasa por tanto por reconocer que en la gestión de los espacios agrarios periurbanos están implicados muchos agentes con diferentes intereses, que les asignan distintas funciones de utilidad. Sin embargo su incorporación a los procesos de planeamiento estratégico o espacial no es fácil y no todos los actores tienen claros los objetivos a medio plazo. Se trabaja en contextos de incertidumbre, con un conocimiento imperfecto y recursos limitados, por lo que las decisiones suelen ser continuistas. Según aumenta la escala de tiempo o espacial la incertidumbre también crece y se dificulta su gestión¹⁹.

A esta dificultad se le añade otra más profunda, pues aunque se logre construir una visión compartida sobre el futuro del espacio periurbano, resulta aún más difícil ponerla en práctica²⁰.

El problema señalado por Tallis y Kareiva²¹ se centra en que no podemos esperar que los líderes políticos o la ciudadanía respalden las lecciones de la evaluación de los ecosistemas, ni adopten las precauciones que proponen. El proyecto PAEc-SP, en línea con otras investigaciones y propuestas explora alternativas para facilitar el proceso apoyándose en la visualización de los potenciales y las consecuencias sobre los servicios ecosistémicos de las decisiones políticas y de planificación. A continuación se explican algunos aspectos relevantes sobre la integración del conocimiento local y el empleo de distintos recursos que contribuirían a trabajar sobre los servicios de los ecosistemas para la definición consensuada de escenarios de futuro.

Para que el enfoque se pueda aplicar realmente, es necesario que las partes interesadas y el conjunto de la población participen en el proceso, puedan tener una visión de las mejoras que se pretenden y hacer un seguimiento de la evolución.

¹⁸ **SIMON M. ZAZO A. MORÁN N.** Nuevos enfoques de planificación territorial para re(con)ducir la vulnerabilidad de los espacios agrarios periurbanos, *Ciudades 15. Monográfico: Ordenación del territorio: fundamentos y práctica de una disciplina en construcción.* 2012.

¹⁹ **RODRÍGUEZ, J. P., BEARD, T. D., BENNETT, E. M., CUMMING, G. S., CORK, S. J., AGARD, J., y cols.** Trade-offs across Space, Time, and Ecosystem Services. *Ecology and Society*, 11 (1).2006

²⁰ **WALKER, B., CARPENTER, S., ANDERIES, J., ABEL, N., CUMMING, G., JANSSEN, M., y cols.** Resilience Management in Social-ecological Systems: a Working Hypothesis for a Participatory Approach. *Conservation Ecology*, 6 (1) 2002.

²¹ **TALLIS, H. M., y KAREIVA, P.** Shaping global environmental decisions using socio-ecological models. *Trends in ecology & evolution*, 21 (10), 562–8.2006. Disponible en <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16876906>

3.2 Vinculación con la población

Como apunta Alberto Magnaghi los movimientos sociales en defensa del territorio, tienen el potencial propositivo de generar nuevos proyectos locales, al recuperar los lazos comunitarios basados en un territorio concreto reclamado, recuperado, repensado y creador de identidad. *“La conciencia de lugar se puede definir como la toma de conciencia, adquirida a través de un proceso de transformación cultural de los habitantes, del valor patrimonial de los bienes territoriales comunes (tanto materiales como relacionales), como elementos esenciales para la reproducción de la vida individual y colectiva, biológica y cultural. En esta toma de conciencia, el paso de lo individual a lo colectivo constituye la cuestión que caracteriza la reconstrucción de los elementos de comunidad, de forma abierta, relacional y solidaria”*²².

Este planteamiento encaja perfectamente con la línea de trabajo del proyecto en el que se considera que, si se articulan valores en torno a estos espacios agrarios periurbanos, esos valores en el imaginario colectivo les permitiría “competir” con otros intereses que hoy encuentran poca resistencia, ya sean infraestructuras o desarrollos urbanísticos.

La reconstrucción de esa identidad y de esa visión común no se plantea solo para los procesos de planificación, es incluso más importante para la gestión cotidiana de estos espacios. En este sentido hay que señalar que en la gestión de los ecosistemas participan múltiples actores, aunque no siempre se les reconoce sus aportaciones o no siempre sean conscientes de la importancia de su papel. Las diferentes visiones “epistemológicas” que tienen los técnicos y los grupos sociales acaban produciendo fricciones entre conocimiento científico y realidad social y se termina por excluir a buena parte de la población. Resulta difícil hacer trabajar juntos distintos sistemas de conocimiento que llevan implícitos diferentes paradigmas y significados²³.

Otra fuente de conflictos potenciales emana de los desajustes que existen entre procesos ecológicos y procesos sociales de gobernanza y gestión²⁴ y entre conocimiento científico y funcionamiento del sistema político. Estos desajustes conducen a conflictos que surgen de los diferentes ritmos: aparece el ritmo reflexivo, iterativo y preocupado por la visión a medio plazo propio de una gobernanza fuerte frente a los periodos más cortos marcados por las elecciones de gobernantes que imponen políticas en función de criterios electoralistas. A estos conflictos se les añaden los derivados de la falta de concordancia entre unidades de funcionamiento ecológico a escala territorial y unidades administrativas, puesto que los procesos de los sistemas naturales no coinciden con los límites políticos y afectan a personas que no han podido participar en las decisiones políticas.

²² **MAGNAGHI, A.** *El proyecto local. Hacia una conciencia del lugar*, Universidad Politécnic de Catalunya, Barcelona. 2011

²³ **MILLER, C.**, y **ERICKSON, P.** *Bridging Scales and Knowledge Systems. En The politics of bridging scales and epistemologies. science and democracy in global environment governance* (pp. 315–331).2006

²⁴ **ERNSTSON, H.**, **BARTHEL, S.**, y **ANDERSSON, E.** *Scale-Crossing Brokers and Network Governance of Urban Ecosystem Services: the Case of Stockholm. En Ecology And Society*, 15 (4).2010

A partir de la constatación de estas dificultades, el proyecto se fijó como objetivo el intentar facilitar la incorporación de las distintas visiones, dialogar sobre los intereses diversos en un proceso constructivo que mejorara el funcionamiento y la interrelación de la ciudad con su entorno agrario periurbano.

4. REDEFINIR LA IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS AGRARIOS EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACION

4.1 Herramienta de apoyo en la toma de decisiones

Para facilitar el proceso de construcción de una nueva visión común más integral sobre los sistemas agrarios periurbanos, el proyecto se apoya en el enfoque de los servicios de los ecosistemas de cara a su integración en la planificación urbanística y territorial. La implicación de los actores económicos, el compromiso político y la participación de las comunidades es fundamental para desarrollar en toda su potencialidad los espacios periurbanos.

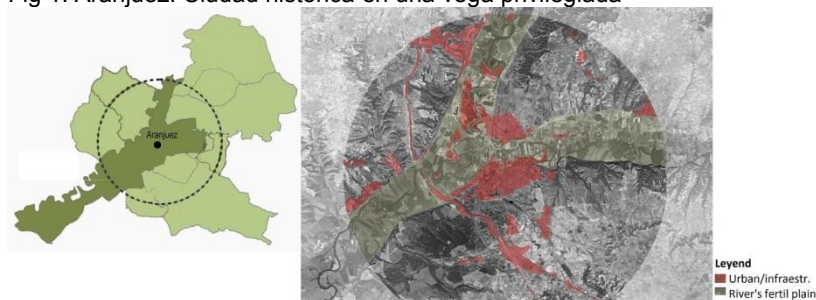
Desde un primer momento el proyecto era consciente de las dificultades que acarrea la aplicación de herramientas para la toma de decisiones en procesos en los que deberían estar implicados muchos agentes con diferentes funciones de utilidad. El equipo asumió que se trabaja en contextos de incertidumbre, con un conocimiento imperfecto y recursos limitados, en los que al final las decisiones suelen ser continuistas²⁵.

Aun así, se ha desarrollado una metodología de evaluación, que aúna el cálculo de la potencialidad de estos espacios para proveer servicios ecosistémicos (abastecimiento alimentario, regulación hídrica y del carbono, biodiversidad, identidad cultural), con la percepción social de la importancia de dichos servicios para distintos agentes territoriales y su actuación en la gestión territorial. En los casos de estudio analizados (Aranjuez y Ciudad Real) se ha realizado una revisión de instrumentos normativos (planes generales, de desarrollo rural, de gestión de espacios protegidos) para determinar en qué grado reconocen la importancia de estos servicios.

El caso de Aranjuez nos servirá para mostrar la aplicación de la herramienta de visualización de servicios de los ecosistemas y (biodiversidad, regulación hídrica y absorción de CO₂). Aranjuez es una villa histórica desde tiempos de Felipe II, situado en la confluencia del río Jarama con el río Tajo en el sur de la Comunidad de Madrid (Fig.1). Las dos vegas poseen suelo de la más alta capacidad agronómica que, tradicionalmente, ha sido destinado a cultivo de regadío. Aranjuez es el segundo mayor municipio de la región, tras la ciudad de Madrid, con un área de 190 km² y una población de cerca de 60.000 habitantes.

²⁵ **RODRÍGUEZ, J. P., BEARD, T. D., BENNETT, E. M., CUMMING, G. S., CORK, S. J., AGARD, J., y cols.** *Trade-offs across Space , Time , and Ecosystem Services. Ecology and Society, 11 (1).2006*

Fig 1. Aranjuez. Ciudad histórica en una vega privilegiada



4.2 Visualizar el potencial de los recursos locales y la capacidad territorial

El mapeo (visualización espacial) de los servicios de los ecosistemas permite una mejor comprensión de cuáles son las consecuencias sobre el territorio de las decisiones privadas y de las políticas públicas²⁶. En el proyecto PAEC-Sp, estos mapas constituyen el punto de partida para explorar el estado de los ecosistemas, reconocer las amenazas y potencialidades, y discutir los escenarios futuros con los actores locales que pueden enriquecer la toma de decisiones y el diseño de políticas y planes. El proceso se desarrolla en tres fases: i) identificación y cartografía de los ecosistemas periurbanos y el cálculo de su capacidad de provisión de servicios ii) cálculo de su capacidad de provisión de servicios (aplicación de indicadores de evaluación y iii) modelo para visualizar servicios de los ecosistemas y la evolución de los mismos en distintos escenarios de planificación.

Teniendo en cuenta los limitados recursos económicos disponibles, la estrategia de investigación se basó en el aprovechamiento de información y recursos oficiales existentes, de acceso público. La tipología de los ecosistemas distingue entre artificiales (urbano continuo, discontinuo, infraestructuras), productivos (regadío, herbáceos seco, mosaico de cultivos, viñedo/olivar) y protectores (bosques, bosques de ribera, matorral). Se han utilizado como principales bases cartográficas el Mapa de Cultivos y Aprovechamientos, el mapa forestal y las bases del Corine Land Cover.

De cara a facilitar la implementación del método propuesto, se optó por acotar el número de servicios considerados a un número muy reducido. Los datos de los indicadores se obtuvieron de bases de datos públicas nacionales para asegurar la homogeneidad de la información en los diferentes casos de estudio, ya que suele haber diferencias de cálculo entre los servicios de estadística de las regiones. Las principales fuentes son el Censo Agropecuario y el Censo de Población y Vivienda, ambas con una periodicidad de 10 años. Los parámetros que se aplican

²⁶ **MAES J et al.**) *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services. An analytical framework for ecosystem assessments under action 5 of the EU biodiversity strategy to 2020. Publications Office of the European Union, Luxembourg.* **CROSSMAN, ND., et al.** *A blueprint for mapping and modelling ecosystem services. Ecosystem Services, 2013, vol. 4, p. 4-14..* **ALCAMO, J. y BENNETT, EM.** (eds.). *Ecosystems and Human Well-Being: A Framework for Assessment. Island Press, Washington, 2003.* **TEEB** *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Ecological and Economic Foundations. Ed. Pushpam Kumar. Earthscan, London and Washington, 2010.*

a los indicadores se basan en resultados documentados de instituciones bien conocidas según se ha explicado en un artículo previo²⁷. Los servicios seleccionados fueron:

- Servicios de regulación: Capacidad de almacenamiento CO₂ (ton/ha) según datos y metodología de OSE y Banco Mundial
- Servicios de regulación: Concentración de nitratos en zona de acuíferos vulnerables (mg/L), según datos y metodología de SIA y MAGRAMA
- Servicios de abastecimiento: producción de alimentos (ton y habitantes), según datos y metodología de SENC y MAGRAMA
- Servicios culturales: patrimonio cultural (densidad de elementos catalogados)
- Servicios culturales: oportunidades de recreación (densidad de espacios de ocio y recreación)
- Servicios de soporte: índice de fragmentación urbana en función de la dispersión de la urbanización, según metodología de Romano
- Servicios de soporte: conectividad ecológica (gradiente de espacios abiertos), adaptación de la metodología de Angel et al²⁸.

Los indicadores se aplicaron a los casos de estudio y se tradujeron en una serie de mapas temáticos, que muestran la situación actual, capacidad o flujo (según indicador considerado), evolución a lo largo del tiempo y los efectos de las alternativas de planificación consideradas. Aunque los servicios no dependen sólo de la cobertura del suelo, sino del manejo agrario y ambiental, para estos aspectos apenas hay información estandarizada disponible. La superposición de indicadores permiten detectar conflictos y sinergias, lo cual puede ser muy útil para trabajar tanto con los responsables políticos, como con técnicos, colectivos profesionales o sociales y con el público en general.

A continuación se muestran algunos ejemplos de los mapas básicos obtenidos. En la primera imagen (Fig.2) se recogen los indicadores de regulación (Almacenamiento de CO₂ y Contaminación por nitratos) y culturales (Patrimonio cultural y Recreación). En la segunda (Fig.3) aparece reflejada la diferencia entre producción real y capacidad potencial de los espacios agrarios de secano.

²⁷ Una explicación detallada de cada indicador se puede encontrar en el artículo: Simon Rojo M. Zazo Moratalla, A. Moran Alonso, N. Hernandez Jimenez, V. Pathways towards the integration of periurban agrarian ecosystems into the spatial planning system. *Ecological Processes* 2014, 3:13

²⁸ Angel S, Parent J, Civco DL, Blei AM Making room for a planet of cities. *Policy Focus Report*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA. 2011

Figura 2. Ejemplo de aplicación de los indicadores en Aranjuez. Servicios de regulación y culturales

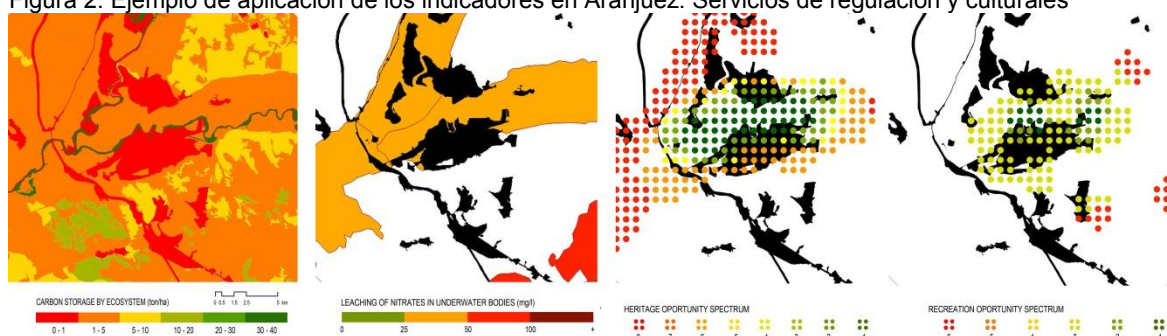


Figura 3. Ejemplo de aplicación de los indicadores en Aranjuez. Servicios de abastecimiento Situación real y capacidad potencial

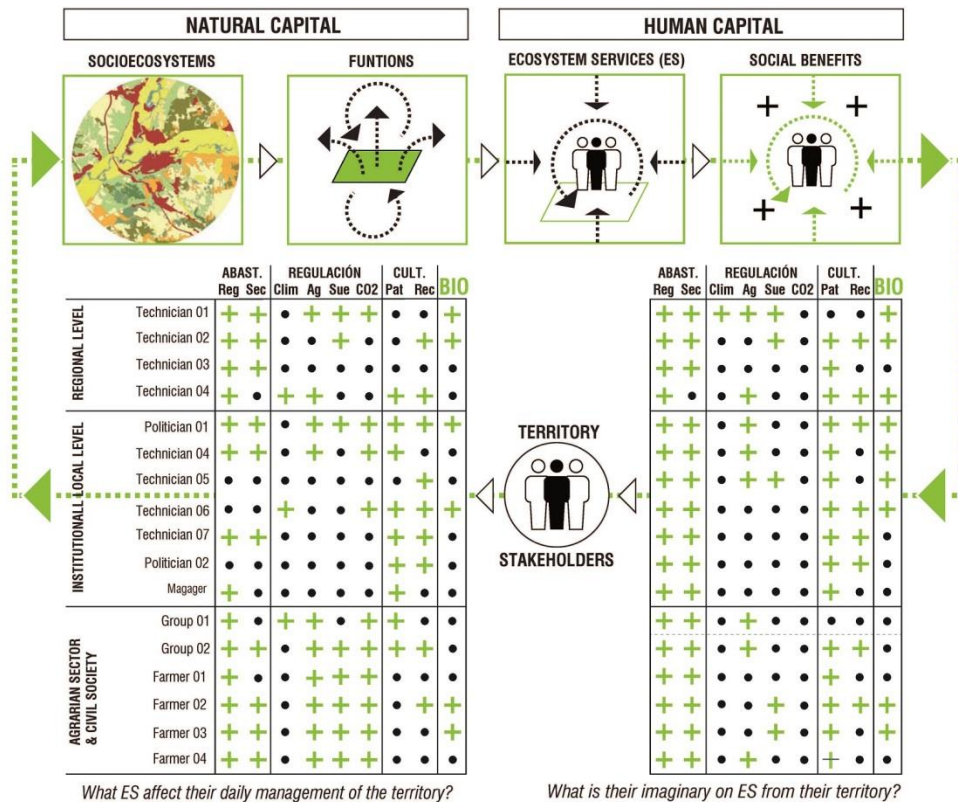


4.3 Comprender la percepción de los agentes locales para avanzar hacia una visión común

La investigación exploró las posibilidades de reconstruir -o reinventar en algunos casos- la “conciencia del lugar” a la que se refería Magnaghi, desde los actores locales. En primer lugar fue necesario realizar, a partir de trabajo de gabinete, un sociograma que permitiera comprender la complejidad de relaciones y competencias de los distintos agentes. Posteriormente, en 2013 se llevaron a cabo doce entrevistas semiestructuradas a políticos, técnicos municipales y de la Confederación Hidrográfica, agricultores, sindicatos y asociaciones.

Los resultados, permitieron entender las relaciones y redes ocultas entre los actores (instituciones, administraciones y particulares) y su percepción acerca de los espacios agrarios y del papel que desempeñan como gestores del territorio. La figura X muestra en la columna derecha la percepción que cada agente tiene acerca de los servicios de los ecosistemas agrarios y en la columna de la izquierda, aquellos que gestiona conscientemente en su manejo cotidiano del territorio y que no siempre coinciden.

Figura 4. Matriz de percepción y gestión de servicios de los ecosistemas por parte de los agentes territoriales



Todos los actores coinciden en la importancia que tienen los servicios de abastecimiento (alimentación) en Aranjuez, lo cual no es de extrañar teniendo en cuenta que la agricultura fue el principal motor de la región hasta las últimas décadas del siglo XX. Sin embargo no les resulta relevante el destino de la producción (mercado local, regional o global). También destaca la importancia dada a los servicios culturales, algo que una vez más está relacionado con el pasado histórico y el notable patrimonio cultural agrario con el que cuenta Aranjuez, que está catalogada como Paisaje Cultural Mundial 'catalogada por la UNESCO y ha sido tradicionalmente uno de los principales atractivos para el turismo. Sin embargo, este reconocimiento entre los agentes queda circunscrito al área protegida, y no tienen en cuenta al resto de los ecosistemas periurbanos.

En relación a los servicios de soporte, más de la mitad de los agentes hablan de la biodiversidad como una de las características destacables del territorio. Por el contrario, apenas se cita a los servicios de regulación. Sólo unos pocos agentes se refieren a la interacción entre agricultura, agua y suelo, y son menos aún los que consideran su papel para la regulación del clima o el almacenamiento de CO2.

Cuando se pasa a valorar cómo tienen en cuenta los servicios de los ecosistemas en la gestión del territorio, en la mayoría de los casos, los agentes territoriales no consideran todos los servicios sobre los que incide su actividad, sino sobre un número escaso. Suelen tener una visión específica y sectorial.

4.4 Sentando las bases para pactos territoriales futuros

Los mapas de los servicios de ecosistemas permiten entender las interacciones y visualizar la influencia que cada propuesta tiene en la prestación de servicios y la calidad de los ecosistemas. La decisión de acotar la cantidad de los servicios considerados a un número pequeño se ha demostrado eficaz para lograr que el proceso sea sencillo y operativo, pero es especialmente importante seleccionar indicadores relevantes que no tienen por qué coincidir en todos los casos.

En el caso de Aranjuez, los indicadores de abastecimiento potencial ponen de relieve la importancia estratégica del área para la producción de alimentos, un servicio de relevancia histórica y que a día de hoy podría ser recuperado. La gran capacidad del área, sin embargo, no puede ser valorada únicamente desde las necesidades locales, que son superadas con creces. Un análisis regional indica que los espacios agrícolas de Aranjuez en el contexto metropolitano de Madrid son un recurso escaso y valioso. Además hay que tener en cuenta que se trata de un enclave que fue determinante históricamente para el abastecimiento de la capital y que podría volver a reconectarse con la metrópoli madrileña, contribuyendo a mejorar su sostenibilidad. En este caso, el análisis no puede limitarse al entorno periurbano y concluir en la transformación de los espacios agrarios por estar sobredimensionados.

El mapeo de los servicios ecosistémicos en las zonas periurbanas ha demostrado ser útil para proporcionar a técnicos y políticos información espacializada estratégica. Los mapas basados en indicadores son una valiosa herramienta de comunicación para discutir con los diferentes agentes las consecuencias de la pérdida de ecosistemas agrarios en diferentes escenarios de planificación. No obstante, los indicadores y los mapas son demasiado abstractos para la mayoría de los agentes. Para algunos servicios es necesario contar no sólo los indicadores cuantitativos, sino con información cualitativa. Los servicios culturales son el ejemplo más claro.

A la luz de los resultados, los talleres apoyados en las herramientas de visualización desarrolladas logran despertar el interés por el papel clave que la agricultura y los agricultores periurbanos desempeñan en el bienestar de la sociedad. Esto permitiría apuntar las bases de nuevas relaciones urbano-rurales. El grado en que este objetivo más ambicioso se cumpla depende no ya de la herramienta, sino de una transformación profunda en la gobernanza. Las relaciones detectadas son, en su mayoría, verticales y jerárquicas, con poca cooperación y conexión incluso entre departamentos del mismo nivel jerárquico. Es necesario romper muchas inercias institucionales y culturales para poder trabajar juntos en la construcción de una visión común del territorio periurbano.



ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

De la región natural al paisaje cultural. Cartografía cultural y sistemas de información geográfica en ordenación del territorio.

Alfredo Fernández Enríquez, Manuel Arcila Garrido**
y José Antonio López Sánchez****

** Profesor interino de Análisis Geográfico Regional, Universidad de Cádiz*

*** Profesor titular de Universidad de Análisis Geográfico Regional, Universidad de Cádiz*

**** Profesor contratado doctor de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Cádiz*

RESUMEN

En las últimas décadas la cultura y su representación territorial han comenzado a tener un importante papel en la ordenación del territorio. En este texto se analiza esta evolución y sus consecuencias en el modelo territorial a través de diversos ejemplos donde los sistemas de información geográfica (SIG) son utilizados como herramienta para una hipotética gobernanza paisajística.

Palabras clave; cultura, gobernanza, paisaje, región, SIG, territorio

ABSTRACT

The culture and his territorial representation begin to play an important role in regional planning in recent decades. These developments and their implications are discussed in this paper, which underlines various examples about using Geographic Information Systems (GIS) as a tool for the landscapist governance hypothetical, and his impact in the territorial model.

Key words; culture, GIS, governance, landscape, region, territory.

INTRODUCCIÓN

En Ordenación del Territorio se asume la existencia de omisiones de información relevante en materia cultural, especialmente aquella con componentes intangibles y subjetivos como el paisaje, *fundamento ambiental y cultural del sistema de espacios libres [...] y eje de un modelo territorial de calidad*¹. Estas omisiones no impiden el conocimiento holístico *aproximado*² de las propiedades del conjunto que no poseen las partes, los patrones de organización de los sistemas, y los aspectos cuantitativos y cualitativos aprehensibles, sean objetivos o subjetivos.

La escala social de valores, subjetiva, puede objetivarse estadísticamente mediante la participación pública suscitada por la planificación y gestión del paisaje, y su encuadre territorial es inmediato con el uso de SIG³, todo ello en coherencia con el Programa de Itinerarios Culturales del Consejo de Europa, que aspira a sensibilizar y construir la ciudadanía europea en un *ejercicio de democracia cultural y paisajística*.⁴

Ésta gobernanza⁵ colaborativa ha de reconocer la identidad y diversidad social como valor del territorio ateniéndose a la Declaración universal sobre la diversidad cultural de la UNESCO, que eleva la diversidad cultural a la categoría de patrimonio común de la humanidad, tan necesaria para la humanidad como la biodiversidad para los seres vivos, instando a la elaboración de políticas públicas de fomento de la diversidad cultural para fortalecer la democracia⁶.

En síntesis, el conocimiento de las escalas de valores sociales y su relación con el territorio permite la construcción de un paisaje a escala humana y la gobernanza paisajística.

Para verificar la posible existencia del paisaje cultural a escala humana, primero se expondrán diversos casos de iniciativa pública de gestión del paisaje donde se utilizan SIG: Sistema Mosaico y Centro de Estudios Territorio y Paisaje de Andalucía, Plan de usos y protección del “Espacio Cultural Sierra de Atapuerca”, y Proyecto LIFE “Valle del Tiernes-Caracena”

En segundo lugar se detallan aspectos de leyes y convenios de protección del patrimonio, el paisaje y la diversidad cultural, especialmente de la Ley 8/2005 de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña.

1 **Galiana, L. y Vinuesa, J.** (Coords.). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio. Síntesis*, Madrid 2010. p. 119.

2 **Gómez Orea, D.** *Ordenación territorial. Editorial Agrícola española, Barcelona 2002. p. 326-328.*

3 **Tomlinson, R.** *A Geographic Information System for Regional Planning.* 1968.
http://gisandscience.files.wordpress.com/2012/08/1-a-gis-for-regional-planning_ed.pdf

4 **Consejo de Europa**, 1998. http://www.mediamweb.com/2005/ea/ver_arch.php?id=1787

5 **DRAE**: 1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

2. f. ant. Acción y efecto de gobernar o gobernarse.

6 **UNESCO**, 2002. <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127162s.pdf>

En tercer lugar, se presentan experiencias en la valoración patrimonial de las culturas indígenas en Perú y Chile, ésta última muy crítica con el paradigma multicultural.

En cuarto lugar, el territorio es descrito por los propios usuarios tras la popularización del uso de los SIG en la conocida como neogeografía. El *Crowdsourcing* y *Crowdediting* presenta buenos ejemplos en el uso colaborativo de *OpenStreetMap*, el Mapa lingüístico del Cáucaso, y la iniciativa del pueblo Surui y la ONG ACT en Brasil apoyada por Google.

Por último se esbozarán conclusiones abiertas al debate.

1. REGIÓN, PAISAJE Y CULTURA

1.1 La tradición geográfica

El debate epistemológico entre las corrientes positivistas e historicistas en Geografía giró en gran medida en torno a los conceptos de región, paisaje y cultura. La región como ámbito para describir y explicar la asociación de elementos físicos y humanos se deriva de la visión de Kant en *Physische Geographie* (1802)⁷:

Geografía es el nombre para la descripción de la naturaleza y del conjunto del mundo. La geografía y la historia llenan el área entera de nuestra percepción: la geografía la del espacio, la historia la del tiempo.

Geografía e Historia quedan unidos como ejes cartesianos de representación de fenómenos espacio-temporales en *el área entera de nuestra percepción*. Ratzel identifica la región natural, sinónimo de medio natural o geosistema, y deduce el determinismo ambiental. La reacción historicista propugnó adoptar la región humana como objeto de estudio, y la descripción y explicación del paisaje como método. El paisaje fue utilizado por Vidal la Blache (1845-1918) y Alfred Hettner⁸ (1859-1941), quien considera el método regional el más propiamente geográfico:

Únicamente cuando concibamos los fenómenos como propiedades de los espacios terrestres, estaremos haciendo Geografía⁹.

El concepto de paisaje cultural formulado por Max. Sorre en 1917 llama a la región “el área de extensión de un paisaje”, creada por procesos no exclusivamente naturales. Es expresión de una cultura adaptada al medio físico, y se ha de partir del paisaje cultural para llegar al paisaje humano. Los conceptos de paisaje cultural de la escuela alemana (*Kulturlandschaft*) y la Geografía

7 **Capel, H.** Filosofía y ciencia en la Geografía contemporánea. Ediciones del Serba, Barcelona 2012. p.294

8 **Capel**, op. cit. p. 294

9 **Hettner, A.** La naturaleza y los cometidos de la geografía, 1927.

http://ocw.unican.es/humanidades/teoria-y-metodos-de-la-geografia.-evolucion-del/material-de-clase-1/archivos-modulo-6/Alfred-Hettner-La-naturaleza-y-los-cometidos-de-la/skinless_view

Cultural de Siegfried Passarge (1919-1930)¹⁰ preceden a Carl Sauer, quien incorporó en *Cultural Geography* (1935) los trabajos del etnólogo A.L. Kroeber sobre los indios Pueblo en 1925, concluyendo que no hay paisaje cultural sin estudio de la cultura que lo explica, es decir, sin historia de las civilizaciones¹¹.

Hartshorne asimila geografía humana y geografía cultural¹² sin considerar regiones o paisajes como hechos singulares y objetivos, sino como un conjunto de ámbitos de análisis establecidos a diversas escalas, regionalizados. La regionalización no es un fin en si misma, sino una forma de clasificación¹³. Pero Hartshorne no alcanza éste rigor en el tratamiento de la dimensión temporal en su "Naturaleza de la Geografía". Su mecánica asimilación de Geografía e Historia con las ciencias del espacio y el tiempo, y la consiguiente ausencia de la dimensión temporal en Geografía, es criticada por Harvey y Sauer¹⁴, desechada por Schaefer¹⁵ y eficazmente subsanada por la sistematización de las relaciones de técnica, espacio y tiempo efectuada por Milton Santos¹⁶.

El territorio es creado por la relación temporal entre cultura y medio físico, mediatizada por la percepción. Espacio y tiempo geográficos, a escala humana, permitieron a la Geografía de la Percepción incorporar elementos inmateriales al análisis del territorio mediante el análisis perceptivo del paisaje. Las imágenes y mapas mentales, individuales y colectivos, están en la base de nuestra conciencia territorial¹⁷, son el recurso identitario con el que adoptamos actitudes ante el medio social y natural, incluyendo condiciones climáticas y catástrofes naturales.

1.2. La regionalización sistémica

La noción de correlación entre los objetos en el paisaje, apuntada entre 1925 y 1961 por Sauer¹⁸, precede a la aplicación de la teoría de sistemas en el estudio holístico del sistema de interacción humano-natural iniciada por Ackerman en 1963¹⁹. La teoría de sistemas considera los conocimientos científicos limitados y las técnicas cuantitativas insuficientes, pues la importancia de los patrones de organización de los sistemas exige su apreciación cualitativa y establecer el conocimiento más *aproximado*²⁰. Para Chorley²¹:

La Geografía se ocupa y preocupa de las manifestaciones espaciales tangibles del contacto e intercambio continuado que mantienen el hombre y su medio ambiente habitable.

10 Claval, P. Evolución del ageografía humana. Oikos-Tau, Barcelona 1973. p. 126

11 Claval, op. cit. p. 127

12 Claval, op. cit. p. 126

13 Capel, op. cit. p. 355

14 Santos, M. op. cit. p.43

15 Schaefer, F.K. Excepcionalismo en Geografía. Un análisis metodológico. Annals of the Association of American Geographers, vol. 43, 1953. Universitat de Barcelona, 1971.
<http://www.ub.edu/geocrit/schaefer3.htm>

16 Santos, M. La naturaleza del espacio. Ariel, Barcelona 2000. p.43

17 Capel, op. cit. p.383

18 Santos, M. op. cit. p. 61

19 Capel, op. cit. p. 353

20 Gómez Orea, op. cit.

21 Capel op. cit. p. 354

Para Sauer los dominios de estudio han de constituir secciones de la realidad, campos de estudio autónomos e integrados, pues la realidad es una²². Schaefer coincide y lo desarrolla. El carácter monista del objeto de estudio, el territorio, niega la excepcionalidad regional y reafirma la regionalización como una forma de clasificación multicriterio que proporciona ámbitos de verificación de las teorías emanadas de la geografía general y otras disciplinas²³.

El ecosistema, el modelo de la realidad de Stoddart²⁴, puede estructurarse en modelos matemáticos y utilizarse en cibernética, información y comunicación. El ecosistema es la unidad de gestión, y en el conocimiento de sus aspectos cualitativos se incluye el conocimiento cultural local²⁵.

Regiones naturales, históricas, funcionales, polarizadas, urbanas, administrativas, operacionales... son validas si se adecuan al objeto de estudio. La regionalización no es un fin en sí misma, pues *no puede realizarse una clasificación rigurosa de la superficie de la tierra basada en todas las propiedades que posee*²⁶. A ésta conclusión llegaron en su dictamen los especialistas alemanes que estudiaron la división de la RFA en regiones naturales en 1961:

*Resulta imposible establecer unos criterios de división realmente naturales, ya que las conclusiones sólo tienen significado con relación al hombre y carecen por otra parte del valor objetivo que se les pretende atribuir*²⁷.

Tras la incorporación de la teoría de sistemas al análisis geográfico y la aparición de los SIG se incorporan fenómenos antes inaprehensibles en materia ambiental y cultural y se define el territorio como un todo donde el subsistema cultural es uno más²⁸.

La Geografía describe la tierra sistematizando nuestra percepción del entorno a escala, umbral perceptivo que permite leer el mapa desagregando la relación entre sus componentes tangibles e intangibles. La región es un hecho histórico *que se define por los vínculos existentes*²⁹, y se analiza como un conjunto de sistemas de objetos y sistemas de acciones con categorías analíticas como paisaje, región, lugar, redes, configuración territorial, división espacial del trabajo, tecnoesfera, psicoesfera, temporalidad, técnica informacional y orden universal o local³⁰.

22 Santos, M. op. cit. p. 17

23 Capel, op. cit. p. 243, 314, 354 y 355

24 Capel, op. cit. p. 354

25 Gómez Orea, op. cit p. 328

26 Capel, op. cit. p. 355

27 Claval, P. 1974, p 81

28 Arcila y López, op. cit.

29 Kayser, B. Geografía activa. Ariel, Barcelona, 1966. p. 324-326

30 Santos, M. op. cit.

2. EXPERIENCIAS CON SIG EN PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE BIENES CULTURALES

2.1. El lenguaje cartográfico

Desde los orígenes de la cartografía, medio físico y ocupación humana se codifican mediante dibujo y escritura creando un nuevo lenguaje, el lenguaje cartográfico. Se trata de una poderosa herramienta de integración de información y toma de decisiones. El campo cultural ha adolecido de un sólido apoyo cartográfico por la escasa interoperabilidad del CAD, utilizado en planimetría arqueológica y localización de bienes culturales.

El ingente volumen acumulado de información sobre patrimonio histórico ha impulsado la automatización de su gestión mediante sistemas de gestión y bases de datos georreferenciadas, progresivamente integradas en la *Spatial Web* con estándares abiertos promovidos por el OGC³¹. Las nuevas tecnologías permiten explotar las propiedades de los datos geoespaciales en la *Web* para facilitar la recuperación y fusión de datos. La elaboración colaborativa y la transferencia sistémica de conocimiento es inmediata en SIG una vez se cumple la premisa del dato único y se garantiza la compatibilidad de los datos con el flujo global de información mediante metadatos, estándares internacionales de información aplicados intensivamente a la información ambiental tras la cumbre de Río 92 que permiten a los SIG responder a la demanda de Chorley y Hagget de un nuevo paradigma cuando en 1967 constataron la infrautilización de las abundantes fotografías aéreas conservadas desde la I Guerra Mundial³².

Los SIG utilizan métodos analíticos geométricos, usando herramientas de Geoproceso, y métodos flexibles basados en Geoestadística, herramientas basadas en conjuntos *Fuzzy* y otras. La lógica *Fuzzy*³³ se usa para establecer los grados de pertenencia de un fenómeno a conjuntos superpuestos, por ejemplo en Planificación Espacial Marina para minimizar conflictos al implantar energías renovables en torno a las Islas Shetland³⁴.

2.2. Cartografía cultural

En cuanto a la planificación de políticas culturales, tiene como objetivos el desarrollo cultural y económico, fomentar el turismo, la información y la participación. La cartografía cultural a disposición pública incluye inventarios, mapas temáticos, Atlas, estadísticas, indicadores y mapas. Denominada *cultural*

31 **OGC**. The Spatial Web. An Open GIS Consortium (OGC) White Paper
http://portal.opengeospatial.org/files/?artifact_id=3859&version=2&format=htm#_ftn1

32 **Capel**, op. cit. 428

33 **Zadeh, L.A.** *Information and Control. Volume 8, Issue 3, June 1965*, Elsevier inc., 1965. p. 338–353,
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S001999586590241X>

34 **Shucksmith, R., et. al.** *Regional marine spatial planning – The data collection and mapping process*.
Marine Policy Volumen 50, Parte A, Diciembre 2014, p. 1–9. En
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X14001420>

mapping, por la UNESCO, es reconocida como una herramienta técnica crucial para preservar los elementos culturales tangibles e intangibles³⁵.

En el campo de la cartografía cultural, el Proyecto LIFE “Valle del Tíermes-Caracena” detalla minuciosamente a escala local el proceso de incorporación a SIG y WMS de planimetría arqueológica y bases de datos sin referencia espacial. Se ha creado un conjunto unificado de información que permite la navegación y la consulta mediante la interfaz de WMS con el objetivo de:

Promover un sistema innovador de gestión coordinada por diversos actores para conseguir proteger el ecosistema, la ordenación del territorio y la valoración y desarrollo sostenible del complejo histórico-natural de Tíermes.

A escala andaluza, el sistema Mosaico de gestión de bienes culturales incluye catalogación, inventarios, informes arqueológicos, urbanísticos y medioambientales y autorizaciones de obras. Su núcleo es un SIG, y los datos únicos son objetos patrimoniales georreferenciados y documentados.

Proporciona servicios Web con capacidad para intercambiar datos estandarizados, acceso a la base de datos del patrimonio mueble e inmueble y al nodo de Bienes protegidos en la IDE de Andalucía, además de un localizador cartográfico. Utiliza metadatos desarrollados por el Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, que publica desde 2010 recomendaciones técnicas para la metadatación del patrimonio cultural³⁶.

La Estrategia de Paisaje de Andalucía³⁷ persigue la integración del paisaje en el conjunto de políticas autonómicas, y se coordina con otras comunidades mediante el Plan Nacional de Paisaje Cultural (PNPC)³⁸. En aplicación de la Estrategia, el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz considera el paisaje como criterio específico de inclusión, y se ha creado un SIG, el Sistema Compartido de Información sobre el Paisaje en Andalucía³⁹, considerado la herramienta idónea para integrar la multiplicidad de variables a considerar.

El Sistema incluye el Mapa de Paisajes de Andalucía elaborado por el Centro de Estudios Territorio y Paisaje de Andalucía. El Mapa pretende *identificar, proteger,*

35 **Arcila, M. y López, J.A.** La cartografía cultural como instrumento para la planificación y gestión cultural. Una perspectiva Geográfica. Revista Periférica, 2011.
<http://revistas.uca.es/index.php/periferica/article/view/1705>

36 **Junta de Andalucía, CECD-IAPH** <http://www.iaph.es/web/canales/patrimonio-cultural/doc-cartografica.html>

37 **Junta de Andalucía. CMOT** 2012
http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9e9e205510e1ca/?vgnextoid=535de628e4637310VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=68f72afa60637310VgnVCM2000000624e50aRCRD#apartadoa7acce971df47310VgnVCM1000001325e50a_____

38 **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte**, 2012
<http://ipce.mcu.es/conservacion/planesnacionales/paisajes.html>

39 **Junta de Andalucía, CMOT**
<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.6ffc7f4a4459b86a1daa5c105510e1ca/?vgnextoid=239ae628e4637310VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=7cbd2afa60637310VgnVCM2000000624e50aRCRD>

*gestionar y ordenar el paisaje*⁴⁰. Considera el paisaje en su aspecto perceptivo, sin incluir aún información cultural, pero presenta dos instrumentos que aproximan la *parte emocional*, el análisis de la percepción visual y de la percepción social, éste último elaborado con datos extraídos del Ecobarómetro de Andalucía.

La Estrategia Territorial Europea propugna la gestión creativa del paisaje. El Plan de Protección y Usos del BIC “Espacio Cultural Sierra de Atapuerca” es un ejemplo de concreción de medidas de gestión, protección efectiva, ordenación física y funcional, y gestión administrativa cotidiana del paisaje⁴¹. Declarado BIC por la Junta de Castilla y León en 2007 y listado como Patrimonio Mundial⁴², la protección arqueológica, natural y paisajística se sintetiza en dos niveles, zonas de afección del entorno inmediato del BIC, y horizontes de protección visual, valorando calidad y fragilidad visual, e intervisibilidad. Como conclusión puede citarse la necesaria interdisciplinariedad como garantía de atenuación de sesgos científicos y administrativos en el tratamiento del paisaje⁴³.

3. LEGISLACIÓN PROTECTORA DE PATRIMONIO Y PAISAJE

3.1. Patrimonio cultural y territorio

La valoración del Patrimonio histórico o cultural en el S. XIX prima las *manifestaciones gloriosas de la cultura nacional*⁴⁴, adquiriendo interés turístico y sistematizadas en Hª del Arte. En 1945 se funda la UNESCO anunciando los criterios que dieron lugar a la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972. La Constitución española de 1978 transfiere la protección del patrimonio a las Comunidades Autónomas, que debían gestionar su patrimonio de acuerdo a su contexto legal y sociocultural. El concepto de patrimonio se amplía en 1985 con la Ley del Patrimonio Histórico Español (LPHE)⁴⁵ al etnográfico, industrial, arqueológico, arquitectónico y otros.

La LPHE valora el patrimonio como seña de identidad colectiva y marco de integración individual en la sociedad. Su valor y función social justifican las políticas de conservación, cuyo objetivo ha de ser poner el patrimonio al servicio de los ciudadanos mediante medidas que faciliten el acceso del público a los bienes culturales⁴⁶. Se da sin embargo una visión sectorial del Patrimonio, aislada del territorio, no obstante declaraciones expresas como la contenida en el Título 2º de la Ley de Patrimonio Cultural de Galicia:

40 **Junta de Andalucía y Universidades Públicas de Andalucía, 2005** <http://www.paisajeyterritorio.es/>

41 **Santos y Ganges, L.** Paisajes culturales y planificación espacial 2009
https://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/17111/1/paisajes_culturales_y_planificacion_espacial.pdf

42 **Junta de Castilla y León**
http://www.patrimoniocultural.jcyl.es/web/jcyl/PatrimonioCultural/es/Plantilla100/1284213295463/_/_/

43 **Santos, L.** op. cit

44 **Llull Peñalba, J.** Evolución del concepto y de la significación social del patrimonio cultural. Universidad de Alacá, 2005. http://www.arteindividuoysociedad.es/articles/N17/Josue_Llull.pdf

45 **Ministerio de la Presidencia, 1985.** <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12534>

46 **Llull Peñalba, J.** Op. cit.

De este modo, los inmuebles, especialmente los monumentos, se entienden integrados en un contexto que es su territorio, y no como elementos aislados.

Son escasas las referencias no jurisdiccionales al territorio. Por encima de estas, la UNESCO asienta el concepto de patrimonio de la humanidad:

El patrimonio es el legado del pasado, lo que vivimos hoy en día, y lo que transmitimos a las generaciones futuras. Nuestro patrimonio cultural y natural son fuentes irremplazables de vida e inspiración. (...) Lo que hace que el concepto de Patrimonio Mundial sea excepcional es su aplicación universal. Los Sitios del Patrimonio Mundial pertenecen a todos los pueblos del mundo, independientemente del territorio en que se encuentran

El territorio, omnipresente en la legislación ambiental, cuenta con el paisaje como recurso natural en la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad⁴⁷. En su art. 34 crea los Paisajes Protegidos, y aspira a conectar la Red Natura 2000, una cuarta parte del país. Se abre paso la valoración ambiental integral del territorio como única estrategia susceptible de preservar los equilibrios ecológicos básicos.

Como efecto de la catalogación, el elemento patrimonial puede sustraerse de la evolución general de su entorno. Para no generar “catedrales en el desierto”, se han de difundir los efectos de la protección por el territorio. La incompatibilidad del enfoque “museístico” con los objetivos de la protección ha inducido una ampliación del concepto de protección, vinculado extensamente al territorio mediante redes de ENP en materia ambiental, mediante itinerarios culturales en materia patrimonial⁴⁸.

3.2. Paisajes Culturales y el Convenio Europeo del Paisaje

En 1992, la UNESCO introdujo la categoría de Paisajes Culturales en el Convenio del Patrimonio Mundial de la UNESCO de 1972. Definidos como “obras de la labor combinada del hombre y la naturaleza”, están entre los criterios del listado de Patrimonio Mundial destacando la relevancia de la protección, gestión, autenticidad e integridad de los bienes paisajísticos. El paisaje cultural es incluido en el patrimonio cultural de la UE por la Estrategia Territorial Europea⁴⁹ por su vulnerabilidad y valor intrínseco. El paisaje está entre las principales potencialidades de Europa en los Principios para el Desarrollo Territorial Sostenible del continente europeo⁵⁰.

Así lo considera el Convenio Europeo del Paisaje del año 2000, que entró en vigor en España en 2008. Introduce la visión del paisaje como herramienta integradora

47 **Ministerio de la Presidencia**, 2007. <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/14/pdfs/A51275-51327.pdf>

48 **Ministerio de Educación Cultura y Deporte**. <http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/patrimonio/mc/patrimonioeur/itinerarios-culturales-europeos/presentacion.html>

49 **Comisión europea**, 1999. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf

50 **Consejo de Europa** 2000. <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionPrincipes/Espagnol.pdf>

del Patrimonio Cultural y Natural con dimensión social como elemento fundamental del bienestar:

Art. 1.e. Por “gestión de los paisajes” se entenderán las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales.

El CEP insta a superar la mera protección para proceder a la gestión del paisaje, fruto de la indisoluble relación entre naturaleza y cultura. Se trata de un recurso económico, reflejo del medio ambiente, de la calidad de vida, factor decisivo en la construcción de la identidad social y, dado su carácter participativo, *factor de desarrollo y profundización de la democracia*⁵¹.

En aplicación del CEP, el Consejo de Patrimonio Histórico ha incluido el paisaje cultural entre los planes nacionales que coordinan la administración y gestión de bienes culturales. Hay planes de catedrales (1990), patrimonio industrial, arquitectura defensiva, paisaje cultural (PNPC, 2012) y abadías, monasterios y conventos.

3.3. El Observatori del Paisatge de Catalunya

El PNPC tiene el objetivo de complementar otros Planes Nacionales, administraciones y políticas sectoriales. El primer caso es el de la Ley 8/2005 de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña, por la que se crea el *Observatori del Paisatge de Catalunya*⁵², desarrollada por el Decreto 343/2006, regulador de los estudios e informes de impacto de integración paisajística.

La Ley integra criterios y directrices creando los Catálogos de paisaje del *Observatori*, innovación con pocos precedentes. El paisaje es un producto social con dimensión material, espiritual, ideológica y simbólica. Su catalogación será cualitativa, sin cuantificar sus valores ni establecer jerarquías de calidad.

Independientemente de la calidad visual, cubren todo el territorio de Cataluña dividido en ámbitos de análisis administrativos, los de los Planes Territoriales Parciales a escala 1/50.000. Sus Unidades de Paisaje son pieza clave de la que emanan normas, directrices y recomendaciones para el planeamiento territorial, urbanístico y sectorial. Establecen los valores culturales a promover según la percepción de los grupos sociales, que aportan criterios subjetivos e intangibles.

El contenido de las Unidades de Paisaje incluye variables paisajísticas de carácter objetivo y multidisciplinar, pero las condiciones de percepción (ruidos, confort climático...) quedan a la sensibilidad del equipo redactor, así como referencias literarias y otras del imaginario colectivo del lugar. La participación pública legitima propuestas de acción basadas en aspectos subjetivos (estética, uso social,

51 **Zoido, F.** 2008.

http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/paisaje/Zoido_elConvenioEuropeodelPaisaje.pdf

52 **Generalitat de Catalunya.** <http://www.catpaisatge.net/cat/index.php>

religioso o simbólico) detectadas en encuestas y sesiones de trabajo con la población y expertos del ámbito de estudio. Una vez aprobadas, las Unidades de Paisaje son vinculantes para la planificación territorial y urbanística⁵³.

4. CARTOGRAFÍA Y CULTURA INDÍGENA

4.1. Cartografía y diversidad cultural

La captación de toponimia *in situ* durante levantamientos cartográficos evidencia el aprovechamiento de conocimientos autóctonos durante el periodo colonial en Canadá, Asia central, la India, África central y septentrional⁵⁴.

Los sistemas de orientación y representación espacial de los nómadas permitieron recoger 3.000 topónimos del Sahara occidental en la lengua autóctona, el hasanía. Los cartógrafos españoles documentaron como los saharauis utilizan juegos poéticos de renombrados autores para describir paisajes, lugares y relaciones topológicas, creando mapas mentales eficazmente complementados por la observación de huellas, pautas de fauna y morfología de la flora, la orientación de las raíces de la *fredolia aretioides*⁵⁵.

En Perú se han institucionalizado las *Bases de datos de pueblos indígenas u originarios*. Relacionan pueblos identificados, su historia, instituciones, creencias, prácticas, lenguas y referencias geográficas de su ubicación. Una aproximación a la distribución cultural indígena son el Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas de América Latina (2009) y el Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú (2013), documentando 47 lenguas, sus hablantes y los lugares en los que se hablan. Con mayor precisión cartográfica se han trazado las cinco reservas territoriales pobladas por pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial (PIACI)

El Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana (SICNA) es una base de datos con 65 campos para cada comunidad. Detalla su federación y grupo étnico, número de habitantes, ubicación política y geográfica, situación administrativa y legal de la comunidad, de la propiedad comunal y de los servicios de salud y educación elaboradas en un proceso participativo. Datos comunitarios socioeconómicos, demográficos y políticos y la georreferenciación de hitos son recogidos previa información a las asambleas comunales y acuerdos sobre uso de la información entregada a las comunidades.

Las Declaratorias del Patrimonio Cultural de la Nación oficializan el reconocimiento de características diversas de la vida de las poblaciones indígenas en desarrollo de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (UNESCO). Se elaboran participativamente desde 2011 por

53 **Nogué Font, J. y Sala Martí, P.** Los catálogos de paisaje. En Busquets, J. Y Cortina, A. (coords.).

Gestión del paisaje. Manual de gestión, protección y ordenación del paisaje. Ariel, Barcelona 2009.

54 **Rodríguez Esteban, J.A.** El Mapa del África Occidental Española de 1949 a escala 1:500.000: orgullo militar, camelladas y juegos poéticos saharauis. Cybergeo, *European Journal of Geography*, 2011.

<http://cybergeo.revues.org/23461#ftn12>

55 **Rodríguez, J.A.** Op. cit.

comunidades, grupos e individuos que identifican las prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y saberes, así como instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales asociados a su patrimonio cultural. Con ésta información se elabora un mapa de declaratorias, Geocultura, con el Patrimonio Cultural de la Nación distribuido sobre el mapa en formato SIG utilizando límites censales⁵⁶.

4.2. El paradigma multicultural

La naturaleza sustenta la cosmovisión y los mapas mentales de la población. La pionera creación en 1872 del Parque Nacional de Yellowstone supuso la expulsión de los *Crow* y los *Blackfeet* y su confinamiento en reservas donde su cultura languideció. El reconocimiento de los derechos territoriales indígenas presenta numerosos conflictos por la formación en sus territorios de *clusters* (forestal, minero, salmonero, turístico) atraídos por los recursos naturales.

Los pueblos indígenas han coevolucionado con los ecosistemas, cuya biodiversidad ha propiciado la diversidad cultural⁵⁷. Las áreas de reserva, concebidas como reductos de la población, cultura y hábitat indígena, integran en muchos casos patrimonio natural y cultural excelentemente preservado por los pueblos originarios. Se trata de un espacio construido a través del tiempo, desde sus creencias y valores culturales, parte sustancial de la identidad comunitaria.

La consideración oficial de la identidad comunitaria de culturas originarias como base de la identidad nacional asienta el paradigma multicultural. El patrimonio cultural es entendido en Chile como: *El conjunto de bienes [...] que grafican la identidad de una nación*, y la Ley Indígena concede a los indígenas: *El Estado valora su existencia por ser raíz esencial de la nación chilena*⁵⁸.

Sobre la coexistencia de varias culturas en el marco territorial del estado se construye un imaginario colectivo, sustento de la “multicultural” identidad nacional. La originalidad del estado-nación descansa en la redefinición y apropiación de una identidad indígena estandarizada, profesionalizando a sus portadores sin reconocer la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras. Es el caso de la inclusión de sitios en el listado del Patrimonio Mundial de la Humanidad del *Qapac Ñam* o “Camino del Inca”, considerada *otra forma de control, definición y apropiación del pasado indígena aunque esta vez a nivel global*⁵⁹.

5. NEOGEOGRAFÍA. CROWDSOURCING Y CROWDEDITING.

El énfasis en la participación en la elaboración cartográfica remite inmediatamente al concepto de comunidad colaborativa, popularizado en la transición de las páginas tradicionales a las aplicaciones web orientadas a usuarios conocida como

56 Ministerio de Cultura de Perú, 2014 http://geocultura.cultura.gob.pe/sig/map_default.phtml

57 ONU-PNUMA, 2004. http://www.cdi.gob.mx/pnuma/c1_01.html

58 Boccara, G. y Ayala, P. Patrimonializar al indígena. Imagi-nación del multiculturalismo neoliberal en Chile. *Cahiers des Amériques latines*, 2013. <http://cal.revues.org/361>

59 Boccara y Ayala op. cit.

Web 2.0 desde 2004⁶⁰. Una comunidad virtual es un grupo de personas que se comunican principalmente a través de Internet, ya sea por un interés común, por alguna red social o foro, o por conversaciones alrededor de o entre bloggers. Los vínculos, interacciones y relaciones tienen lugar en un espacio virtual como Internet. El *CrowdSourcing* (externalización en masa) consiste en *externalizar tareas [...] a través de una convocatoria abierta*⁶¹.

Una de las comunidades más activas en co-edición es la de OpenStreetMap. OSM permite distinguir algunas características de los elementos con la clave *Historic*. y diez valores posibles, entre ellos monumento, ruinas o sitio arqueológico. La edición colaborativa sigue el ejemplo de Wikipedia, pero desgraciadamente OSM no es un SIG, y esto limita la interoperabilidad de la información generada por sus más de 1.700.000 usuarios registrados en 2014.

El mapa lingüístico del Cáucaso, la *montaña de lenguas*, ha sido trazado a iniciativa de *Geocurrents*⁶². Partiendo de una síntesis de la cartografía étnica y lingüística y datos demográficos existentes, una docena de colaboradores han editado éste mapa en colaboración (*crowdediting*) realizando tres rondas de revisión para obtener dos mapas, uno de la región del Cáucaso y otro a mayor escala de Daguestán. Se representa la distribución espacial de varios grupos lingüísticos relacionada con la topografía. Las relaciones de parentesco lingüístico son expresadas por la simbología, incluyendo además información adicional sobre demografía, migraciones y “limpieza” étnica.

Por último, las iniciativas en Brasil del pueblo Surui y *Amazon Conservation Team* (ACT) surgen tras la contratación de indígenas por la ONG norteamericana ACT para informar y trazar un mapa de recursos naturales en el Parque Xingu (Mato Grosso). Esta actuación fue investigada en 2005 por la FUNAI (Fundación Nacional del Indio), la fiscalía y una comisión de Congreso de Brasil sobre biopiratería por la posible localización de plantas medicinales utilizadas tradicionalmente por los indígenas y la potencial patente de sus principios activos en el extranjero. Tras descartarse la existencia de delito se denegaron nuevos permisos para iniciativas similares.

Las 250.000 hectáreas de la reserva étnica Surui *Sete de Setembro*, en el estado de Rondonia, están amenazadas por la deforestación y la minería ilegales, pero los 1.200 Suruis están utilizando todos los medios a su alcance para defender sus tierras, incluido el *crowdsourcing*. Desde 2006, ACT y 24 grupos Surui elaboran cartografía cultural, o etnocartografía, reflejando usos actuales e históricos de su territorio como límites, ríos, áreas de caza, pesca y lugares sagrados. Siguen sus propias pautas para hacer visible su cultura y monitorizar la evolución de su hábitat, detectar, acreditar y denunciar la deforestación. Con el compromiso en 2007 de Google de mejora de la actualización y resolución de las imágenes de la reserva, y su instrucción en la utilización de GPS, cámaras de fotografía y vídeo e imágenes obtenidas por satélite, los Surui cartografían su territorio decidiendo qué información plasman y cómo se presenta o distribuye.

60 **Capel**, op. cit. p. 414

61 **Universidad de Murcia**. Glosario. <http://www.um.es/cursos/promoedu/redessociales/glosario/>

62 **Geocurrents**, 2012. <http://www.geocurrents.info/>

Paralelamente se plantea un ambicioso programa de reforestación y dotación de infraestructuras, hospitales, escuelas y empleos en la región, para disminuir la presión sobre el bosque. La financiación corre a cargo del programa *Surui Forest Carbon Project*, aprobado en mayo de 2013. La protección del territorio Surui impedirá la emisión de cinco millones de toneladas de CO₂ en los próximos 30 años, canjeables por créditos REDD (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*)⁶³, más no sin granjearse amenazas a las vidas de sus jefes tribales⁶⁴.

6. CONCLUSIONES

La regionalización es la herramienta de análisis territorial capaz de abordar a diversas escalas la triple dimensión de la Ordenación del Territorio (política, administrativa y técnica). La dimensión técnica de la Ordenación del Territorio engloba cuantas fuentes de información sean de utilidad, incluidos los mapas de paisajes culturales en elaboración. Valorar el paisaje mediante participación pública implica la construcción del territorio por sus propios habitantes.

El paisaje ha demostrado su eficacia como herramienta de protección de áreas aparentemente desprovistas de valores naturales. El desarrollo de técnicas de evaluación de calidad, fragilidad e intervisibilidad, y un marco normativo de la evaluación del impacto visual, permiten automatizar el análisis de los aspectos visuales del paisaje, en cuya valoración se han de añadir los aspectos perceptivos, hasta ahora sólo cartografiados en el caso de los mapas de ruido.

Paisaje y cultura están estrechamente relacionados con el poblamiento. Los pobladores de un lugar, el paisanaje, son grupos humanos que construyen su propia identidad cultural sobre una cosmovisión, construcción simbólica basada en su entorno perceptible. La cartografía construye la cosmovisión y ciudadanía global. Aplicada al paisaje cultural se perfila como una herramienta óptima para cualificar la identidad del territorio sintetizando aspectos cualitativos, intangibles y subjetivos, hasta ahora omitidos en gran medida en el análisis territorial, ceñido a los aspectos tangibles, localizados en su entorno.

Estos aspectos invisibles en cartografía no lo son en la Geografía, que describe y explica la interacción de procesos físicos y humanos regionalizados. La agregación regional define escalas de análisis, umbrales de percepción de relaciones entre elementos naturales y actividades humanas susceptibles de clasificación. Las actividades y la gestión pública del bien común generan el paisaje, expresión del modelo territorial de una sociedad.

Este modelo es sistémico, y los SIG son la herramienta natural para integrar valores intangibles del territorio como atributos en diversas entidades, siendo los

63 **Mongabay Environmental News**, 2013. <http://news.mongabay.com/2013/0530-surui-carbon-project.html>

64 **News Rondonia**, 2012

<http://www.newsrondonia.com/noticias/conflito+terra+indigena+sete+de+setembro+volta+a+ser+alvo+de+disputa+de+terras/20963>

límites administrativos los más utilizados en defecto de otros más precisos. Hay que recordar que fueron las fronteras del estado-nación las que cegaron a Ratzel, que no vio más allá. Pero ni el paisaje pueden ceñirse a límites administrativos ni la cultura localizaciones puntuales, pues su efecto se difunde por el territorio. Esta difusión de atributos culturales es reproducible interpolando áreas geoestadísticas, trazando redes y utilizando técnicas *fuzzy* para valorar la sinergia cultural y minimizar conflictos.

El factor limitante es la escasez de metadatos culturales y la reducida interoperabilidad de la información cultural para incorporarse a modelos analíticos y Sistemas de Ayuda a la Decisión (SADE). La calidad de estos datos depende de procedimientos presenciales (encuestas, sesiones de trabajo) utilizados por ejemplo en la redacción de las Agenda Local 21 y los catálogos de paisaje de Cataluña.

Éstas herramientas pueden incluir pautas de movilidad y relacionarlas con entornos perceptivos (visibilidad, ruido...), obteniendo secuencias objetivas de la percepción individual. El contraste presencial del mapa perceptivo con el mapa mental individual cualifica el paisaje incorporando datos subjetivos del colaborador objeto de estudio, cuya aceptación, colaboración y control del proceso le convierte asimismo en sujeto de estudio, generador de datos de calidad.

Es crucial estandarizar y democratizar estos procedimientos y acreditar la confidencialidad aplicando la Ley de Protección de Datos, el secreto estadístico y cuantas innovaciones legislativas sean necesarias. No es cuestión menor el tratamiento de metadatos de opiniones personales por empresas y gobiernos en la conocida como minería de datos. Tanto más cuando la calidad de la normativa paisajística será la clave del éxito de una inédita herramienta de gobernanza de nuestra relación con el entorno, el ejercicio de democracia cultural y paisajística propugnado por el Consejo de Europa para materializar la ciudadanía europea, cuyo desempeño se hará literalmente visible a todas las escalas, haciendo realidad la arquitectura social del paisaje a escala europea.

Esto abre nuevas vías de participación en la elaboración del modelo territorial, clave de bóveda en Ordenación del Territorio. El modelo territorial puede captar y sintetizar la diversidad cultural y natural utilizando el método geográfico, holístico, de la regionalización de información verificable, entre ellas el paisaje y los sentimientos y preferencias que incluye, que pueden sustanciarse objetivamente con patrones de obtención de información cultural basados en procesos de participación pública y asistencia técnica que permitan su incorporación a los SIG y la *Spatial Web*.

También surgen formas espontaneas de arquitectura social del paisaje. *OpenStreetMap* es una base de datos que permite a los usuarios crear su propia representación espacial. Los servidores y la infraestructura se encuentran en Londres (*University College e Imperial College*) y en otros lugares. La información se distribuye bajo la *Open Database Licence* (OdbL), específicamente redactada para bases de datos. El acopio y distribución de un gran volumen de información, el ingente trabajo de la comunidad y la alta calidad alcanzada en una producción

cartográfica de muy reducido costo avalan el éxito de éste proyecto colaborativo, que apunta a una *Spatial Web* interoperable y colaborativa.

Puede advertirse una voluntad colectiva de hacer visibles a los olvidados y construir realidades territoriales con ayuda de la cartografía, incluso en escenarios de conflicto como hace el Mapa de lenguas del Cáucaso.

Los aspectos éticos y las buenas prácticas en el tratamiento de datos relativos a la población implican una autorización preliminar a los trabajos de recogida de información. El retorno de la información a los afectados depende en gran medida de su previa capacitación técnica, y del grado de conocimiento y dotación de infraestructuras y equipamientos, en cuyo defecto los beneficios pueden ser inaccesibles a grupos socialmente marginados.

La protección de la diversidad cultural, equivalente a la biodiversidad, hace imperativo el reconocimiento de los derechos de las comunidades sobre los territorios que ellos mismos construyen y preservan. La adecuación del modelo de desarrollo a los patrones culturales y aspiraciones autóctonas es garantía de éxito, pero si el papel de la cultura se reduce al aprovechamiento turístico foráneo de parques temáticos culturales se banalizarán paisajes y culturas.

Un caso particular y extremo representan las comunidades indígenas en aislamiento voluntario. Equivalentes a los Surui como creadores y protectores de paisaje, y tal vez por ello merecedores de igual retribución, carecen de control alguno de la información que sobre ellos se recoge. Decidir si pueden ser considerados objeto de estudio a distancia y al mismo tiempo sujetos activos de la protección del territorio, aun sin su conocimiento, tiene las mismas implicaciones éticas que la incipiente gobernanza paisajística en nuestro país.

El paisaje cultural como herramienta de integración de los valores patrimoniales del territorio, tangibles o intangibles, permite un análisis multidisciplinar de sus elementos constitutivos, y lo hace diferenciando los pertenecientes al medio físico y los originados por acción antrópica, incluyendo entre estos aspectos tan inmateriales como los sentimientos de temporalidad, identidad, pertenencia cultural y competencia técnica.

Tan formidable herramienta requiere un uso cuidadoso, pues si el error de Ratzel al basarse en la región natural dio lugar al *Lebensraum*, banalizar el paisaje cultural también puede tener efectos nocivos.

Para que el espacio humanizado pueda ser un ente analítico autónomo, los conceptos e instrumentos de análisis han de ser operativos y coherentes con el saber general, desterrando las clásicas analogías y metáforas y los adjetivos posmodernos, inútiles para generar conceptos-clave, construir objetos de estudio y articular el diálogo interdisciplinar. Si el mundo es uno sólo, construir el objeto de la disciplina y construir su metadisciplina son operaciones simultáneas y

conjugadas, pues cada disciplina es autónoma pero dependiente del saber general⁶⁵.

65 Santos, M. Op. cit



ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

La comunicación cartográfica en planificación urbana y territorial como elemento clave para la participación ciudadana

José Alfonso Gálvez Salinas, Luis Miguel Valenzuela Montes***

**(Máster en Urbanismo. Licenciado en. Ciencias Ambientales, Investigador. Laboratorio de Planificación Ambiental (LABPLAM). Universidad de Granada)*

*** (Dr. Geografía, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada)*

RESUMEN

Este trabajo pretende debatir sobre la importancia de la comunicación cartográfica en los procesos de participación en planificación urbana y territorial. En este sentido, se muestran algunos de los intentos de normalización o estandarización para la expresión cartográfica, así como los principales inconvenientes que se detectan en ellos de cara a garantizar una buena comunicación. Concluyendo por qué la cartografía debería partir de la teoría de la comunicación para propiciar la colaboración entre los actores implicados en un determinado plan.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the importance of communication in the cartographic processes of participation in urban and spatial planning. Showing some of the attempts of normalization or standardization for the cartographic expression, as well as the main drawbacks that are detected in them to ensure good communication. Concluding that the mapping should be based on the theory of communication to facilitate collaboration among the actors involved in a given plan.

1. LA COMUNICACIÓN EN LOS PROCESOS DE COLABORACIÓN EN PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL

Cada vez son más las voces que reclaman una mayor intervención ciudadana en las decisiones que afectan a la ciudad y al territorio, cobrando especial relevancia la participación ciudadana en cualquier proceso de planificación por el compromiso, la satisfacción, la confianza y, en definitiva, las expectativas que puede suscitar entre los actores locales implicados en el plan en cuestión (Al-Kodmany, 1999).

Si se atiende a la secuencia lógica de los procesos participativos, según la “escalera de participación” propuesta por Arnstein (1969) o cualquiera de sus posteriores reformulaciones (Nogué i Font et al., 2010; Ganuza, 2006; Gramberger, 2001), se pueden observar tres modos distintos de participación en función de su grado de implicación en la toma de decisiones (Figura 1), los cuales son complementarios unos de otros y garantizan el éxito de los posteriores. De esta forma, el primer pilar fundamental de cualquier experiencia participativa es disponer de los instrumentos necesarios que garanticen que la información llega a todos los actores implicados, es decir, que existe una adecuada y efectiva comunicación.

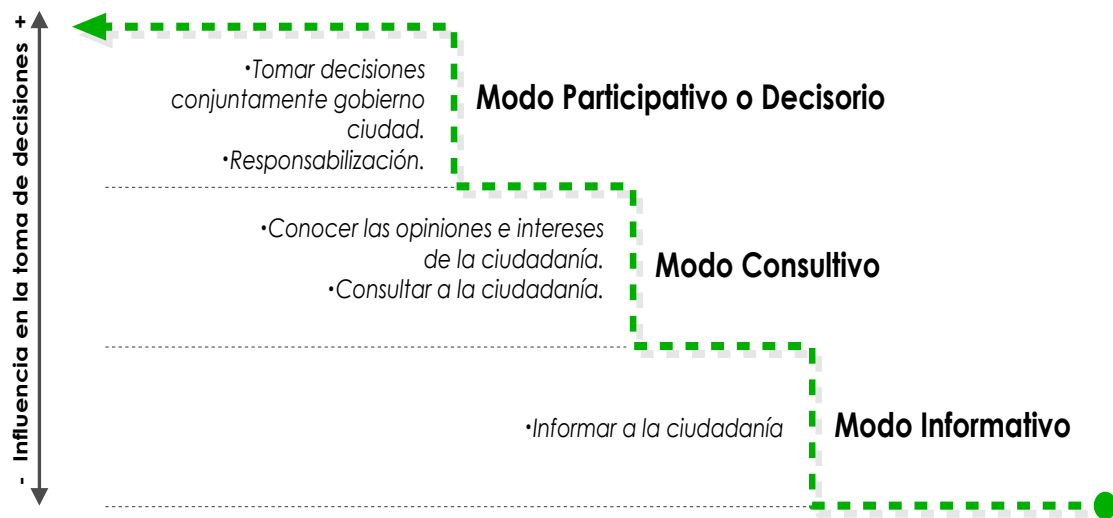


Figura 1. Grados o modos de participación. Elaboración propia a partir de Ganuza et al. (2008).

En el actual contexto de necesidad y creciente demanda ciudadana por contribuir (participar y colaborar) en la toma de decisiones, están surgiendo impulsos propositivos de organismos a nivel internacional, nacional y autonómico, los cuales han empezado a desarrollar modelos y normativas para promover, facilitar y agilizar los procesos participativos. Como ejemplos pueden citarse, a nivel europeo, la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso público a la información medioambiental, y la Directiva 2003/35/CE, por la que se establecen medidas para la participación ciudadana en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente. A nivel estatal, la Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorporación

Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Por último, a escala autonómica, concretamente en el ámbito andaluz, es escasa la normativa específica, por lo que hay que remitirse a leyes, decretos o reglamentos, relacionados con la planificación urbanístico-territorial¹, la evaluación de impacto ambiental o la gestión del paisaje, en los que sí se incorpora la participación.

A pesar de la gran variedad de iniciativas, los atisbos de renovación instrumental efectiva, entendidos como procesos capaces de garantizar la colaboración de y entre todos los actores implicados en la elaboración del plan, aún no están siendo incorporados adecuadamente desde su inicio, debido, entre otros, a problemas de transferencia y/o adaptación *bottom-up* y viceversa. Esta escasez de instrumentos es especialmente llamativa en cuanto a los procesos de información-comunicación (primer nivel de la escalera de participación -Figura 1-), donde aún se conservan iniciativas muy tradicionales como son los procesos de exposición pública, apreciándose un escaso número de innovaciones que aseguren una comunicación efectiva para todos los actores implicados.

Así pues, son muchos los interrogantes que podrían surgir en cuanto a las posibilidades que ofrecería un proceso de planificación urbana o territorial acerca de cómo podrían mejorarse sus procesos de comunicación. Pero sin duda alguna, la naturaleza de la información (espacial) a transmitir hace que el soporte cartográfico (los planos) se convierta en una pieza clave para garantizar una efectiva comunicación.

2. LA CARTOGRAFÍA EN PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL COMO CANAL FUNDAMENTAL PARA LA COMUNICACIÓN

En el ámbito de la planificación urbana y territorial uno de los elementos con mayor potencial comunicativo es la cartografía, la cual sirve de apoyo gráfico para transmitir información estructurada del espacio (Morrison, 2011). Incluso, autores como King et al. (1989) van más allá y sugieren que la visualización es clave para una efectiva participación-colaboración, ya que podría ser “un lenguaje común” mediante el cual se relacionasen todos los participantes, tengan conocimientos técnicos o no.

¹ Tómese de ejemplo los Artículos 39, 40 y 41, de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de 2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

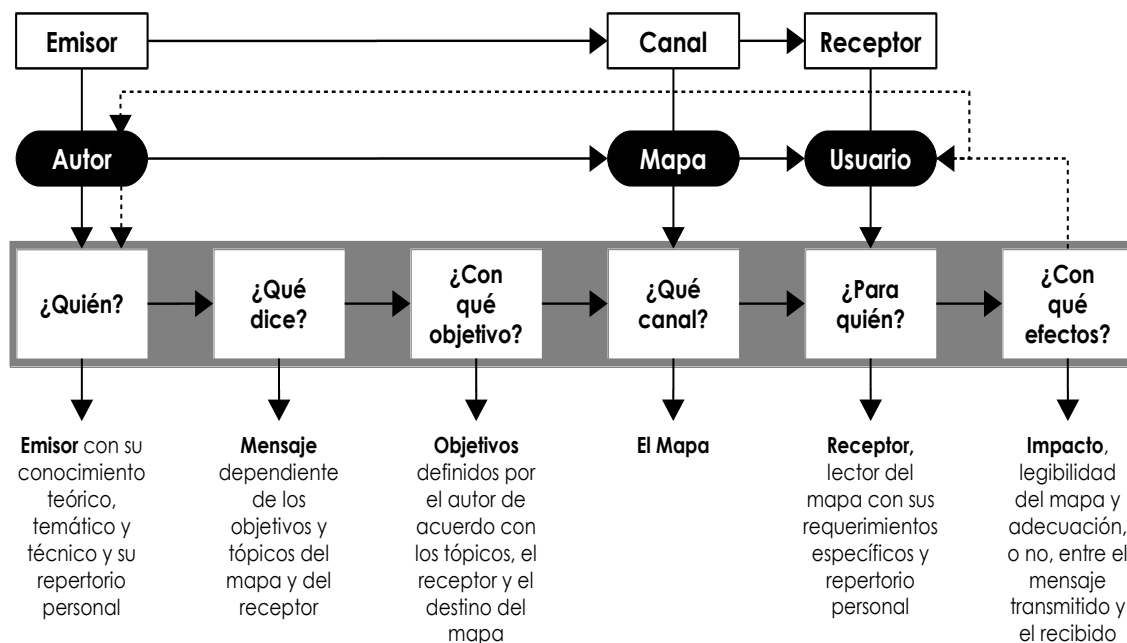


Figura 2. Diagrama de comunicación.
Adaptado de Cauvin and Antoni (2006).

Por tanto, si se acepta el planteamiento anterior habría que considerar a la comunicación cartográfica como una acción basada en las tres fases clásicas y fundamentales de la teoría de la comunicación (Aguado, 2004; Berlo, 1999), donde se identifica un emisor, un canal y un receptor (Figura 2). En planificación se consideraría que el emisor es el autor del mapa (cartógrafo²), el canal correspondería al conjunto elementos cartográficos (mapas) que conforman el plan y, por último, el receptor serían todos los actores implicados o usuarios de la información. De esta forma, el canal (mapas) se convertiría en el elemento clave donde poder intervenir para mejorar la comunicación entre el emisor (cartógrafo) y el receptor (actores implicados en planificación).

2.1. A nivel europeo

Los enfoques europeos en planificación (*The regional economic planning approach; The comprehensive integrated approach; The land use management approach; The urbanism tradition*)³ han ido cambiando a lo largo del tiempo y con ello los métodos, técnicas e instrumentos necesarios para desarrollarlos. Particularizando sobre la planificación urbana es evidente que uno de esos instrumentos es la cartografía, cuya influencia podría decirse que se debe fundamentalmente a *The urbanism tradition* por el dominio de la disciplina arquitectónica (Dühr, 2007). Desde un planteamiento simplista y de acuerdo con las reflexiones de Healey (2006), se apunta que la fuerza de la política sectorial de desarrollo, la crítica del estrecho determinismo de los conceptos de

² Con el concepto cartógrafo se hace referencia a todas aquellas personas encargadas de la elaboración de mapas en planificación.

³ *Categorización de los sistemas de planificación espacial en la UE-15 de acuerdo con el compendio de sistemas de planificación espacial y políticas (EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies).*

arquitectura en la organización espacial y la creciente influencia económica neoliberal en las políticas y administraciones nacionales, han debilitado bastante lo que se definió como la tradicional “*conciencia espacial*”⁴. Y como consecuencia de todo lo anterior, se podría haber visto mermada la eficacia comunicativa de los planes, en concreto de sus contenidos cartográficos a la hora de influir sobre los niveles más bajos del proceso de planificación: la ciudadanía en general.

A pesar de haber existido iniciativas que pretendían construir un discurso espacial común, cimentado sobre el concepto de “*conciencia espacial*”, son muy notables aún las diferencias entre las distintas culturas de planificación existentes en Europa y, por tanto, en los objetivos, los contenidos, las disposiciones, etc., que se representan en su cartografía. Algunos ejemplos de dichas diferencias pueden encontrarse en las diversas definiciones aceptadas para conceptos como lugar, organización espacial o identidad territorial, e incluso en las múltiples conciencias espaciales de las políticas y culturas de planificación europeas (Healey, 2006):

- a) En los Países Bajos, la planificación está basada fundamentalmente en la utilización de conceptos de planificación física, apoyados sobre las necesidades geográficas y tecnológicas del país, dentro de un fuerte multinivel de estado.
- b) Francia y Alemania la desarrolla sobre nociones de asentamientos jerárquicos e identidades regionales mediante el reconocimiento de la cultura local.
- c) Italia y España se basan en un discurso centrado en el diseño de las ciudades y dominado por las élites.
- d) Y en Reino Unido, la política y la cultura de planificación dominante apuntan hacia una fuerte defensa de lo no urbanizable.

No obstante, esta gran diversidad de enfoques permite encontrar ejemplos de planos o imágenes de éxito que han garantizado, en cierto modo, la comunicación de la información que portaban y, por tanto, podrían ser tomados como buenas prácticas comunicativas en planificación. Entre ellos destacan los planos elaborados para el *London Green Belt*, el *Blue Banana* (Figura 3), el *Finguer Model for Copenhagen* (Figura 4) o el *Green Heart of the Randstand*. Es cierto que los ejemplos internacionales citados se escapan del alcance y enfoque perseguido en la presente investigación por ser planes que atienden a unas estrategias, objetivos y escalas totalmente distintos a los que se plantean en la ordenación urbanística. Pero entender las claves utilizadas en su diseño (lenguaje cartográfico), en otros contextos culturales diferentes al propio, podría ayudar a elaborar planos que comuniquen mejor.

⁴ La conciencia espacial consiste en explicar la habilidad de pensar espacialmente a través de los contextos históricos y geográficos de una tradición de planificación (Healey, 2006)

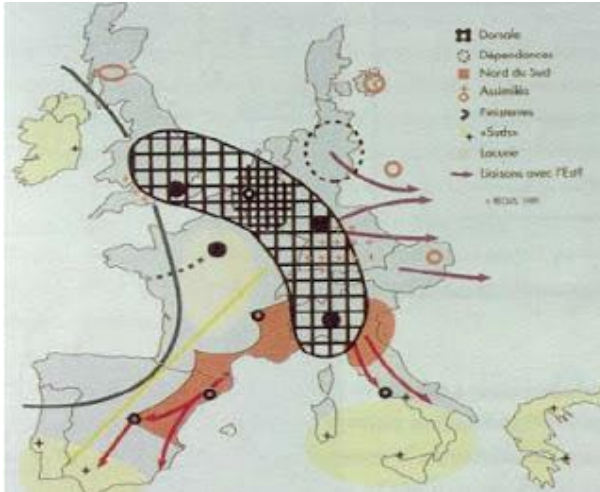


Figura 3. Blue Banana. Fuente: <http://sanbrox.blogspot.com.es/2013/02/from-european-spatial-planning-to.html>

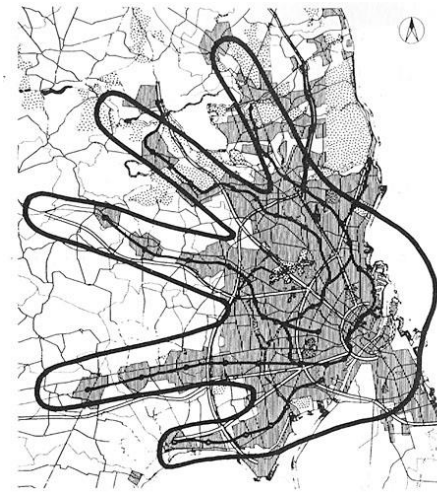


Figura 4. Finguer Model for Copenhagen. Fuente: <http://www.oresundstid.dk/billeder/1945-2000/16-02.jpg>

2.2. A nivel nacional

A nivel nacional Particularizando sobre la cartografía que es recogida en planificación urbana y de acuerdo con los planteamientos de Moll (1991, 1992)⁵, es posible diferenciar, a grandes rasgos, tres tipologías de mapas:

- a) Mapas base, los cuales corresponden habitualmente a aquellos que muestran información topográfica y geográfica (Figura 5).
- b) Representaciones cartográficas para los procesos participativos.
- c) Representaciones cartográficas que recogen los objetivos del plan y su forma final (Figura 6).

En el ámbito español, concretamente en el andaluz, los planos que se elaboran⁶ suelen corresponder, principalmente, a dos tipos: mapas base o planos de información (Figura 5) y planos de ordenación (Figura 6). El cometido fundamental de los planos de información es aportar datos sobre las características generales del territorio (topografía, geología, hidrogeología, etc.), mientras que los planos de ordenación portan información urbanística y territorial y las determinaciones de ordenación propuestas (Estructura general del territorio, usos del suelo, alturas, etc.). En el planeamiento andaluz, no tienen lugar las representaciones cartográficas para procesos participativos, ya que son las dos tipologías de planos descritas anteriormente (de información y de ordenación) las que se utilizan en los procesos de exposición o información pública.

⁵ Citado en Dühr (2007)

⁶ Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, Artículo 19. Contenido documental de los instrumentos de planeamiento.

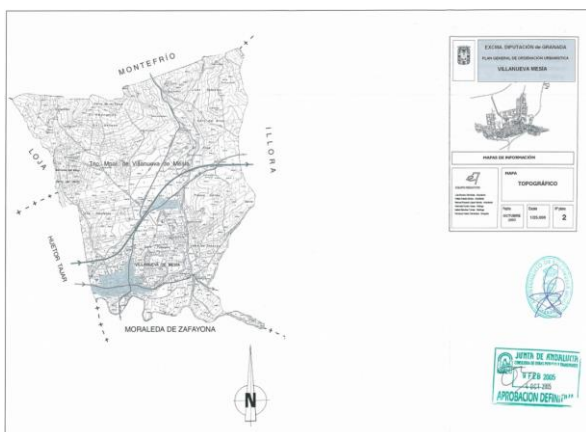


Figura 5. Ejemplo de mapa base (Topográfico) del PGOU de Villanueva de Mesía. Fuente: situ@ difusión. Consejería de medio ambiente y ordenación del territorio.

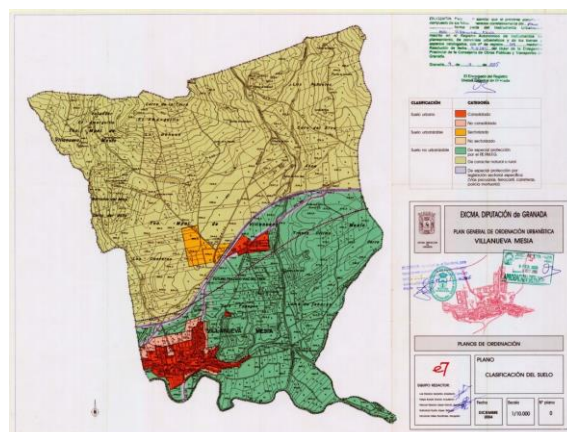


Figura 6. Ejemplo de representación cartográfica que recoge los objetivos del plan y su forma final, PGOU de Villanueva de Mesía. Fuente: situ@ difusión. Consejería de medio ambiente y ordenación del territorio.

La observación de los actuales Planes Generales de Ordenación Urbanística (en adelante PGOU) en Andalucía permite afirmar que se elaboran mapas con conceptos y estilos muy variados, donde se aprecia una gran diversidad y variedad de códigos cartográficos (Figura 7⁷), pero en casi ninguno se priorizan criterios que faciliten y favorezcan la comunicación de la información que portan. Por tanto, cabría la posibilidad de plantearse algunos interrogantes sobre la capacidad comunicativa de la cartografía contenida en los PGOU, tales como:

¿Se podría estimar la capacidad comunicativa de un plano?, ¿Qué criterios se deben tener en cuenta en la elaboración cartográfica para comunicar mejor sus objetivos, sus disposiciones normativas,...?, ¿Son aplicados actualmente en la elaboración cartográfica este tipo de criterios? ¿De la mejora de la comunicación cartográfica a una mayor participación-colaboración?, etc.

Partiendo del deseo de dar respuesta a algunos de los interrogantes formulados, es de donde surge el interés por conocer cuáles son las claves en la concepción, el diseño y la comunicación, a la hora de elaborar un mapa. Interés que se debe a la importancia de los elementos cartográficos como elementos clave para transmitir información y propiciar externalidades positivas en los procesos de participación/colaboración en planificación urbana o territorial.

⁷ Se muestra sólo el detalle de la leyenda de los planos por entender que es suficiente para apreciar la gran diversidad y variedad de códigos cartográficos existentes.

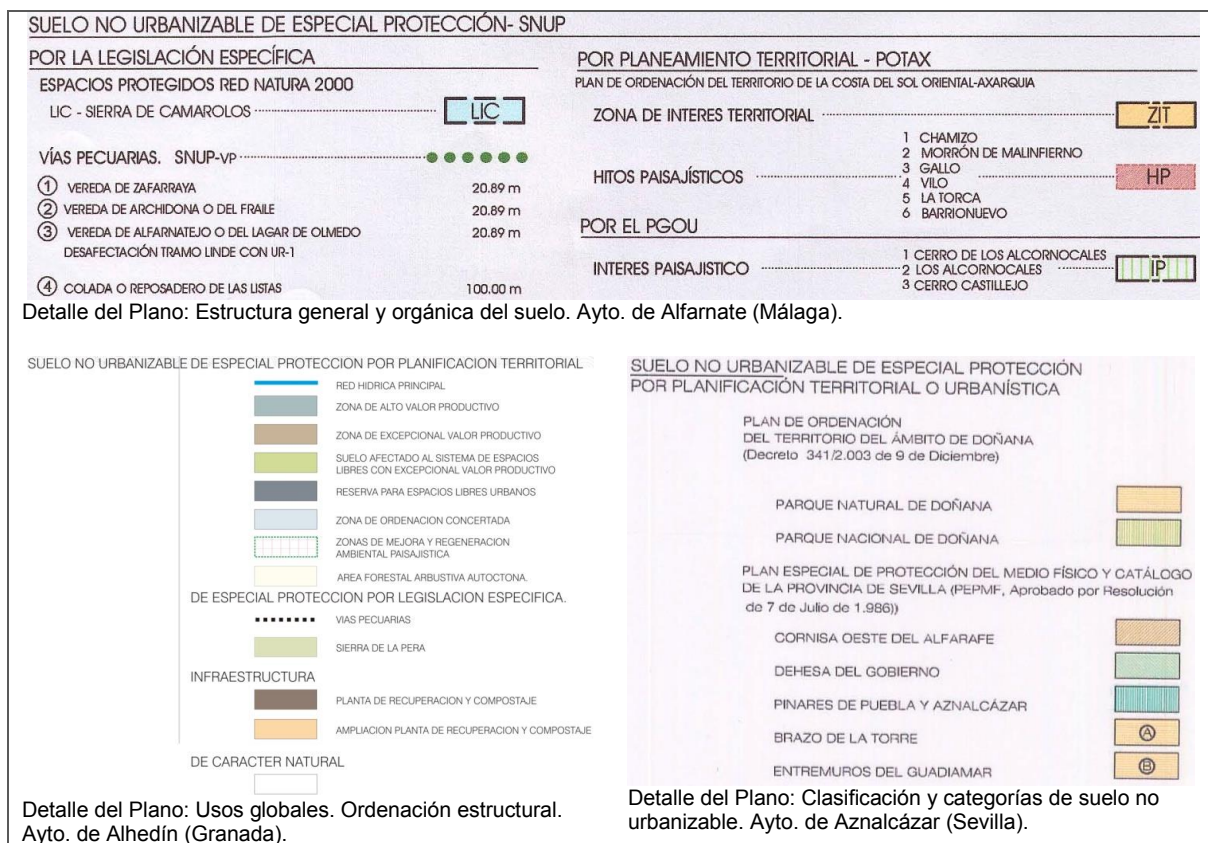


Figura 7. Ejemplos de diferentes formas de representar la clasificación de suelo no urbanizable en varios PGOUs andaluces. Elaboración propia a partir de los diferentes PGOUs citados en cada ejemplo.

3. LA NORMALIZACIÓN O ESTANDARIZACIÓN DE CÓDIGOS PARA LA EXPRESIÓN GRÁFICA DE LOS PLANOS RECOGIDOS EN PLANES URBANÍSTICOS

Los intentos por homogeneizar los códigos cartográficos que rigen cómo han de representarse los contenidos dibujados en los mapas de planificación urbana son numerosos y variados. Atendiendo a la bibliografía especializada se pueden encontrar diferentes ejemplos internacionales y nacionales que han tratado de normalizar la expresión gráfica para el ámbito del urbanismo. Empezando por la escala internacional, en Francia, el documento *“Proposition de sémiologie pour l’edition del PLU à-partir d’un SIG”* orienta sobre la expresión gráfica digital del planeamiento y aporta diferentes criterios de normalización. Otro caso europeo es la norma del British Standard Institute *“BS-381C: Specification for Colours for identification, coding and special purposes”*, donde se especifican los colores que han de utilizarse en la elaboración de mapas de ordenación urbana. Fuera del ámbito europeo, la American Planning Association estableció en 1965 el sistema de codificación *“Standard land Use Coding Manual”* (Figura 8), donde se aportan directrices para la normalización cromática y precisiones de código RGB⁸. Incluso,

⁸ Modelo cromático común en escáneres y monitores que forman la imagen con la luz, en contraposición al modelo CMYK, más habitual en los dispositivos de impresión.

en Argelia disponen de la “*Guide de normalisation de la représentation graphique en matière d’urbanisme*” con la que regulan iconos textuales, tipos de líneas, tramas y colores zonales.

Structure			Function		
Red, Green, Blue Values	Color*	LACS Code	Red, Green, Blue Values	Color*	LACS Code
RGB(255,255,0) RGBHex(FFFF00)	yellow	1000 Residential buildings	RGB(255,255,0) RGBHex(FFFF00)	yellow	1000 Residence or accommodation functions
RGB(255,0,0) RGBHex(FF0000)	red	2000 Commercial buildings and other specialized structures	RGB(255,0,0) RGBHex(FF0000)	red	2000 General sales or services
RGB(166,32,240) RGBHex(A0F020)	purple	3000 Public assembly structures	RGB(166,32,240) RGBHex(A0F020)	purple	3000 Manufacturing and wholesale trade
RGB(0,255,0) RGBHex(00FF00)	blue	4000 Institutional or community facilities	RGB(190,190,190) RGBHex(BEBEBE)	gray	4000 Transportation, communication, information, and utilities
RGB(190,190,190) RGBHex(BEBEBE)	gray	5000 Transportation-related facilities	RGB(144,238,144) RGBHex(9090E0)	light green	5000 Arts, entertainment, and recreation
RGB(133,133,133) RGBHex(888888)	gray/52	6000 Utility and other nonbuilding structures	RGB(0,255,0) RGBHex(00FF00)	blue	6000 Education, public admin., health care, and other inst.
RGB(255,192,203) RGBHex(FFC0C0)	pink	7000 Specialized military structures	RGB(0,139,139) RGBHex(008B8B)	dark cyan	7000 Construction-related businesses
RGB(34,139,34) RGBHex(22228B)	forest green	8000 Sheds, farm buildings, or agricultural facilities	RGB(85,26,139) RGBHex(558B00)	purple	8000 Mining and extraction establishments
RGB(255,255,255) RGBHex(FFFFFF)	white	9000 No structure	RGB(34,139,34) RGBHex(22228B)	forest green	9000 Agriculture, forestry, fishing and hunting

Figura 8. Propuesta de valores RGB para la tipología, función, emplazamiento y propiedad, del proyecto de estandarización de la American Planning Association. Fuente: “Standard land Use Coding Manual” (1965), recogido en García-dómenech, Martí-ciriquíán, & Ros-mcdonell, (2014:12).

A nivel nacional, el primer intento de estandarización de códigos para la representación cartográfica de los planes urbanísticos fue el llevado a cabo por el consejo superior de los colegios de arquitectos españoles en 1977. En dicho documento, denominado “*Código para la representación gráfica de los planes urbanísticos*”, se aportaban criterios para la representación de símbolos puntuales (siglas), símbolos planos (tramas y tonalidades), propuestas de aplicación y un ejemplo de utilización (Figura 9). Como ejemplo más reciente, se puede citar la ORDEN FOM/1572/2006, de 27 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 2/2006, sobre normalización de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico (ITPLAN), de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En su contenido (Capítulo II. Criterios Generales de Representación) recoge las codificaciones y los criterios generales a aplicar tanto en la documentación escrita y gráfica (Figura 10) como en el etiquetado de los planos.

Todas estas iniciativas podría decirse que surgieron como consecuencia y a partir de las distintas culturas de planificación dominantes en cada lugar, el equipo humano que las redactó, la complejidad de las variables utilizadas en la definición urbana y por la gran diversidad normativa (García-Dómenech et al., 2014).

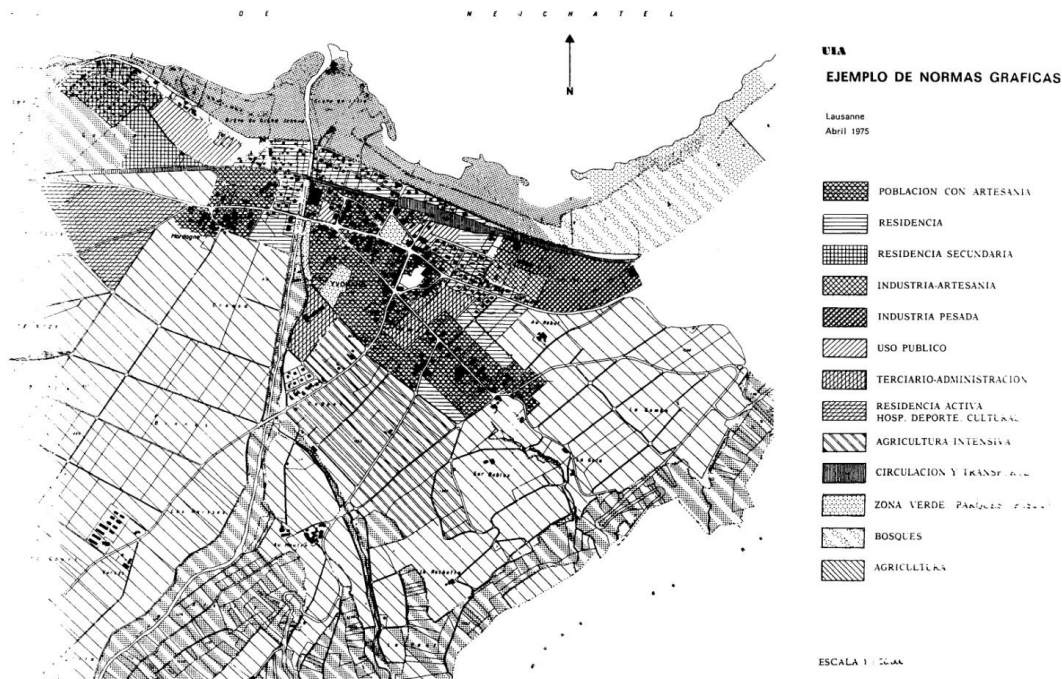


Figura 9. Ejemplo de utilización de los códigos de normalización propuestos por el consejo superior de los colegios de arquitectos españoles en 1977.

Podría decirse que la mayoría de los esfuerzos de normalización o estandarización, hasta ahora, han ido dirigidos principalmente a la sistematización de los códigos de identificación en el planeamiento (Zamora Mestre & Fernández Rodríguez, 2007) y no a entender cómo funciona realmente el lenguaje cartográfico. Por otra parte, a favor de los ejercicios de normalización, es necesario destacar que podrían ayudar a comunicar mejor los contenidos que se transmiten por medio de los planos, pero se debe ser cauto y plantearlos desde los principios de la sintaxis o lenguaje cartográfico. Es decir, cualquier código cartográfico que sea aplicado debe facilitar la comunicación y no incorporar un nuevo proceso de (des)encriptación que sólo sea factible para aquellos actores que dispongan de los conocimientos técnicos necesarios. Por tanto, cualquier intento de estandarización debería establecer sus directrices en base a un lenguaje común que permita el mayor nivel de interacción a todos los actores.

Finalmente, fruto de la reflexión anterior, surgen nuevos interrogantes sobre aspectos como:

¿cuáles son los principios de los que debería partir un ejercicio de estandarización?, ¿son válidos los principios clásicos de la comunicación para este caso?, ¿es posible identificar alguna secuencia lógica en el ejercicio de elaboración de un mapa?, ¿cuáles son los elementos clave que garantizan una efectiva comunicación?

CLASIFICACION	COD	Relleno, solido o trama	COLOR			
			R	G	B	
Suelo Urbano	SU	Magenta	255	85	210	
Suelo Urbanizable	SUR	Tierra	222	184	135	
S. Rustico	SR	Amarillo Claro	255	255	155	
Suelo Urbano Consolidado	SU-C	Magenta	255	85	210	
Suelo Urbano No Consolidado	SU-NC	Magenta Claro	255	153	255	
Suelo Urbanizable Delimitado	SUR-D	Tierra	222	184	135	
Suelo Urbanizable No Delimitado	SUR-N	Tierra Claro	245	222	179	
S. Rustico Común	SR-C	Amarillo Claro	255	255	155	
S. Rustico Común 2	SR-C	Amarillo Claro	245	245	100	
S. Rustico Común 3	SR-C	Amarillo Claro	255	255	0	

Figura 10. Detalle de los códigos de representación propuestos por la ORDEN FOM/1572/2006 para la representación de algunos usos del suelo.

4. LA TEORÍA DE LA COMUNICACIÓN COMO PUNTO DE PARTIDA PARA MEJORAR LA COMUNICACIÓN CARTOGRÁFICA EN PLANIFICACIÓN URBANA

Al considerar que en la comunicación cartográfica que tiene lugar en planificación urbana existe un emisor (cartógrafo), un canal (mapa) y un receptor (actores implicados), se está aceptando que los mapas son el vector (canal) mediante el cual se produce el traspaso de información entre el cartógrafo y los actores implicados. Por tanto, la importancia de la cartografía en los procesos de planificación, como canal para la comunicación, no estribaría exclusivamente en su cualidad como único instrumento para transmitir información estructurada sobre el espacio, sino también en la posibilidad de establecer un lenguaje común y universal, independientemente de las capacidades técnicas de las personas (Cauvin, Escobar, & Serradj, 2010).

La reflexión anterior, en términos prácticos, obliga a plantarse cuáles serían los elementos en el diseño de planos (lenguaje cartográfico) que podrían ayudar a comunicar mejor la información e incluso si, en determinadas ocasiones, implicaría tener que romper con la “racionalidad científica” de la cartografía y plantarse, por ejemplo, sacrificar la precisión en favor de la comunicación (Dühr, 2007). En cualquier caso, sea cual sea el planteamiento que se adopte, se entiende que sólo podría realizarse a partir de un profundo conocimiento del lenguaje cartográfico. Con lo cual, tal y como ya planteaba Moles (1964), la cartografía debe ser considerada como parte de la ciencia de la comunicación y, además, obligar al cartógrafo a conocer perfectamente cómo funcionan y cuáles son las reglas para que el receptor entienda íntegramente el mensaje que se le quiere transmitir (Figura 11).

En el ámbito de la planificación urbana la interacción entre la realidad del cartógrafo y del usuario tiene lugar gracias a los planos utilizados en los planes (PGOUs, POT, etc.). Una particularidad de dicha interacción es que la realidad

que ha de comunicar el cartógrafo no es una apreciación subjetiva y propia, sino que se trata de la interpretación de los documentos reguladores (legislación, normativa del plan u otros) de los contenidos a representar y su plasmación espacial en un mapa. Con lo cual, el grado de comunicación entre cartógrafo y usuario dependerá de la capacidad del cartógrafo para elaborar mapas que sean comprendidos íntegramente por todas las personas que los interpreten (Figura 12).

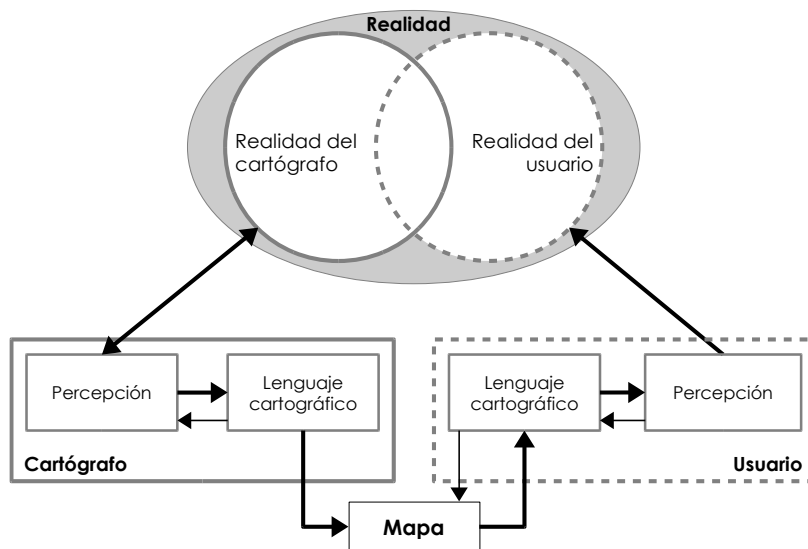


Figura 11. Modelo de comunicación gráfica. Fuente: modificado de Robinson and Petchenik (1976), pág. 29.

Actualmente son bastantes las líneas de investigación sobre comunicación cartográfica que persiguen establecer un canal y/o código (lenguaje cartográfico común) que acerque la interpretación de la realidad del cartógrafo a la del usuario, circunstancia que permite identificar ciertos consensos con respecto a sus componentes básicas (Cauvin et al., 2010; MacEachren, 1995; Morrison, 2011; Robinson, Sale, Morrison, & Muehrcke, 1984). Entre ellos destaca la importancia de que los signos cartográficos no deben ser abordados sin seguir un determinado orden, sino que es necesario establecer un proceso sistemático, basado en un conjunto de pasos o momentos (concepción, diseño y comunicación) con un orden lógico (Bertin, 1988; Bozzano; 1991), que respondan a:

- a) ¿Cuáles son las dimensiones geométricas que pueden emplearse en la elaboración (*Momento conceptual*) de un mapa para mejorar su comunicación?
- b) ¿Cuáles son las variables visuales que van a permitir un mejor diseño (*Momento técnico*) del mapa desde una perspectiva comunicativa?
- c) ¿Qué propiedades perceptivas permiten una mejor comunicación (*Momento comunicativo*) de la información que contiene el mapa?

Cuestiones como las anteriores son las que se deberían traducir en un conjunto de criterios capaces de mejorar la comunicación de la información contenida en los mapas de planificación urbana para cada uno de los momentos señalados. En

definitiva, se trataría de encontrar la manera de reforzar el proceso de información-comunicación durante la redacción de los PGOUs, estableciendo una propuesta de normalización fundamentada en las bases del lenguaje cartográfico que asegure que la información que portan los planos es comprendida correctamente por todos los actores.

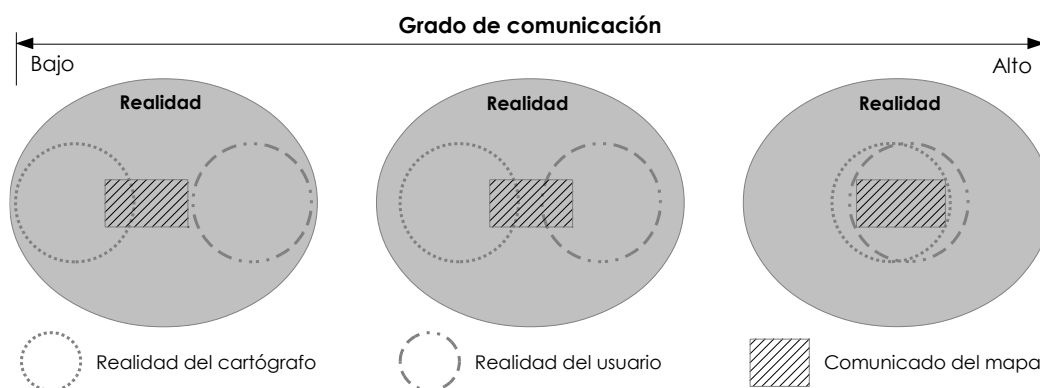


Figura 12. Grado de comunicación en función de las "realidades" del cartógrafo y el usuario y su interpretación del comunicado del mapa. Fuente: elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

La oportunidad de mejorar la capacidad comunicativa de la cartografía contenida en los planes de ordenación urbanística supone un gran reto de cara a poder incidir, de manera directa o indirecta, sobre los procesos de participación-colaboración en planificación. Es decir, si se acepta la existencia de una escalera de participación (Arnstein, 1969) o los diferentes modos participativos (Ganuzá, 2006; Gramberger, 2001; Nogué i Font et al., 2010) que conforman una experiencia de este tipo, puede identificarse al informativo-comunicativo como la base fundamental sobre la cual sustentar el resto del proceso. Por tanto, mejorar la comunicación gráfica de los mapas implicaría, no sólo establecer un lenguaje común, sino también obtener un instrumento capaz de transmitir y comunicar información estructurada sobre el territorio y sobre las propuestas de planificación que se están proponiendo (Pellicer, 1993). Incluso, y de forma paralela, la mejora comunicativa de los mapas podría generar una mayor colaboración entre actores gracias a la información que se está aportando, permitiendo, entre otros, posicionarse mejor a cada uno de ellos durante las negociaciones.

Finalmente, con esta comunicación se trata de poner de manifiesto la necesidad de "elaborar una sintaxis para el planeamiento urbano", con el objetivo de evitar errores de comunicación y la pérdida de información durante su lectura. Con ello se intenta generar material para la discusión sobre la posibilidad de incorporar nuevos procedimientos y criterios que guíen la elaboración de cualquier cartografía de planificación (urbana y territorial) hacia una mejor comunicación y con ello facilitar, en la medida que les corresponde, los procesos de participación-colaboración.

6. AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido posible gracias a la financiación de la Junta de Andalucía y los fondos FEDER para el Proyecto de Excelencia P12-RNM-1514: “Instrumentos para la valoración de escenarios urbanos frente al cambio climático. Diseño de un software para la evaluación ambiental -MITIGA-“. 2014-2018.

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO, J. M. (2004): *Introducción a las teorías de la comunicación y la información*. Reis. Murcia: Universidad de Murcia.

AL-KODMANY, K. (1999): "Using visualization techniques for enhancing public participation in planning and design: process, implementation, and evaluation. *Landscape and Urban Planning*". 45(1), pp. 37–45.

ARNSTEIN, S. (1969): "A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*". 35(4), pp. 216–224.

BERLO, D. K. (1999): *El proceso de la comunicación: introducción a la teoría y a la práctica*. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo.

CAUVIN, C., ESCOBAR, F., & SERRADJ, A. (2010): *Thematic Cartography and Transformations*. Hoboken, NJ, USA: John Wiley & Sons, Inc.

DÜHR, S. (2007): *The visual language of spatial planning: exploring cartographic representations for spatial planning in Europe*. New York, USA: Routledge.

GANUZA, E. (2006): *Tendencias de la participación ciudadana en Europa y España*. Retrieved from <http://digital.csic.es/handle/10261/14388>

GARCÍA-DÓMENECH, S., MART-CIRIQUIÁN, P., & ROS-MCDONELL, D. (2014): "Recursos gráficos en el planeamiento urbano: propuestas internacionales de normalización". *Bitácora Urbano-Territorial*, 24(1), pp. 1–17.

GRAMBERGER, M. (2001): *Participación ciudadana, en "Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de las políticas públicas"*. SFP, México. Paris, France: OCDE. Retrieved from <http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf>

HEALEY, P. (2006): "Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning". *European Planning Studies*, 14(4), pp. 525–546.

KING, S., CONELY, M., LATIMER, B., & FERRARI, D. (1989): *Co-Design: A process of design participation*. New York, USA: Van Nostrand Reinhold.

MaCEACHREN, A. M. (1995): *How maps work: representation, visualization, and design*. New York, USA: Guilford Publications, Inc.

MOLES, A. (1964): "Théorie de l'information et message cartographique". *Revue française Des Sciences et Des Techniques*, 32, pp. 11–16.

MOLL, P. (1991): *Funktionen der Karte*. In U. Freitag (Ed.), *Aufgabe und Gestaltung von Planungskarten*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

MOLL, P. (1992). *Einsatz thematischer Karten in der öffentlichen Verwaltung. In Festschrift für Günter Hake zum 70. Geburtstag. Fachrichtung Vermessungswesen der Univ.*

MORRISON, J. L. (2011): *The science of cartography and its essential processes. In M. Dodge, R. Kitchin, & C. Perkins (Eds.), The map reader: theories of mapping practice and cartographic representation.* Chichester, UK: John Wiley & Sons, Inc.

NOGUÉ i FONT, J., PUGBERT, L., SALA, P., & BRETCHA, G. (2010): *Paisatge i participación ciutadana. L'experiència dels catàlegs de paisatge de Catalunya.* Vasa. Olot: Observatori del Paisatge de Catalunya. Retrieved from <http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf>

PELLICER, F. (1993): "El color en el lenguaje cartográfico". *GEOGRAPHICALIA*, 30, pp. 309–320.

ROBINSON, A. H., SALE, R. D., MORRISON, J. L., & MUEHRCKE, P. C. (1984): *Elements of Cartography.* New York, USA: Wiley.

ZAMORA, J. L., & FERNÁNDEZ, J. (2007). "Proposta simplificada de codificació en els documents de planejament urbanístic". *Revista ACE*, 5, pp. 583–598.



ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

La reconceptualización de la premisa jurídica de las bases estatales de la ordenación del territorio y el urbanismo por la sentencia del tribunal constitucional 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 que convalida la ley de suelo de 2007 y el texto refundido de 2008.

Ángel Sánchez Blanco

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Málaga

RESUMEN

Análisis de las implicaciones jurídicas e institucionales de las bases de la ordenación del territorio y del urbanismo explicitadas, con reiteración, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en os sucesivos enjuiciamientos de las Leyes de Suelo.

ABSTRACT

Analysis of the legal and institutional bases of spatial planning and urbanism explicit, with repetition, the jurisprudence of the Constitutional Court shall successive prosecutions of the Laws of Soil implications.

1.-FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL ENJUICIAMIENTO DE LOS ARTICULOS IMPUGNADOS DE LA LEY DE SUELO DE 2007 Y TEXTO RREGUNDIDO DE 2008.

El Tribunal Constitucional sintetiza su consolidada doctrina sobre las bases de las competencias estatales y precisa su doctrina en el específico ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo. En el enjuiciamiento de los artículos primero, segundo y tercero de los textos impugnados, afirma:

"...las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo han de integrarse con las competencias estatales que, aunque no pueden legitimar una ordenación jurídica completa del régimen jurídico del suelo, sí habilitan a que el Estado "afecte puntualmente a la materia urbanística" (STC 61/1997, FJ 36). Y entre las competencias que el Estado

ostenta y que pueden amparar este tipo de afectación concreta, siempre que no se sobrepase el alcance legítimo de las mismas, se encuentran, sin duda, las que le corresponden ex art. 149.1.13 y 23 CE (SSTC 61/1997, FJ 22; 164/2001, FJ 7)". F.Jco. 6º.A, STC 141/2014, de 11 de septiembre de 2014, Pte. Mag. Valdés dal Ré¹.

"Desde esos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar."

"Una inteligencia constitucionalmente integrada e integradora del art. 2.1 evidencia que el reparto de competencias ahí enunciado reconoce la capacidad del Estado y de las Comunidades Autónomas para formular, con arreglo a legítimas opciones, el marco programático de la acciones que les correspondan y, sobre esta base, identificar los fines específicos que esas acciones han de satisfacer. Por este lado y en resumen, el precepto cuestionado cumple una función esencial en la construcción del sistema jurídico de ordenación del territorio y de la utilización del suelo, debiendo calificarse como plenamente conforme con las estructuras del Estado autonómico". F.Jco. 6º.B, STC 141/2014, cit)²

¹ Art. 1 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 que dispone:

"Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia."

² Art. 2 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo 2008, a tenor del cual:

"1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar un uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidad entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

3. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo y conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

"... en nuestras Sentencias 61/1997, FJ 14 c) y 164/2001, FJ 9, ya hemos afirmado que la sustracción de la acción de ordenación territorial y urbanística de la actividad de los particulares y del mercado implica una delimitación negativa de la esfera del derecho de propiedad (art. 33 CE) y de la libertad de empresa (art. 38 CE), para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia ex art. 149.1.1 CE. La interdicción de transacción de la ordenación territorial y urbanística impone una forma de ejercicio unilateral de la función definida como pública, que ha de estar orientada exclusivamente a la satisfacción de los intereses generales." (F.Jco. 6º.C, STC 141/2014, cit.)³

Según puede observarse, los fundamentos jurídicos transcritos referencian los antecedentes de la doctrina que expresan en la Sentencia 61/1997, que enjuició la Ley del Suelo de 1990 y el Texto Refundido de 1992, y en la Sentencia 164/2001, que enjuició la Ley del Suelo de 1998, con el efecto de consolidar una doctrina que, en atención al cruce de los grupos parlamentarios recurrentes, en las responsabilidades de gobierno o de oposición, reiteran argumentos en los recursos que formalizan sin reparar en la previa doctrina del Tribunal. En los primeros años sesenta del precedente siglo, la doctrina académica apreció lo que fué calificado como difícil entrada en las costumbres de la sociedad la Ley del Suelo de 1956⁴ pero mediada la segunda mitad del actual siglo, se puede constatar que el problema de la sociedad ha traspasado las instituciones del Estado y los representantes parlamentarios en sus recíprocos recursos de inconstitucionalidad de gobierno a oposición y de oposición a gobierno, obligan a los magistrados constitucionales a reiterar argumentos pretéritos y a constatar, por lo menos, la incoherencia en la integración de principios metodológicos elementales en la acción de gobierno de las instituciones centrales del Estado.

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuado, en los términos que dispone la legislación en la materia

³ Art. 3.1 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008:

“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.”

⁴ Garcia de Enterría, Eduardo: La organización del urbanismo, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid (COAM), 1977, pág. 11.

2. EFECTOS INDUCIDOS POR LA IGNORANCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS BASES ESTATALES DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO.

En clave ya histórica, la renuncia de las instituciones centrales del Estado a la elaboración del Plan Director de Infraestructuras, en calidad de instrumento que pudiera haber expresado los criterios basilares para la gestión, de los recursos naturales estratégicos y de las infraestructuras básicas para la articulación de las redes estatales en las transeuropeas, ha sido un factor de relativización y neutralización de las bases estatales en la ordenación del territorio y urbanismo, a cuya minusvaloración ha contribuido la activa dinámica autonómica generando leyes de ordenación del territorio y, en paralelo, leyes urbanísticas, con la concurrencia competitiva de cada autonomía por incorporar las mayores dosis posibles de originalidad en los correlativos textos legales y, como agregado, sin excluir la grave contradicción de que el entusiasmo de los años ochenta por las leyes autonómicas de ordenación del territorio, no ha impedido que pueda constatarse el simple abandono del desarrollo de sus previsiones normativas, fenomenología político-administrativa que se reproduce en los decenios posteriores en el incompleto desarrollo autonómico de las más imaginativas leyes autonómicas urbanísticas, afectadas en sus componentes más problemáticos por la figura del agente urbanizador y la reconducción de la función pública del urbanismo, como recuerda, en tercera instancia, el fundamento jurídico transcrito del Tribunal Constitucional, al seguidismo de iniciativas de inversores privados, por añadidura, no siempre profesionalizados en el sector inmobiliario y que, conforme atestigua el Informe Auken, ha singularizado el agravio de derechos fundamentales por el Estado español de los ciudadanos europeos afectados por adquisiciones inmobiliarias⁵.

La reacción a la deriva especulativa de unos ayuntamientos incondicionados por instrumentos estatales en la previsión programada de infraestructuras e incondicionados en su dinámica de calificación de suelo para urbanizar por precisos instrumentos autonómicos de ordenación territorial y solo condicionados por la dinámica de los inversores, no ha tenido una respuesta político administrativa que expresará la voluntad de embridar desviaciones y ha entregado la dinámica de control de los excesos municipales a la tipificación penal de los delitos sobre la ordenación del territorio en los artículos 319 y 320 del Código Penal⁶.

⁵ Parlamento Europeo, Informe Auken, 5 de diciembre de 2005 (A6-382/2005),

⁶ Artículo 319

1. Se impondrán las penas de prisión de un año y seis meses a cuatro años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triple del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección.

La derivación hacia el Código Penal de la dinámica administrativa de la ordenación del territorio y el urbanismo, sin perjuicio de la inícia espectacularidad de las imputaciones requiere ser valorada, en clave de voluntad de efectiva reconducción de desviaciones generalizadas.

Un primer factor incide en el rigor necesario de las imputaciones que obliga a plantear un primer interrogante

¿pueden apreciarse elementos subjetivos del injusto penal en autoridades municipales, secretarios municipales y técnicos municipales intervinientes en la concesión de licencias, inicialmente consideradas ilegales por afectar a suelo no urbanizable, cuando esta clase de suelo que, conforme a la Ley del Suelo de 1998, solo puede aplicarse al suelo protegido por específico instrumento de protección y, conforme al preciso artículo 9 de este texto legal⁷, permite que

2. Se impondrá la pena de prisión de uno a tres años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable.

3. En cualquier caso, los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe. En todo caso se dispondrá el comiso de las ganancias provenientes del delito cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar.

4. En los supuestos previstos en este artículo, cuando fuere responsable una persona jurídica de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código se le impondrá la pena de multa de uno a tres años, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del doble al cuádruple del montante de dicho beneficio.

Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.

Artículo 320

1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes, o que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses.

2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, los proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de las licencias a que se refiere el apartado anterior, a sabiendas de su injusticia.

(Artículos redactados por el apartado nonagésimo primero del artículo único de la L.O. 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal («B.O.E.» 23 junio).

⁷ Artículo 9. Suelo no urbanizable.

Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes:

1. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos,

cualquier promotor puede tramitar ante el ayuntamiento correspondiente un proyecto de construcción si no hay previa declaración de ese suelo como protegido?

La contestación en las actuaciones municipales que concedieron licencias municipales para construcciones en el marco de la desreguladora Ley del Suelo de 1998, no puede ser positiva cuando la normativa estatal o autonómica no ha aprobado específicos instrumentos de protección o cuando no concurre la directa aplicación de afectar a recursos naturales, patrimonio histórico, dominio público o áreas de riesgo natural, conforme a las previsiones coincidentes del primer párrafo del artículo 319 del Código Penal con el primer párrafo del artículo 9 de la Ley del Suelo de 1998.

Un segundo interrogante puede ser planteado

¿ pueden apreciarse elementos subjetivos del injusto en autoridades municipales, secretarios municipales y técnicos municipales intervinientes en la concesión de licencias, inicialmente consideradas ilegales por afectar a suelo no urbanizable, cuando esta clase de suelo que no puede ser definido, por simple contraposición con el suelo calificado como urbano o urbanizable, la propia Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas han incumplido el mandato legal de las cámaras legislativas estatales o autonómicas de delimitar el dominio público marítimo terrestre, el dominio público hidráulico o de elaborar, aprobar y publicar en los diarios oficiales los instrumentos de ordenación territorial como bases para el desarrollo de los planes generales de ordenación urbana y las correspondientes calificaciones de suelo?

La contestación tiene que ser también negativa, particular gravedad concurre en que en las áreas más problemáticas del litoral no esté delimitado, por la Administración General del Estado, el Dominio Público Marítimo Terrestre y concorra con esta falta de delimitación, las Confederaciones Hidrográficas y las Comunidades Autónomas con transferencia de cuenca, en la ausencia de delimitación del Dominio Público Hidráulico, con la consecuente eliminación de los ejes, de abscisas y ordenadas, que tendrían que predeterminar la ordenación territorial, en un primer momento y, en secuencia, la programación urbanística.

El vacío en los instrumentos de ordenación de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas han dejado a los responsables municipales incondicionados en sus actuaciones y han entregado a 8.118 municipios la posibilidad de calificar suelo y de aportar licencia de construcción,

arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

2. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística

sin tan siquiera limitar la capacidad incondicionada de decisión omnímoda y unilateral cuando concurre colindancia de caserío urbano entre municipios limítrofes, en inexplicada omisión de los instrumentos normativos que la legislación de régimen local ha aportado desde sus específicas previsiones legales sobre comarcas y áreas metropolitanas, como una manifestación más de ignorancia de la metodología de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas en parangón con el reconocimiento, por tercera vez, de las bases de la ordenación del territorio y el urbanismo por el Tribunal Constitucional.

Las afirmaciones que anteceden sobre la dificultad de apreciar elementos subjetivos del injusto en autoridades municipales, secretarios municipales y técnicos municipales intervinientes en la concesión de licencias, inicialmente consideradas ilegales por afectar a suelo no urbanizable, tienen un acusado contraste con la realidad judicial de los Juzgados de lo Penal que, en aplicación directa de la legislación autonómica y sin referenciar en sus Sentencias la más mínima alusión a las Leyes del Suelo aprobadas por las Cortes Generales del Estado están condenando, en primera instancia y con dilaciones temporales, en relación al inicio de autos entre siete y ocho años, a autoridades municipales, secretarios municipales y técnicos municipales intervinientes por la concesión de licencias sobre suelo no urbanizable⁸.

También concurre el dato de que las primeras Sentencias de las Audiencias Provinciales están revocando las Sentencias de los Juzgados, mediante la apreciación de la complejidad de factores que presenta la ordenación del territorio y el urbanismo y, como no podía ser de otro modo, en una jurisdicción especializada omite la analítica de leyes estatales y autonómicas, de Reales Decretos y Decretos autonómicos, y de Planes de Ordenación del Territorio y Planes Urbanísticos que corresponden a la no menos especializada y muy distante Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El problema de fondo, que no llegan a explicitar las Audiencias, es el de la prejudicialidad administrativa en esta específica materia de la ordenación del territorio y el urbanismo, y la necesidad de que las omisiones de la Administración General del Estado sean subsanadas, haciendo valer sus bases incentivadas por el tercer recuerdo de que las hace objeto el Tribunal Constitucional en diecisiete años de tránsito constitucional, y las omisiones de las Comunidades Autónomas en la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio sean corregidas y marque límites y líneas de desarrollo a los Ayuntamientos y, en conjunto, Administración General del Estado y Comunidades Autónomas, controlen la desviación soberanista de los Ayuntamientos en sus omnímodas calificaciones de suelo mediante la articulación de las relaciones intermunicipales previstas por la Legislación de Régimen Local y, Comarcas y Áreas Metropolitanas contribuyan a la equidistribución de opciones y alternativas de los municipios comarcales y metropolitanos, salvándolos entre otros condicionantes negativos, de la dinámica

⁸ Para no focalizar en determinados ayuntamientos, remito a las bases de datos públicas del Centro de Documentación Judicial o a las bases de datos jurisprudenciales de las editoriales jurídicas.

de inversores perversos que juegan a la baja con la competencia entre municipios.

La articulación del asociacionismo municipal, con instrumentación de las Comarcas, cuyo carácter natural nos precisan los geógrafos, y de las Áreas Metropolitanas, cuya naturalización mediante las infraestructuras y su acondicionamiento ambiental, nos acreditan los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos⁹, contribuiría a evitar algunos problemas procesales. Por ejemplo que fiscales y jueces en el ámbito de la Instrucción penal no proyecten su acción sobre un municipio, permitiendo apreciar aleatoriedad, cuando municipios limítrofes, en similitud de circunstancias son exonerados, o que, en unas actuaciones agrupen causas y en otros hagan objeto de vista diferenciada cada una de las licencias otorgadas, cuando concurre unidad de actuaciones en autoridades, funcionarios y técnicos municipales y, por añadidura, la unidad del territorio municipal en el que se referencias las actuaciones. Como puede observarse la ordenación del territorio y el urbanismo no es ajena a la necesaria ordenación del espacio judicial.

Con retorno al específico ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo y con directa referencia en la jurisprudencia constitucional, a los recurrentes de la Ley de Suelo de 2007 les pasa desapercibido las connotaciones del texto legal que impugnan y sus interrelaciones con los textos legales que fueron objeto de tramitación y publicación en el mismo año 2007: La Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad y la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

La práctica congelación de este tríptico legal y de sus interrelaciones requiere reflexiones sobre la mutación que provoca en la metodología de la ordenación del territorio que tiene que ir ya acompañada de actuaciones de ordenación específica del medio natural y del medio rural, en ambos casos, con incorporación de medios y de técnicas de desarrollo y que requieren diferenciación en sus contenidos y en su instrumentación y al tiempo demandan armonización entre sí.

La necesidad del desarrollo de las bases estatales de estos tres textos legales es un reto que requiere ser asumido y, entre muchos de los aspectos a abordar, puede ser citado uno que ha generado actuaciones penales desde la simplificación del concepto de suelo no urbanizable y la primacía que se le concede en la tipificación penal considerada: la integración de vivienda en áreas hortícolas, como metodología de desarrollo rural compatible con el valor de mercado que tiene la residencia en este medio y la complementariedad de la agrotransformación como referente en la incorporación de plusvalías en el potencial endógeno del medio rural .

⁹ Vid. Sánchez Blanco, Angel: Organización Intermunicipal, Edit. Iustel, Madrid 2006.



ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

Breves consideraciones en torno al nuevo marco legal de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de la Comunitat Valenciana

*Eduardo García de Leonardo Tobarra**

**(Doctorando en Derecho. Profesor asociado de Derecho Administrativo en la Universitat de València)*

RESUMEN

En esta breve ponencia tratamos de ofrecer una revisión crítica de algunos de los principales aspectos del nuevo marco legal de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de la Comunitat Valenciana, concretamente de la reciente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la *Generalitat*, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), donde destaca especialmente la metodología de la Infraestructura Verde y de la evaluación ambiental y territorial.

ABSTRACT

In this short paper we try to give a critical review of some of the main aspects of the new legal framework for spatial planning of the Land of Valencia, in particular the recent Law 5/2014 from July 25th, of the *Generalitat*, about the Territorial Planning, Urban Planning and Landscape (LOTUP), which specifically highlights the methodology of the Green Infrastructure and Strategic Environmental Assessment.

1. LA NUEVA REFORMA LEGAL Y SUS MOTIVOS.

A comienzos del año 2010 fue públicamente presentado por la *Generalitat* un borrador de anteproyecto de ley de reforma urbanística valenciana. Sin embargo, en julio de 2012 se presentó el texto de otro anteproyecto de ley, que nada tenía que ver con el anterior¹, y que ha desembocado en la reciente Ley 5/2014, de 25

¹ El primer borrador, cuyos autores fueron los iusadministrativistas BAÑO LEÓN, GÓMEZ FERRER y PAREJO ALFONSO, fue expuesto en la página web de la entonces conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda bajo la denominación de "*Llei impuls*" con el fin de que se presentaran sugerencias o alegaciones a la misma. *Vid.* una valoración crítica sobre el texto de este borrador in NAREDO, José Manuel y MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio. "El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano". Icaria. Barcelona, 2011. pp. 152 y ss. El texto del segundo anteproyecto fue expuesto en la página web de la ahora denominada Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente con el título de "*Anteproyecto*

de julio, de la *Generalitat*, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP).

Esta ley intenta unificar y sistematizar en un mismo cuerpo normativo el conjunto de textos legales y reglamentarios hasta entonces vigente en materia de ordenación territorial y urbanística². Con ese objetivo, simplifica cuantitativamente los preceptos hasta entonces vigentes y contiene un extraordinario alcance derogatorio, no en todo caso acertado³. Sigue en su estructuración la división tradicional entre planeamiento, gestión y disciplina.

Según se expresa en el preámbulo de la LOTUP, la necesidad de renovar el marco legal vigente en materia de ordenación territorial y urbanística respondía a “una demanda y aspiración sociales ampliamente compartida” debido en buena parte al elevado grado de complejidad y desarrollo excesivos, y a la existencia de distintas normas elaboradas separadamente y “necesitadas de unicidad y coordinación”. También a las exigencias de adaptación del marco legal valenciano derivadas de la normativa europea y básica estatal en materia de evaluación ambiental⁴, así como por la necesidad de ajustar los textos entonces vigentes al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) y a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana.

Además, a las exigencias de la evaluación ambiental estratégica se vino a sumar el problema de la búsqueda de encaje del sistema de gestión urbanístico valenciano (figura del Agente Urbanizador) con las directivas de contratación pública⁵, resultando complejo hilar un sistema de pública competencia de

de *Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana*”, y siendo aprobado como proyecto de ley por el Consell, en sesión de 4 de abril de 2014

² En la pretendida refundición de la LOTUP no se han integrado, por ejemplo, aquellos contenidos de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana, directamente relacionados con la formulación de planes urbanísticos, lo que podría dar lugar a alguna disfunción si los planes de movilidad no quedan integrados en el planeamiento urbanístico, dada la importancia de la movilidad y del sistema conectivo en los modelos territoriales.

³ Conforme a la disposición derogatoria única de la LOTUP, quedan derogadas: la disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la *Generalitat*, sobre Suelo No Urbanizable; la LOTUP, la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la *Generalitat*, del Suelo No Urbanizable; la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la *Generalitat*, Urbanística Valenciana (LUV); la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, de la *Generalitat*, Reguladora de los Campos de Golf de la Comunitat Valenciana, la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la *Generalitat*, de medidas urgentes de impulso a la implantación de actuaciones territoriales estratégicas (excepto la disposición final primera); el Reglamento del Consell, de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU), aprobado por Decreto 67/2006, de 19 de mayo; el Reglamento de Paisaje, aprobado por Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell; y cuantas disposiciones legales o reglamentarias se opongan o contradigan la misma. En relación a este punto, el dictamen emitido por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (CJC-CV) al anteproyecto de LOTUP recomendaba una derogación parcial y no completa del ROGTU y del Reglamento de Paisaje, entendiendo más adecuado proceder a una derogación parcial de estos textos.

⁴ FARINÓS DASI, Joaquín (ed. y coord.). “De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial: Reflexiones acerca de la tarea de evaluación”. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2011.

⁵ Cabe recordar el procedimiento formal que inició en 2005 la Comisión Europea contra España por presunta infracción de las directivas europeas de contratación por parte de la normativa urbanística valenciana (Ley Urbanística de Valenciana de 2005, y su predecesora LRAU de 1994). Sin embargo, el 26 de mayo de 2011, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sentenció que no había quedado acreditado por parte de la Comisión que esta legislación vulnerara dicha normativa europea. Aunque ello no ha sido óbice para que el Tribunal Supremo haya seguido manteniendo su anterior jurisprudencia al respecto.

alternativas técnicas de ordenación con la evaluación ambiental, que exigiría la exposición al público de dichas alternativas en la fase más preliminar posible⁶.

Del nuevo texto legal llaman la atención diversos aspectos, siendo uno de los primeros la completa derogación del novedoso y complejo sistema de gestión territorial diseñado por la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la *Generalitat*, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), cuestión ésta que ni siquiera ha merecido mención alguna en el preámbulo de la ley.

Básicamente se entendía que los instrumentos de gestión territorial previstos en la derogada LOTPP, como las cuotas de sostenibilidad o la obligación de cesión de un metro cuadrado de suelo no urbanizable protegido en compensación por cada metro cuadrado de suelo no urbanizable reclasificado (artículo 13.6 LOTPP), diseñados como respuesta al principio comunitario de “quien contamina, paga”, no habían funcionado correctamente como mecanismos de desincentivo a la incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización. Además, la obligación de cesión de suelo no urbanizable protegido (artículo 13.6 LOTPP) constituía una carga adicional más añadida a las ya previstas por el legislador estatal y planteaba importantes problemas en la práctica (reparcelación, valoración del suelo, etc.).

Como veremos, en materia de ordenación del territorio destaca, además, por un lado, la radical reducción de preceptos y contenidos que contenía la LOTPP y, por otra parte, la adaptación a las exigencias del procedimiento de evaluación ambiental estratégica y la metodología de la Infraestructura Verde como elemento vertebrador de la planificación⁷.

Esta última se configura como una red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural. Su definición debe ser “*previa a la planificación de nuevas demandas de suelo*”, armonizándolas, y debe abarcar todas las escalas del territorio⁸. Sus múltiples beneficios han sido puestos de relieve por la Comisión Europea en su Comunicación de 6 de mayo de 2013 “*Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*”⁹. También por otras instancias, como el Comité de las Regiones¹⁰.

⁶ La LOTUP ha tratado de dar respuesta a estas cuestiones distinguiendo en la programación, a grandes rasgos, dos fases diferenciadas: una primera de selección de la alternativa técnica y otra posterior de adjudicación de urbanizador, al objeto de conseguir primero la mejor ordenación y después las mejores condiciones para la ejecución de esa ordenación. Para ello se introduce el sistema de plicas cruzadas y se establecen una serie de garantías inspiradas en la legislación de contratos del sector público.

⁷ La denominación de “infraestructura verde”, introducida en la LOTPP mediante el capítulo XIII de la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat, proviene de los EE.UU. donde el concepto es conocido como “*Green Infrastructure*”, con la carga simbólica que conlleva la acuñación de un nuevo término. La Comunitat Valenciana es la comunidad pionera en incorporar legislativamente el término de esta metodología.

⁸ Vid. artículos 4 y 5 LOTUP. Conforme al artículo 4.5: La planificación urbanística y territorial definirá y caracterizará la Infraestructura Verde “*con carácter previo a la ordenación de usos y actividades en el territorio*”.

⁹ **COMISIÓN EUROPEA.** Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “*Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*”. Bruselas, 6.5.2013 [COM(2013) 249 final].

¹⁰ (2013/C 356/08) DOUE C 356/43, de 5.12.2013.

Conviene advertir que queda lejos del propósito de estas páginas el exponer con detalle el amplio debate de las novedades sobre planeamiento territorial y urbanístico en el nuevo texto legal. Lo que pretendo aquí es exponer sencillamente algunos aspectos.

2. EL NUEVO SISTEMA DE PLANEAMIENTO.

El artículo 14 de la LOTUP diferencia dos grandes grupos de instrumentos de ordenación:

De una parte, el planeamiento urbanístico y territorial de ámbito supramunicipal, donde sitúa expresamente la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), los Planes de Acción Territorial (PAT) y los Planes Generales estructurales mancomunados, debiendo añadirse también las llamadas Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE).

De otra, los de ámbito municipal, que son el Plan General estructural, de aprobación definitiva autonómica, y el planeamiento de desarrollo de éste, de aprobación definitiva municipal: Plan de Ordenación pormenorizada, Planes de Reforma Interior, Planes Parciales y Estudios de Detalle.

Al margen de los dos grupos anteriores, y como figuras espaciales independientes, se incluyen también los Planes Especiales, los Catálogos de protecciones y los planes que instrumentan las ATE.¹¹

1.1. Planeamiento urbanístico y territorial de ámbito supramunicipal.

1.1.1. La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV).

La ETCV es el instrumento marco de ámbito regional de ordenación del territorio de la Comunitat Valenciana y viene a sustituir al Plan de Ordenación del Territorio de la vieja Ley 6/1989, de 7 de julio, de la *Generalitat*, de Ordenación del Territorio de la Comunitat Valenciana.

En cuanto a su regulación, existe cierta continuidad con la contenida en la derogada LOTPP, dejando a salvo la cuestión del procedimiento de su tramitación y aprobación.

¹¹ Figura novedosa introducida por la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la *Generalitat*, de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas. Las ATE, declaradas por el Consell, pueden ser de muy diversa envergadura y alcance. La Ley 1/2012 las concibió como “*intervenciones singulares de carácter supramunicipal*” de “*gran valor añadido*” y “*mayor demanda social*”. Se erigen como herramienta de carácter excepcional y singular, y se configuran como de necesaria ejecución inmediata. La declaración como ATE les otorga un sistema de tramitación ágil y simplificada que posibilita la aprobación de todos los instrumentos de planeamiento y gestión en tiempos más reducidos. Pueden desarrollarse en cualquier clase de suelo sin la exigencia de la revisión del Plan General municipal. También pueden tramitarse de forma conjunta los proyectos de urbanización, expropiación o reparcelación y edificación. La primera declaración de una ATE por parte del *Consell*, para unos proyectos presentados por un club de fútbol y una mercantil para dos ámbitos territoriales del municipio de Valencia, presagiaron cuál iba a ser en el futuro la utilización de esta figura por parte de la *Generalitat*.

El artículo 15 LOTUP se refiere a este documento. Este único artículo sustituye a los artículos 37 a 42 de la derogada LOTPP, no quedando claro que el nuevo artículo mejore la anterior redacción. Se ha escatimado espacio en relación con el instrumento de ordenación del territorio más importante. Ni siquiera se establecen reglas o formalidades especiales para su tramitación, sino que se sustituyen éstas por una mera remisión al procedimiento de tramitación de los planes y programas sujetos a evaluación ambiental y territorial estratégica. Ello no dota de seguridad al sistema y puede crear confusión.

La ETCV ya ha sido aprobada mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, siendo el primer instrumento de ordenación territorial valenciano aprobado que se somete en su tramitación al procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

El elemento más útil de este documento es quizás su sistema de fórmulas para calcular los índices de ocupación de nuevos suelos para usos residenciales y para actividades económicas (Título IV), que debe utilizarse en la elaboración del planeamiento urbanístico municipal.

Aun siendo conscientes de la propia escala a la que están representadas sus previsiones, podemos afirmar que se trata de un documento excesivamente genérico e impreciso, que se limita a establecer un bosquejo de grandes opciones, dejando prácticamente indeterminadas las formas de su concreción a través del planeamiento urbanístico municipal, a pesar de su relativo carácter vinculante.

Al hilo de lo anterior, han desaparecido del texto legal buena parte de los criterios de ordenación territorial previstos en la LOTPP, al parecer, so pretexto de que ya se cuenta con documento de la ETCV aprobada en 2011. Pero ello supone reducir el rango normativo de muchos de esos criterios, que en la ETCV han sido recogidos en la mayor parte de los casos con un mero carácter de directriz y, por tanto, no vinculantes.

En el plano organizativo cabe criticar la no constitución del Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunitat Valenciana, previsto desde 2011 y que debía reunirse, al menos, cada dos años¹².

También llama la atención que la directriz 21.5 de la ETCV señale la escala provincial como ámbito en el que se deben fomentar foros de participación pública en materia de ordenación del territorio¹³. Asimismo, que señale a las Diputaciones

¹² Artículo 2 del Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprobó la ETCV. Consejos consultivos para la Ordenación del Territorio existen en la mayoría de los *Länder* alemanes, a fin de propiciar la participación del sector privado, dando cabida a representantes de la industria, del comercio, de los artesanos, de la agricultura y de los sindicatos.

¹³ Aunque la directriz 17 ETCV, referida a los ámbitos de planificación territorial, define como ámbitos subregionales las áreas funcionales y otros definidos en la misma, y propone un conjunto de objetivos, principios directores y directrices que deben ser consideradas para sus planificaciones urbanísticas y territoriales en los términos que establece la propia ETCV y atendiendo al principio de coordinación desde la escala regional. El documento recuerda que los ámbitos territoriales definidos en la ETCV serán de necesaria observancia en las políticas de

provinciales como instituciones que deben liderar esos procesos de participación pública, si bien esto resultaría conforme con lo previsto en la vigente Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

1.1.2. Los Planes de Acción Territorial (PAT).

Los PAT son instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos subregionales concretos, o en ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la ETCV.

Son regulados en el artículo 16 de la LOTUP, que ha sustituido los diecisiete artículos de la LOTPP. Ello hace pensar que si realmente se quiere reforzar y potenciar este tipo de instrumentos, no debería haberse efectuado esta radical simplificación. A modo de ejemplo, no se prevé que la planificación territorial sectorial que realizan las distintas consellerias se realice mediante un PAT sectorial.

Tampoco se recoge la posibilidad de que el Consell de la Generalitat pueda acordar la suspensión del otorgamiento de licencias y de la adopción de acuerdos de programación con el fin de estudiar la elaboración o reforma de un PAT, tal como preveía el artículo 45 de la LOTPP.

La exposición de motivos del nuevo texto legal tampoco se molesta en explicar las razones por las que desaparece la mención a los PAT que ordenaba redactar la derogada LOTPP¹⁴, alguno de ellos inaplazables, como el del Litoral o el de la Huerta de Valencia, y que finalmente, o bien no se han aprobado, o bien ni tan siquiera iniciaron su redacción.

1.1.3. Las Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE).

Se trata de una suerte de “urbanismo supramunicipal” introducido tardíamente por la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la *Generalitat*, de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas. Las ATE, declaradas por el Consell, pueden ser de muy diversa envergadura y alcance. La Ley 1/2012

implantación de equipamientos y servicios por parte de las administraciones sectoriales de la Generalitat. Dado que la escala provincial no ha venido siendo entendida como la más idónea para la formulación de planes supramunicipales en la Comunitat Valenciana (así lo constata la experiencia histórica), se considera más ajustable al ámbito de las áreas funcionales el que pueden conformar entes locales complejos, como el área metropolitana, la mancomunidad o el consorcio. El papel de las Diputaciones provinciales debería limitarse al de mero apoyo técnico.

¹⁴ La LOTPP preveía expresamente la necesaria realización de los siguientes PAT sectoriales: PAT del Paisaje (artículo 11.2, sobre protección del paisaje), PAT contra el Riesgo Sísmico (artículo 14.3, prevención de riesgos naturales o inducidos), PAT del Litoral de la C. Valenciana (artículo 15.1, de ordenación del litoral), PAT del Sistema Rural Valenciano (artículo 22.3, de revitalización del patrimonio rural), PAT de protección de la Huerta Valenciana (artículo 22.6, aunque, curiosamente, en este caso la ley omite la referencia al carácter sectorial del mismo). Además, declaraba de forma explícita la necesidad de realizar PAT de carácter sectorial referentes a las extracciones mineras y los recursos hídricos (artículo 16, aprovechamientos minerales y energéticos y artículo 18, protección de la calidad de los recursos hídricos). A esta relación había que añadir también el PAT de la Infraestructura Verde de la C. Valenciana, incluido en el artículo 19 bis de la LOTPP, introducido por la citada Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.

las concibió como “*intervenciones singulares de carácter supramunicipal*” de “*gran valor añadido*” y “*mayor demanda social*”. Se erigen como herramienta de carácter excepcional y singular, y se configuran como de necesaria ejecución inmediata. La declaración como ATE les otorga un sistema de tramitación ágil y simplificada que posibilita la aprobación de todos los instrumentos de planeamiento y gestión en tiempos más reducidos. Pueden desarrollarse en cualquier clase de suelo sin la exigencia de la revisión del Plan General municipal. También pueden tramitarse de forma conjunta los proyectos de urbanización, expropiación o reparcelación y edificación.

La primera declaración de una ATE por parte del *Consell*, para unos proyectos presentados por un club de fútbol y una mercantil para dos ámbitos territoriales del municipio de Valencia, presagiaron cuál iba a ser en el futuro la utilización de esta figura por parte de la *Generalitat*.

1.1.4. Los Planes Generales estructurales mancomunados.

En tercer lugar, se recogen como novedad los llamados Planes Generales estructurales mancomunados.

La posibilidad de promover este tipo de planes, prevista en el artículo 18 LOTUP, es regulada de forma insuficiente y poco ambiciosa (como igualmente insuficiente resultaba la regulación contenida en los artículos 9, 10 y 11 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Gestión Urbanística). Esta fórmula, apuntada también en las directrices 18 y 21.6 de la ETCV, debería ampliarse posibilitándose también para otros instrumentos de planeamiento. Ello resolvería muchos de los males del urbanismo entendido como financiación de las entidades locales hasta tanto se acometiese una reducción de términos municipales. Y con mayor motivo al haberse suprimido en la LOTUP la totalidad del sistema de gestión territorial previsto en la LOTPP.

1.2. **Algunas notas sobre el planeamiento de ámbito municipal.**

Desde una posición abiertamente municipalista, Vicente BOIX REIG¹⁵, en su análisis del sistema organizatorio de la Administración urbanística, ponía de relieve algunas de las cautelas que se seguían en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 (TR'76) sobre las competencias municipales: limitación de la capacidad normativa municipal desde la técnica bifronte de la aprobación definitiva de los planes urbanísticos; la reserva contenida en el artículo 180.2 TR'76; o la reducción del campo de las competencias municipales exclusivas, al autorizarse inmisiones, avocaciones y revocaciones a favor de la Administración autonómica (Real Decreto Ley 3/1980, de 14 de marzo; Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre; Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, etc.).

¹⁵ **BOIX REIG**, Vicente. “*Urbanismo y Derecho*”. Trivium. Madrid, 1990. pp. 48-53. Entre otras cosas, recomendaba una redefinición de la organización administrativa del urbanismo, reasignando competencias a las distintas instancias administrativas.

En opinión de este autor, la desmunicipalización en buena medida del planeamiento urbanístico iba a ocasionar que éste se alejase de sus centros de decisión y del espacio que debe ordenar, impregnándose de artificios y peligrosos distanciamientos de la realidad; que los ayuntamientos diluyesen sus responsabilidades, favoreciendo comportamientos irregulares; y que la Administración autonómica, con medios limitados, no fuese capaz de cubrir eficazmente la tarea de resolver la planificación urbanística¹⁶.

Frente a esa visión, la experiencia de los últimos años demuestra cómo en numerosas ocasiones no han funcionado los controles autonómicos respecto a la legalidad, el acierto y la oportunidad del planeamiento municipal propuesto¹⁷, por el desinterés o por la renuncia de algunas Comunidades Autónomas, como la valenciana, a ejercer adecuada y suficientemente su competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio (tal vez por no enfrentarse o por estar de acuerdo en muchos casos con esas propuestas municipales que, a su vez, lo eran de sociedades mercantiles o financieras)¹⁸. Y todo ello unido a una interpretación restrictiva de la jurisprudencia respecto de las facultades de control autonómico en la fase de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal.

La LOTUP da un paso más en la distinción ya prevista en sus predecesoras LRAU (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la *Generalitat*, Reguladora de la Actividad Urbanística) y LUV entre determinaciones de la ordenación estructural (de aprobación definitiva autonómica) y ordenación pormenorizada (de competencia y aprobación municipal), al prever, a semejanza del sistema alemán, dos instrumentos básicos en la planificación local del suelo: el Plan General Estructural (*Flächennutzungsplan*) y el Plan de Ordenación Pormenorizada (*Bebauungsplan* o *B-plan*)¹⁹.

A priori puede considerarse positiva esta mayor delimitación competencial si bien, en la práctica, no resulta tan clara la división entre dichas determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada que recoge el texto (artículos 21 y 35), al margen de que la LUV resultaba en este caso, y como en tantos otros preceptos, más rigurosa y precisa.

¹⁶ Sin embargo, frente a esta postura, no son pocas las voces que cuestionan la competencia municipal en la elaboración de los instrumentos de ordenación general, a la vista de la, en ocasiones, utilización torticera de dicha competencia. A modo de ejemplo, entre otros, *vid.* **RUIZ DE LOBERA**, Cecilia. “Por qué los Ayuntamientos no deberían tener competencias para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 232, 2007. pp. 151-159.

¹⁷ *Vid.* el artículo 85 de la derogada LUV.

¹⁸ Piénsese, por ejemplo, en algunas propuestas aprobadas o en tramitación que no tendrían cabida con algunas de las determinaciones de Planes de Acción Territorial expuestos al público por parte de la *Generalitat* y nunca aprobados, como el Plan de Acción Territorial de carácter integrado del área metropolitana de Alicante y Elx (PATEMAE) o el Plan de Acción Territorial de protección de la Huerta de Valencia. Se deduce fácilmente cómo algunos propietarios de suelo y empresas urbanizadoras negocian directamente con los responsables municipales la ordenación urbanística fuera de cualquier control democrático.

¹⁹ En Alemania, el primero equivale al componente norteamericano de *master plan*. Los B-Plan son los documentos vinculantes que establecen las leyes de construcción. Una ciudad alemana extensa se compone de multitud de B-Plan, pues cada área puede ser tan pequeña como una manzana. **LORA-TAMAYO VALLVÉ**, Marta y **HIRT**, Sonia. “La compatibilidad de usos por defecto o por qué los europeos no zonificamos”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 289, 2014. p. 33.

Además, con el fin de aumentar las competencias municipales en materia de planeamiento y de agilizar la tramitación del mismo, el texto amplía al máximo los aspectos que pasan a ser ordenación pormenorizada en detrimento de la ordenación estructural, destacando el caso de la tipología básica de edificación (incluso en suelo no urbanizable) y sobre todo la delimitación de las áreas de reparto y la fijación del aprovechamiento tipo, so pretexto de que debe desvincularse el análisis territorial de la gestión urbanística²⁰.

Frente a las primeras versiones del borrador de anteproyecto de LOTUP, en las que se eliminaba toda aprobación definitiva autonómica de los planes y en las que los órganos urbanísticos autonómicos eran “disueltos” en el órgano ambiental, finalmente se valorado como necesaria la aprobación definitiva autonómica del planeamiento urbanístico de carácter estructural (artículo 44 LOTUP), para garantizar los intereses supramunicipales, el control de la legalidad y la responsabilidad patrimonial adquirida según las competencias constitucionales.

Llama enseguida la atención la desaparición en la LOTUP de la medida contemplada en el artículo 13.5 de la LOTPP, consecuencia de la disposición transitoria cuarta del Texto Refundido de la Ley de Suelo, que recogía la obligación de revisar completamente los Planes Generales municipales en caso de presentación de propuestas de modificación de planeamiento que supusiesen una alteración de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio (DEUOT) establecidas en dichos Planes Generales. Pues bien, la LOTUP no prevé (como sí hiciera el artículo 44 de la LUV) que la modificación sustancial o global de las ahora denominadas directrices estratégicas del desarrollo previsto (artículo 21.1.a LOTUP) comporte la revisión del Plan General Estructural, facilitando de esta manera la flexibilidad del planeamiento y consecuentemente las nuevas reclasificaciones de suelo mediante Planes Parciales conocidos eufemísticamente como de “mejora”.

En este sentido, lamentaba MARTÍN MATEO²¹ que había podido constatar penosamente cómo resultaba posible cambiar “como un calcetín” la estructura básica de un municipio sin que, en la práctica, la ciudadanía y no sólo el Consistorio de turno tuvieran posibilidad de opinar.

Sin embargo, dadas las actuales exigencias de la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, a grandes rasgos, la LOTUP rompe con el tradicional monopolio de decisión municipal (órgano promotor) en el caso de los Planes Generales estructurales (no así en el planeamiento pormenorizado), al intervenir la Generalitat (órgano ambiental) desde el inicio del procedimiento, estableciendo los condicionantes a los que el órgano promotor deberá sujetarse en el “*documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico*” (artículo 49 LOTUP). Además, las exigencias procedimentales de la evaluación

²⁰ Como ordenación estructural se mantienen ahora los “criterios generales para la delimitación de las áreas de reparto y para el establecimiento del aprovechamiento tipo” (artículo 21.1.j LOTUP).

²¹ MARTÍN MATEO, Ramón. “La gallina de los huevos de cemento”. Thomson Civitas. Madrid, 2007. pp. 30 y 84. Y recordaba que la autonomía de la que disponen los regidores municipales (que no los vecinos) para ordenar su municipio debe ser embrizada no sólo por los dictados de las normas de rango superior sino también por las exigencias técnicas o por el simple sentido común.

ambiental *a priori* deben aportar mayores garantías participación, de control y transparencia, y una menor discrecionalidad en el ámbito de la decisión municipal.

Frente a la excesiva discrecionalidad, ahora al menos se deberán anteponer los datos que arrojen la Infraestructura Verde del territorio (en la que pueden situarse algunos elementos reglados), los Estudios de Paisaje (artículo 6 y Anexo I LOTUP), los criterios y umbrales de crecimiento de nuevos suelos de la ETCV, y los criterios de ocupación racional del suelo previstos en el propio texto legal²². También los de los informes sectoriales que deben solicitarse desde el inicio de la tramitación. Ello sin contar con los tradicionales estándares urbanísticos, que tienen un carácter algo más reglado y el obligado deber de motivación, que no podrá ser meramente formulario. De esta forma, frente al clásico discurso jurisprudencial sobre los límites de la Administración autonómica en la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico, los pronunciamientos del “*órgano ambiental y territorial*” podrán conjugar más fácilmente el principio de legalidad con el de oportunidad.

De esta manera, y a falta de los necesarios PAT, las propuestas de Planes Generales estructurales municipales no sólo deberán atenerse a lo que disponga la ETCV (que establece límites a la clasificación de nuevos suelos a fin de que sólo se clasifique el necesario para satisfacer necesidades justificadas e “*impedir la especulación*”), sino que, gracias a la evaluación ambiental estratégica, que obliga a ponderar razonablemente entre varias alternativas disponibles, incluida la opción de no transformar el territorio (alternativa cero), la Generalitat va a contar con mayores posibilidades de control de dichos planes antes de su aprobación definitiva.

También resulta positiva la medida contemplada en el artículo 56.3 de la LOTUP que impide promover modificaciones de los planes sujetos a evaluación ambiental estratégica si antes no se han elevado al órgano ambiental y territorial los informes periódicos de seguimiento de dichos planes que verifiquen el cumplimiento de sus previsiones y objetivos²³.

En otro orden de cosas, con este nuevo sistema dual de planeamiento estructural y pormenorizado, puede no resultar del todo claro el régimen de suspensión de licencias y de acuerdos de programación, que conviene acordar con el fin de facilitar el estudio o la reforma de la ordenación urbanística. Ello al margen de que el plazo máximo de dos años (artículo 64 LOTUP) puede resultar insuficiente vistas las exigencias procedimentales de la evaluación ambiental estratégica (sin perjuicio de la solución que brinda el artículo 44.6 de la LOTUP). Tampoco se entiende que la facultad para acordar la suspensión recaiga sólo en los ayuntamientos y no en la Generalitat, tal como preveía el artículo 45 de la LOTPP.

Siguiendo con la cuestión del procedimiento de elaboración y aprobación del planeamiento, tal como se puso de manifiesto en unas Jornadas organizadas por

²² Si bien muchos de estos criterios están redactados con un lenguaje bastante ambiguo o impreciso.

²³ Por el contrario, llama la atención que haya desaparecido de la LOTUP (artículo 29) la expresa prohibición de que la delimitación de los ámbitos de planeamiento se determine con el exclusivo propósito de ajustarlo a límites de propiedad (artículo 54.3.b LUV), cuestión ésta nada baladí.

la Conselleria competente en materia de urbanismo²⁴, “es necesario un cambio cultural en las Administraciones, técnicos y profesionales del sector, para que se involucren en el diseño de ciudades más amables, más cohesionadas, con normas más transparentes y donde la cooperación entre Administraciones, o entre éstas y el sector privado, produzca un mayor valor añadido a la ciudad desde el punto de vista económico, social y ambiental”.

Entendemos que todo ello pasa por una serie de cambios en las prácticas administrativas relacionadas con la participación pública²⁵ y con la transparencia, pero también por cambios en la función pública (incompatibilidades, libre designación, y papel y selección del personal de las empresas públicas²⁶). Por ejemplo, en orden a esto último, debería modificarse la actual composición de la Comisión de Evaluación Ambiental, por resultar dudosa a la vista de las exigencias de la normativa comunitaria²⁷.

Y dado que resultan más adecuados los controles administrativos previos que los judiciales (contenciosos-administrativos o penales), también resultará necesario dotar de mayores medios técnicos y humanos a la Administración autonómica (especialmente a las Secretarías permanentes de la Comisiones Territoriales de Urbanismo) a fin de que pueda realizar adecuadamente no sólo su labor de estudio y propuesta de aprobación del planeamiento urbanístico estructural, sino también el control de legalidad del planeamiento pormenorizado y del resto de actos y acuerdos municipales de naturaleza urbanística, conforme a lo previsto en la legislación de régimen local.

En resumen, se valora positivamente la imbricación del procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación con las exigencias derivadas de la evaluación ambiental estratégica y con las funciones que genera la Infraestructura

²⁴ Jornada “Urbanismo: nuevas perspectivas para nuevos escenarios”, organizadas por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente (CITMA) y celebradas en Valencia los días 22 y 23 de mayo de 2013. Disponibles en la página web de la propia Conselleria.

²⁵ A este respecto, resulta censurable la regulación restrictiva que contiene el artículo 48.2 de la LOTUP en cuanto a las personas e instituciones participantes en la evaluación ambiental y territorial estratégica de planes y programas, pues en relación al “público interesado” a los efectos de esta ley, exige a las personas jurídicas sin ánimo de lucro el requisito de que lleven al menos un año legalmente constituidas. Precisamente la directriz 22 de la ETCV nos recuerda que la participación de los agentes sociales es uno de los elementos fundamentales del llamado “buen gobierno del territorio”. En ese sentido apunta al mecanismo de las *non natas* Juntas de Participación de Territorio y Paisaje (artículo 100 de la LOTPP), a las llamadas “Agendas 21”, y a las exigencias de la evaluación ambiental estratégica y de los instrumentos de paisaje. También, particularmente, a lo establecido en la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

²⁶ En este sentido, resulta sumamente interesante una reciente sentencia de 6 de junio de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana (procedimiento ordinario 62/2010) sobre las encomiendas de gestión de la Dirección General competente en materia de evaluación ambiental de la Generalitat con la empresa pública VAERSA, las labores que deben reservarse al personal funcionario y el papel que no puede realizar el personal no funcionario.

²⁷ Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 20 de octubre de 2011 (asunto C-474/10). Ello por cuanto que, en la actualidad, todos los vocales de dicha Comisión son funcionarios designados mediante el sistema de libre designación, y varios de ellos son jerárquicamente dependientes. Esta misma consideración debería hacerse respecto a la posible delegación en los municipios del ejercicio de las competencias en materia de evaluación ambiental prevista en el artículo 48.c) de la LOTUP (en relación con lo exigido por el artículo 6.2.c) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental), al margen de las limitaciones previstas para las delegaciones de competencias tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Verde, pero, al potenciar la autonomía municipal en materia de planeamiento, sin ni siquiera distinguir entre los municipios que podrían disponer de mayores medios y capacidad de gestión (artículo 2 de la LRBRL), so pretexto de agilizar los procedimientos y ganar en eficacia, la LOTUP hace un flaco favor a la sociedad valenciana, pues introduce altas dosis de monopolio de decisión y de discrecionalidad, y, por tanto, incertidumbre jurídica, que a largo plazo puede conducir a la ineficiencia.



ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

Valoración de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico en la gestión de las actuaciones territoriales estratégicas valencianas.

María José García Jiménez
Arquitecto

RESUMEN

Desde 2011 las Actuaciones Territoriales Estratégicas constituyen en la Comunidad Valenciana un instrumento similar al que se ha generalizado en diversas legislaciones territoriales españolas, con objeto de posibilitar la implantación de determinadas actividades empresariales, que de otra manera tendrían difícil cabida. Las determinaciones de los planes que se tramitan para su desarrollo abarcan todas las escalas de planificación: desde la elección de un emplazamiento en el territorio de la Comunidad Valenciana, pasando por la inserción de redes de infraestructuras en el municipio en el que se emplazan, hasta llegar a la aplicación de las técnicas urbanísticas propias del proyecto de reparcelación que exige la definición precisa de la estructura de la propiedad.

Estas actuaciones presentan un amplio repertorio de situaciones en las que se precisa de la coordinación y colaboración entre administraciones competentes, entre los desarrollos normativos que les son de aplicación, coordinación de objetivos, de determinaciones, de procedimientos administrativos, en definitiva entre todos los agentes y aspectos que inciden en el planeamiento e intervienen en su implementación.

La tradicional ausencia de planificación regional de carácter integral en la Comunidad Valenciana, unida al desenfreno que durante años ha caracterizado su actividad urbanística, propiciaron el rechazo casi unánime de un modelo de crecimiento insostenible así como la aparición de un marco legal novedoso y rupturista, fundamentado en la Ley 4/2004, de 30 de Junio, de Ordenación del Territorio y protección del Paisaje. Su clara sintonía con las nuevas consignas europeas en favor de la sostenibilidad y la gobernanza del territorio, son principios energicamente defendidos por la Consellería con competencias en territorio y medio ambiente. Sin embargo, no han resultado ser todo lo eficaces que cabría esperar para la consecución de unos objetivos elementales en la implementación de las Actuaciones Territoriales Estratégicas: la ordenación del territorio con planes coherentes a diferentes escalas en desarrollo de un territorio equilibrado,

con la gobernanza y la participación ciudadana como garantes de un proceso planificador transparente y flexible.

Palabras clave: Planificación urbanística y territorial, Ordenación del territorio, Urbanismo, Actuación territorial estratégica.

SUMMARY

The Strategic Spatial Actions have been since 2011 in Valencia a similar instrument that has been generalized in various Spanish territorial laws to enable the implementation of certain business activities that otherwise would not fit easily. Determinations of the plans for its development are handled covering all scales of planning, from choosing a location to spatial scale of Community, through the insertion of infrastructure networks in the municipality where they are located, to the implementation of the techniques of urban land subdivision project that requires precise definition of the structure of land ownership.

These actions have a wide range of situations in which it requires coordination and collaboration between competent authorities, including regulatory developments that are applicable to them, coordination of objectives, determinations, administrative procedures, ultimately between all actors and aspects involved in planning and involved in its implementation.

The traditional lack of comprehensive regional planning in the Valencian Community attached to abandon that has characterized its urban development for years, led to the almost unanimous rejection of a model of unsustainable growth and the emergence of a of a new and disruptive legal framework based on the Law 4/2004 of June 30, Spatial Planning and landscape protection. His tune with the new European slogans in favor of sustainability and governance of the territory, are principles strongly defended by the Department with responsibilities in land and environment. However, they have not proven to be as effective as they could be expected to achieve some basic goals in implementing the Strategic Territorial Actions: spatial planning with coherent plans at different scales developing a balanced territory, governance and citizen participation as guarantors of a transparent and flexible planning process.

Keywords: Urban and Spatial Planning, Regional Planning, Urban Planning, Strategic Spatial Actions.

1. MARCO NORMATIVO Y PLANIFICADOR

1.1. Marco normativo Territorial, Urbanístico y Ambiental

Con la Ley 1/2012, de 10 de Mayo, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas¹, la Comunidad Valenciana incorpora en 2012 a su marco legal territorial y urbanístico un instrumento de planificación y gestión del que ya disponen algunas de las legislaciones autonómicas aunque con denominaciones diversas: áreas de interés regional, zonas de interés regional, proyectos o planes de interés regional, planes o proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, etc.

De acuerdo con las determinaciones de dicha ley han sido declaradas las cinco Actuaciones Territoriales Estratégicas (en adelante ATE) que se presentan en este documento, todas ellas actualmente en tramitación.

La mencionada Ley 1/2012 ha sido recientemente derogada por la Ley 5/2014, de 25 de Julio, de Ordenación del Territorio Urbanismo y Paisaje de la Generalitat Valenciana² que en su labor compiladora de diferentes normas aparecidas en la última década en la Comunidad, incorpora a su articulado las determinaciones de la Ley 1/2012, a la que sustituye, sin cambios significativos con respecto a la naturaleza del instrumento de planificación.

La legislación territorial vigente en el momento de la publicación de la Ley 1/2012 es la Ley 4/2004, de 30 de Junio, de Ordenación del Territorio y protección del Paisaje (en adelante LOTPP). Dicha ley constituyó una normativa novedosa, por su clara sintonía con multitud de preceptos europeos atendiendo al protagonismo otorgado a nuevos conceptos, procedimientos y orientaciones (sostenibilidad, paisaje, gobernanza, infraestructura verde³, evaluación ambiental...) que hace no demasiado tiempo ni siquiera tenían cabida en la legislación urbanística valenciana (también a nivel nacional resultó pionera en la importancia otorgada al concepto de Paisaje). Supuso una ruptura respecto de la dinámica de ocupación del territorio basada en una intensa actividad urbanística desarrollada al margen

¹Ley 1/2012, de 10 de Mayo, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas valida, modifica y sustituye el Decreto Ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.

² La nueva ley sustituye y deroga la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana; la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje; la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable y la disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo no Urbanizable; la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, Reguladora de los Campos de Golf y la Ley 1/2012, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, excepto el artículo 6, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera (por coherencia con la disposición derogatoria única). Asimismo, deroga dos importantes desarrollos reglamentarios, como son el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, y el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell.

³ La infraestructura verde es un concepto procedente del mundo anglosajón (*"Green Infrastructure"*) novedoso en la legislación española. Configura la red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural. Es un concepto, una nueva metodología de aproximación a la realidad territorial, que incluye los terrenos con mayores valores del territorio; su definición debe ser previa a la planificación de las nuevas demandas de suelo y debe abarcar todas las escalas del territorio. Su plan de acción territorial de carácter sectorial se encuentra en la actualidad en tramitación (paralizado desde 2011).

de toda previsión o consideración territorial, que durante la década anterior había caracterizado a la Comunidad Valenciana y que derivó en una situación imposible de sostener por más tiempo.

La Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, marcó el inicio de la renovación del marco normativo de carácter territorial y urbanístico⁴, ligado a contenidos medioambientales y paisajísticos, en el que se desarrollaron los planes y actuaciones posteriores⁵ y abrió paso a la intervención ciudadana en la política territorial y del paisaje que resultaría reforzada con la Ley 11/08 de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana y su Reglamento de desarrollo (Decreto 76/2009)⁶.

La legislación ambiental también quedó incorporada con la Ley 1/2012 a la tramitación de las ATE. Las cinco actuaciones declaradas se han sometido al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante EAE) previsto por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente⁷, la cual estableció un novedoso procedimiento administrativo de evaluación ambiental a efectuar en paralelo a la propia elaboración de planes y programas, de forma interactiva a lo largo de todo el proceso. La Ley 1/2012, unificó los procedimientos urbanísticos, ambientales y territoriales sometiendo su tramitación conjunta a la Ley 9/2006, particularmente interesante para el análisis de las relaciones entre los diferentes agentes que intervienen en la elaboración de los planes, dada la necesidad de la consulta pública, tanto a las Administraciones Públicas afectadas como al público interesado, desde el inicio del Plan o Versión Preliminar y a lo largo del proceso de planificación.

1.2. Marco Planificador

La LOTPP estableció un nuevo instrumento de ordenación regional, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (en adelante ETCV) publicada con cierto retraso respecto a sus previsiones, mediante el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell. Con la ETCV se dispone por primera vez en la Comunidad Valenciana de un documento de planificación integral de escala regional.

El sistema de planificación territorial y urbanística valenciano se organiza de acuerdo con el modelo piramidal en el que la ECTV se sitúa en la cúspide como instrumento marco de la Ordenación del Territorio y los Planes de Acción Territorial (en adelante PAT) como instrumentos que la desarrollan en ámbitos territoriales (PAT integrales) o ámbitos temáticos (PAT sectoriales) más reducidos.

⁴ La Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, sustituye a la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística.

⁵ No obstante, en el caso de la ATE por su propio carácter de Ley, no resulta de aplicación supletoria la legislación autonómica en materia de Territorio y Urbanismo.

⁶ Un análisis crítico de estos instrumentos de participación puede encontrarse **FARINÓS, J. y SÁNCHEZ, J.V.** (2010): *Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial en la comunidad valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio*. Cuadernos de Geografía nº 87.

⁷ Trasposición de la Directiva 2001/42/UE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La ETCV delimitó en el territorio de la Comunidad 15 ámbitos denominados “Áreas funcionales” para la elaboración de los correspondientes PAT de carácter integral. Sin embargo, ni la LOTPP ni la ETCV exigieron su elaboración de manera previa a la toma de decisiones de los planes de menor alcance territorial y material, como cabría esperar para dar coherencia al ordenamiento jurídico. En estas circunstancias no se ha llegado a aprobar ningún PAT integral.

La ETCV queda falta de claridad respecto al carácter vinculante o meramente recomendatorio de sus determinaciones. Formula unos objetivos y unos principios directores de la Ordenación del Territorio vinculantes para el conjunto de las administraciones públicas con ámbito competencial en la Comunidad Valenciana, para lo que se formulan unas directrices que deberán tenerse en cuenta en todas las acciones que tengan incidencia en el territorio.

Las circunstancias en las que se gesta la ETCV, con un orden territorial, urbano y constructivo insostenible a causa del colapso del modelo inmobiliario desarrollado en los últimos años en la Comunidad Valenciana, justificaron el establecimiento en sus directrices de unos límites de crecimiento urbano (residencial y para actividades económicas) aunque se trata de previsiones abiertas para utilizar como referencia en cada Plan. Las ATE deben justificar el cumplimiento de las determinaciones de la ETCV, sin embargo no se exige su emplazamiento en los “*ámbitos estratégicos para las actividades económicas*” y “*territorios innovadores*” señalados por ella.

Con este panorama de falta de previsiones territoriales, la iniciativa empresarial va a promover ATE, instrumento planificador con fuerte incidencia territorial, en cuya elaboración y tramitación se pueden plantear todas las opciones de coordinación entre las diferentes escalas de planificación y entre distintas administraciones competentes.

2. ACTUACIONES DECLARADAS POR EL CONSELL

Las ATE se mencionan por primera vez con la ETCV, si bien el Acuerdo de Declaración del Consell de la primera de estas actuaciones se produce tras la publicación de la Ley 1/2012, de 10 de mayo de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.

Según recoge el Título I de la Ley 1/12, la figura de la ATE fue creada en 2012 por el Gobierno valenciano, como “*medida de impulso a los procesos de planificación y gestión urbanística y territorial con las que contribuir a la dinamización económica y la creación de empleo, facilitando los instrumentos adecuados para desarrollar procedimientos ágiles y simplificados y eliminando cargas burocráticas para las iniciativas empresariales*”. La ley establece un procedimiento unificado ambiental, urbanístico, territorial y del paisaje para conseguir un sistema de tramitación de plazos previsibles (que la ETCV fija en un máximo de 8 meses), para facilitar la implantación urgente de estas actividades y “*no dejar escapar ninguna oportunidad territorial por causas relacionadas con la lentitud de los procedimientos burocráticos*”.

Con esta declaración de intenciones la propia administración autonómica reconoce la necesidad de mejorar los procedimientos y adecuar los instrumentos de planificación territorial y urbanística a los requerimientos de determinadas iniciativas empresariales. Asume por tanto la importancia de mejorar la cooperación de las administraciones públicas con los promotores privados para conseguir la deseada dinamización económica. Con objeto de conseguir la pretendida mejoría diseña toda una serie de singulares medidas que constituyen dispensas excepcionales al procedimiento ordinario de implantación de actividades en el territorio, basadas entre otras cosas, en una tramitación que precisa inexorablemente de la coordinación interadministrativa.

Según reza la guía publicada por la Conselleria de Infraestructuras Territorio y Medio Ambiente (en adelante CITMA), la declaración de un proyecto como ATE es un camino excepcional que la administración otorga sobre la base de sus singularidades extraordinarias y su carácter integral, con objeto de facilitar la gestión de los proyectos de verdadero valor estratégico para la Comunidad Valenciana. La guía propone algunos ejemplos que para clarificar el tipo de actuaciones a las que se puede dar cobertura: implantaciones singulares de áreas de actividad económica, entornos de puertos, aeropuertos y grandes nodos intermodales, parques logísticos, operaciones de recualificación urbana, complejos turístico-terciarios de excelencia, nodos singulares de actividad comercial o proyectos de desarrollo en el mundo rural.

Los Acuerdos de Declaración del Consell corresponden a las cinco actuaciones siguientes:

- Proyecto Valencia Dinamiza, presentado por el Valencia Club de Futbol y la mercantil Newcoval⁸.
- Proyecto Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares, presentado por la mercantil Mijares Resort, SA⁹
- Proyecto Puerto Mediterráneo, en el municipio de Paterna, presentado por la mercantil Eurofunds Invest-Ment Puerto Ademuz, SL¹⁰.
- Proyecto Alcoinnova, Proyecto Industrial y Tecnológico, en el municipio de Alcoy¹¹.
- Proyecto «Alicante Avanza-Innovation Park & Shopping Center», en el municipio de Alicante, presentado por la mercantil Alicante Avanza, SL¹².

La Subdirección General de Ordenación, Planificación y Actuaciones Territoriales Estratégicas esgrime la excepcionalidad para estas actuaciones, junto con lo singular del emplazamiento requerido y la solvencia económica exigida, como justificación del escaso número de actuaciones territoriales estratégicas declaradas: cinco durante los dos años de vigencia (frente a más de cien proyectos presentados).

⁸ Acuerdo de 29 de junio de 2012, del Consell.

⁹ Acuerdo de 14 de diciembre de 2012, del Consell.

¹⁰ Acuerdo de 25 de enero de 2013, del Consell.

¹¹ Acuerdo de 22 de febrero de 2013, del Consell.

¹² Acuerdo de 20 de junio de 2014, del Consell.

No es objeto de este estudio el análisis de los proyectos declarados ATE hasta la fecha, el interés del caso reside en la valoración de un instrumento de planificación creado *ex profeso* para desarrollar proyectos empresariales en emplazamientos imprevistos por los planes territoriales y urbanísticos, desde el punto de vista del proceso de planeamiento y de los instrumentos para su implementación, reconocida la importancia que presenta en términos de la coordinación territorial y urbanística.

El proceso de EAE de la Ley 9/06, en el que se basa la tramitación de las ATE, se traduce en la redacción de un Documento Inicial o Consultivo (DC) que tiene que elaborar el órgano Promotor del Plan, que acompañará a la comunicación del inicio de la planificación al órgano Ambiental competente. Éste realizará una serie de Consultas Previas con el fin de redactar un Documento de Referencia (DR), estableciendo el alcance y contenidos del Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) a elaborar por el órgano Promotor. Finalmente se debe elaborar una memoria Ambiental (MA) conjuntamente por el órgano Promotor y el órgano Ambiental.

Las ATE simplifican este procedimiento estableciendo las siguientes fases:

1. Consulta del promotor ante la Conselleria competente en materia de territorio que en el plazo de 1 mes emite informe de compatibilidad
2. Declaración del Consell donde se determinan órganos responsables, plazos y garantías
3. Elaboración del Plan o Proyecto por parte del promotor y sometimiento de la misma a consultas y participación pública al menos 45 días
4. Elaboración de la Memoria Ambiental o declaración de impacto ambiental
5. Aprobación del Plan o Proyecto por la Conselleria competente en materia de territorio

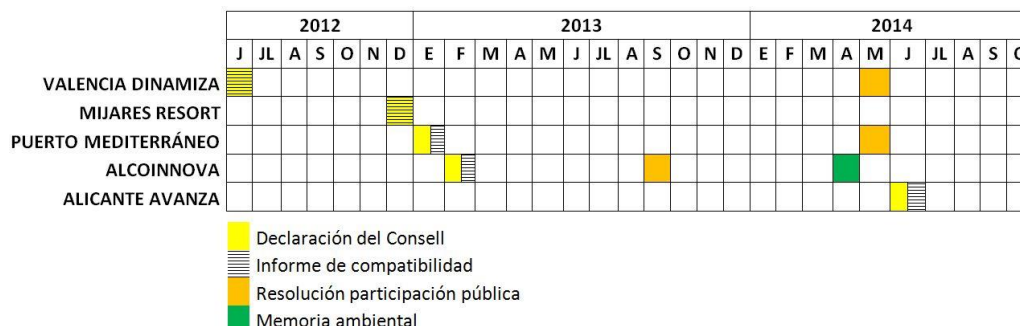
Figura 1: Tramitación de las ATE



Fuente: CITMA

De acuerdo con las fases descritas, la tramitación de cada uno de los cinco proyectos declarados ATE, se encuentra en el estado que se aprecia en la siguiente figura:

Figura 2: Estado de la tramitación de los proyectos de ATE



Fuente: CITMA. Elaboración propia

3. VALORACIÓN DE LAS ATE EN TÉRMINOS DE LA COORDINACIÓN ENTRE EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO.

El inicio de la ATE se produce con la declaración del Consell, documento prescriptivo de referencia para la redacción del plan o proyecto y su correspondiente informe ambiental. El Consell designa en la declaración los órganos responsables de elaborar y tramitar los instrumentos urbanísticos que la formalicen y los que hayan de velar por el seguimiento y control de su ejecución.

Las cinco ATE declaradas tienen en común la asignación de las responsabilidades mencionadas a los mismos órganos:

- Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente como órgano responsable de la tramitación y aprobación del instrumento de planificación que se deriva de cada actuación¹³.
- Ayuntamiento del municipio en el que se emplaza la ATE, como órgano responsable de la tramitación y aprobación de los instrumentos de gestión y ejecución de la citada planificación.

Las administraciones competentes¹⁴ son por tanto la CITMA para la planificación y el ayuntamiento correspondiente para su gestión y ejecución.

Los cuadros siguientes recogen las determinaciones concernientes al proceso de planeamiento (figura 3) y a los instrumentos para su implementación (figura 4). En

¹³ En la ATE de Valencia, se requiere conformidad expresa del Ayuntamiento de Valencia.

En la ATE de Alicante, la CITMA se declara además, órgano responsable del proyecto de reparcelación y/o urbanización que se derive de la Actuación (aún designando al Ayuntamiento de Alicante como responsable de la tramitación y aprobación de todos los instrumentos de gestión y ejecución de la actuación)

¹⁴ La Conselleria de Economía, Industria y Comercio se designa órgano responsable del seguimiento y control de la ejecución de la ATE.

ellos se han destacado los cinco aspectos sobre los que se plantean las reflexiones desarrolladas en los apartados siguientes:

- Diseño de herramientas específicas para mejorar la tramitación de los planes (Vid. (1), figura 3).
- Relación con otros niveles de planeamiento (Vid. (2), figura 3).
- Debilidades del proceso de planeamiento (Vid. (3), figura 3).
- Participación pública (Vid. (4), figura 3).
- Implementación (Vid. (5), figura 4).

Figura 3: Valoración de las ATE desde el punto de vista del proceso de planeamiento.

Proceso de planeamiento	Evaluación ambiental estratégica ¹⁵ . Sometimiento del Plan o Proyecto a consultas y participación pública al menos 45 días (4) .	
Agentes que intervienen en el proceso de planeamiento	<ul style="list-style-type: none"> -Promotor (público, privado o mixto). -Conselleria con competencias en materia de territorio y medio ambiente, encargada de: <ol style="list-style-type: none"> a) Informar acerca de la viabilidad de la iniciativa desde el punto de vista de los aspectos legales para su declaración como ATE. b) Determinar condicionantes ambientales, territoriales, urbanísticos y funcionales. c) Aprobar y tramitar los instrumentos de planificación urbanística necesarios -Consell de la Generalitat, declara la ATE. -Otras consellerias, ayuntamientos o la Administración General del Estado pueden ser administraciones impulsoras de la ATE. 	
Relación con el proceso de planeamiento a otros niveles (2)	<ul style="list-style-type: none"> -Deben ser compatibles con los objetivos y principios rectores de la ETCV, pero pueden proponer nuevos crecimientos sobrevenidos a la ETCV y no incluidos en los índices. -Debe acreditarse la compatibilidad con la Infraestructura verde. -No necesitan estar previstas en el planeamiento municipal. 	
Herramientas para facilitar el proceso de planeamiento (1)	<ul style="list-style-type: none"> -Puede desarrollarse en cualquier clase o categoría de suelo. -Puede desarrollarse sobre un término municipal o varios. -No se exige la revisión del PG pese a tratarse de actuaciones sobrevenidas no previstas en él. -Comisiones técnicas interdepartamentales para agilizar la emisión de informes sectoriales y donde el promotor puede explicar su proyecto. -El reconocimiento y Declaración del Consell implica excelencia de la actuación que facilita su financiación. 	
Fortalezas y debilidades del proceso de planeamiento en términos de coordinación territorial y urbanístico	Fortalezas (1)	<ul style="list-style-type: none"> -Pueden llevarse a cabo por iniciativa pública, privada o mixta. -Tienen un único interlocutor para el proceso de planeamiento y gestión. -Procedimiento específico, ágil y simplificado para acortar plazos administrativos. -Se exige la acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica de la actuación en un contexto supramunicipal.
	Debilidades (3)	<ul style="list-style-type: none"> -Proceso de selección de las actuaciones sin publicidad ni implicación social ni participación pública. -Instrumento diseñado exclusivamente para grandes empresas. -La ausencia de determinaciones de rango territorial vinculantes puede provocar arbitrariedad y agravios.

¹⁵ La Declaración del Consell de la ATE "Valencia Dinamiza" expresa que de acuerdo con informe evacuado por la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial dicha actuación no requiere de su sometimiento al proceso de evaluación ambiental establecido en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sin perjuicio de que los proyectos de urbanización pudieran estar sometidos al proceso de evaluación ambiental.

Figura 4: Valoración de las ATE desde el punto de vista de los instrumentos para su implementación (5)

<p>Tipo de instrumentos de implementación aplicables</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Resolución aprobatoria y adjudicación de condición de promotor (se somete a licitación pública si no se dispone de la adhesión del 50% de los terrenos). -Suscripción de acuerdos y convenios. Garantía definitiva. -Tramitación y aprobación de proyectos de infraestructuras externas. -Tramitación y aprobación de proyecto de urbanización. -Tramitación y aprobación de proyecto de reparcelación o expropiación e inscripción. -Licitación de las obras públicas. -Ejecución del plan. 				
<p>Agentes que intervienen en la implementación</p>	<ul style="list-style-type: none"> -La tramitación y aprobación de los proyectos de urbanización y reparcelación se lleva a cabo por el Ayuntamiento, así como el seguimiento de la contratación de las obras y concesión de licencias (de obras, ambientales, de ocupación y de apertura). -Promotor (público, privado o mixto) de la actuación empresarial. -Ejecutor de la urbanización (si es particular debe ser seleccionado mediante procedimiento con publicidad y concurrencia). El promotor ATE no es agente urbanizador¹⁶ 				
<p>Fortalezas y debilidades de los instrumentos para la implementación en términos de coordinación territorial y urbanístico</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td data-bbox="440 813 624 969" style="width: 15%; text-align: center; vertical-align: middle;">Fortalezas</td> <td data-bbox="624 813 1447 969"> <ul style="list-style-type: none"> -Se exige ejecución inmediata tras su aprobación administrativa. -Se pueden acoger a determinados incentivos económicos y fiscales y reducción de cargas urbanísticas. -Se podrán tramitar de forma conjunta los proyectos de urbanización, expropiación/ reparcelación y edificación. </td> </tr> <tr> <td data-bbox="440 969 624 1151" style="width: 15%; text-align: center; vertical-align: middle;">Debilidades</td> <td data-bbox="624 969 1447 1151"> <ul style="list-style-type: none"> -Gestión del proceso (expropiatorio o reparcelatorio) puede ralentizar la su finalización. -Los condicionantes económicos se imponen a los territoriales y ambientales. -Falta de experiencia y de referencias jurisprudenciales. </td> </tr> </table>	Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> -Se exige ejecución inmediata tras su aprobación administrativa. -Se pueden acoger a determinados incentivos económicos y fiscales y reducción de cargas urbanísticas. -Se podrán tramitar de forma conjunta los proyectos de urbanización, expropiación/ reparcelación y edificación. 	Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> -Gestión del proceso (expropiatorio o reparcelatorio) puede ralentizar la su finalización. -Los condicionantes económicos se imponen a los territoriales y ambientales. -Falta de experiencia y de referencias jurisprudenciales.
Fortalezas	<ul style="list-style-type: none"> -Se exige ejecución inmediata tras su aprobación administrativa. -Se pueden acoger a determinados incentivos económicos y fiscales y reducción de cargas urbanísticas. -Se podrán tramitar de forma conjunta los proyectos de urbanización, expropiación/ reparcelación y edificación. 				
Debilidades	<ul style="list-style-type: none"> -Gestión del proceso (expropiatorio o reparcelatorio) puede ralentizar la su finalización. -Los condicionantes económicos se imponen a los territoriales y ambientales. -Falta de experiencia y de referencias jurisprudenciales. 				

Fuente: Guía de ATE y CITMA. Elaboración propia.

3.1. Coordinación entre el Planeamiento Territorial y Urbanístico.

Lo que hace crucial a este instrumento de planificación es el diseño de herramientas específicas para solucionar problemas de coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico, en la tramitación de los planes.

Las prerrogativas que la Ley 1/12 otorga a las ATE, las convierten en un instrumento de planificación muy efectivo para la coordinación entre los agentes que intervienen:

- Entre los agentes públicos y privados: La consulta del promotor ante la CITMA (con interlocutor único, evita contradicciones o propuestas incompatibles y proporciona agilidad) y la Declaración del Consell de la ATE, acompañada de informe (emitido en el plazo de 1 mes, expresa la compatibilidad territorial y la viabilidad ambiental y funcional de la propuesta), posibilitan que el promotor conozca los condicionantes que tiene que cumplir su actuación previamente a la elaboración del Plan y a la adquisición de compromisos o convenios con propietarios o administraciones.

¹⁶ Acuerdo 30 de enero de 2013 de la comisión bilateral de cooperación AGE-CV.

- Entre departamentos de la misma administración autonómica, con la creación de comisiones técnicas interdepartamentales para agilizar la emisión de informes sectoriales
- Del propio instrumento planificador para el que se diseña un procedimiento específico, ágil y simplificado que acorta sensiblemente los plazos administrativos habituales.

La conclusión obvia e inmediata es que se conoce el origen de la descoordinación y se sabe cómo solucionarla. Lo lamentable es que las medidas que se adoptan se propongan en exclusiva para las ATE, ningún otro plan territorial ni urbanístico tiene a su alcance ninguna de las prerrogativas mencionadas.

Cabría ponderar si esta tramitación extraordinaria del planeamiento y la adopción de alguna medida cuestionable –como que no se exija la revisión del PG pese a tratarse de actuaciones sobrevenidas no previstas en él o los posibles incentivos económicos, fiscales e incluso reducción de cargas urbanísticas a la promoción–, conduce necesariamente a la pretendida dinamización económica, o más bien consume unos recursos desproporcionados y genera agravios con otras actuaciones que bien podrían ser merecedoras de atenciones semejantes (por causa de la complejidad de su gestión, del interés territorial, de la repercusión social, etc.) y sin embargo no se les otorga tal posibilidad en base a criterios excesivamente discrecionales.

3.2. La *relación con el proceso de planeamiento a otros niveles* no existe.

El instrumento de planeamiento que da soporte a las ATE tiene una peculiaridad fundamental: su capacidad de vincular el planeamiento territorial (que a menudo queda falto de concreción no llegando a poder materializar sus previsiones) con el urbanístico, hasta llegar incluso a la fase de edificación, recorriendo todas las escalas de planificación.

El problema es que esta vinculación se lleva a cabo sin la consideración de determinaciones fundamentales, a saber:

- Aunque estas actuaciones deben ser compatibles con los objetivos y principios rectores de la ETCV y la Infraestructura verde, pueden proponer nuevos crecimientos sobrevenidos a la Estrategia no incluidos en los índices de crecimiento ya calculados.
- No necesitan estar previstas en el planeamiento municipal (de un término o varios) y no se exige la revisión del mismo pese a tratarse de actuaciones sobrevenidas no previstas en él. No se exige ni valora la compatibilidad con el planeamiento urbanístico municipal.
- Pueden desarrollarse en cualquier clase y categoría de suelo (Vid. figura 5). Disponer de un instrumento tan poderoso y a la vez versátil, abre demasiado el margen a la discrecionalidad bajo el pretexto de que, el éxito de una iniciativa empresarial suficientemente interesante, puede llegar a justificar la singularidad y excepcionalidad de la norma.

Figura 5: Resumen 1 de determinaciones de los proyectos ATE declarados

ATE	Municipio	Superficie (m ²)	Clasificación del suelo	Usos
VALENCIA DINAMIZA	Valencia	160.000,00	Urbano	Res. y ter.(com., oficinas y hotelero)
MIJARES RESORT	Yátova	4.000.000,00	SNU	Ter. (com. y hotel.), Dep., Res. y agrícola
PUERTO MEDITERRÁNEO	Paterna	1.000.000,00	SNU común	Ter. (com. y ocio)
ALCOINNOVA	Alcoi	500.000,00	SNU común y protegido	Industrial
ALICANTE AVANZA	Alicante	2.200.000,00	Urbanizable	Ter. (com. y ocio)

Fuente: CITMA. Elaboración propia.

La reflexión que cabe hacerse es si por la vía de las ATE se da agilidad a un desarrollo urbanístico, soporte de una iniciativa empresarial muy potente, la cual hay que evitar que se malogre a toda costa como se justifica en el preámbulo de la Ley 1/12, o si con las ATE se abre una vía de legitimación a una actuación sobre el territorio bajo el pretexto de “lo estratégico”, que por los cauces convencionales no se conseguiría.

3.3. Debilidades del proceso de planeamiento

La Ley 1/12 no especificó el contenido de la documentación con la que el aspirante a promotor debería dirigirse a la CITMA para realizar una primera consulta acerca de la viabilidad de la actuación¹⁷, ni introdujo criterios que contribuyeran a justificar la emisión de la resolución favorable o desfavorable previa a la elaboración del informe de compatibilidad.

En la selección de los aspirantes a promotores el criterio dominante es la existencia del respaldo de inversores capaces de abordar iniciativas productivas. Se trata de un producto dirigido a grandes empresas sin considerar la posibilidad de instrumentar algún recurso para fomentar la participación de las PYME. Con estas premisas los usos terciarios se imponen a los industriales, si bien las cifras estimadas en inversión y empleo de las ATE declaradas son dispares:

¹⁷ La nueva Ley 5/14, de 25 de Julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP) de la Generalitat deroga como se ha dicho la Ley 1/2012, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas. Su art. 60 concreta el contenido de la propuesta con la que el aspirante a promotor de la ATE debe dirigirse a la Consellería para realizar la primera consulta. El resto de novedades introducidas por la LOTUP insisten en garantizar la viabilidad de la actuación, la sostenibilidad por parte de las haciendas locales y regionales y en especial en garantizar la suficiencia de los recursos financieros, reforzando la idea de que en este tipo de actuaciones priman los condicionantes económicos frente a los territoriales y ambientales.

Figura 6: Resumen. 2 de determinaciones de los proyectos ATE declarados.

ATE	Edificabilidad (m ² t.)				Inversión (en millones de €)		Empleo	
	Ter	Res	Ind	Otros	Directa	Directa, indirecta, inducida	Directo	Directo, indirecto, inducido
VALENCIA DINAMIZA	60.254	81.360			626	1.200		3.500
MIJARES RESORT	19.280	5.398		20.244	34	70	265	350
PUERTO MEDITERRÁNEO	516.000					1.120		5.000
ALCOINNOVA	150.000		50.000		80	152	300	650-2000
ALICANTE AVANZA	< 500.000					700		4.400+4.400

Fuente: CITMA. Elaboración propia

La ausencia de determinaciones de rango territorial vinculantes es responsable de tanta disparidad y de que quede abierto una vía a la arbitrariedad en la toma de decisiones: la limitación expresa de la directriz 114 de la ETCV, según la cual el uso residencial no puede sobrepasar 25 por ciento del total del techo edificable de la actuación, se vulnera en la ATE de Valencia, la justificación de la localización al margen de las pautas establecidas por la planificación urbanística y territorial es controvertida, la ubicación prioritaria de estos proyectos en la franja intermedia del territorio, según lo establecido en la ETCV, no tiene trascendencia ninguna a la hora de seleccionar las propuestas.

La flexibilidad en el planeamiento debe acompañarse de suficientes garantías por parte de las propias administraciones responsables de la toma de decisiones así como de los procedimientos de participación para que no se dé cabida a nuevas ilegalidades.

3.4. Elaboración del Plan o Proyecto por parte del promotor y sometimiento de la misma a consultas y **participación pública** al menos 45 días.

Alcoinnova es la única ATE que ha alcanzado hasta la fecha la fase de emisión de Memoria Ambiental¹⁸, documento emitido por la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial que contiene la documentación requerida por la Ley 9 /06, y por tanto el único proyecto del que se tiene información sobre las consultas públicas realizadas.

Interesa en este punto revisar lo referente al análisis del proceso de Participación Pública:

Las consultas para la redacción del DR son únicamente interadministrativas: Ayuntamiento de Alcoy, CITMA (DG de transportes y logística, DG de Evaluación Ambiental y Territorial, Servicio de Infraestructura verde y Paisaje, Subdirección

¹⁸ Consultado en: <http://www.citma.gva.es/documents/20551069/91101382/MEMORIA-AMBIENTAL-ALCOINNOVA.pdf/3b06205a-ad04-4fb1-b34d-da0bf247af49>

general del Medio Natural, DT de Alicante), otras Consellerias y Ministerio de Fomento.

Especial interés presenta la fase de consultas de la versión preliminar del plan. El informe en este punto no es todo lo explícito que sería deseable, no obstante, queda claro el parecer del Ayuntamiento que expresa la disconformidad con el proceder de la Administración Autonómica y con el emplazamiento elegido:

- El Ayuntamiento de Alcoy alude al recurso interpuesto Contencioso-Administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, admitido a trámite y pendiente de resolución e incide en principios constitucionales de autonomía local, igualdad, legalidad, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.
- Reconoce como positiva la actuación desde el punto de vista económico pero reclama la revisión del emplazamiento de la misma en tanto que el municipio dispone de zonas urbanizadas previstas por el Plan General. El Ayuntamiento solicita así mismo justificación entre otras cosas, de la forma concreta que la actuación es capaz de producir impacto supramunicipal (a pesar de lo cual, no se realiza consulta a otros Ayuntamientos), de la desclasificación del suelo no urbanizable protegido por su Plan General o de la adecuación a las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio que prevé el planeamiento municipal.

Por el lado amable de las consultas, justificado por las especiales circunstancias que presenta su integración paisajística, se invitó a expertos de reconocido prestigio internacional en materia de arquitectura y paisaje¹⁹, cuyas recomendaciones se recogieron en el informe del departamento competente en paisaje. Otras 20 opiniones fueron suscritas por particulares (en representación de otros muchos) y se realizaron reuniones informativas (según lo previsto en el Plan de Participación Pública y el Acuerdo del Consell) con grupos políticos, asociaciones y entidades ciudadanas, municipios próximos, administraciones y organismos así como Jornadas sobre la Infraestructura Verde y el Parque Natural Font Roja.

No es objeto de este estudio entrar a valorar el contenido de las consultas efectuadas, más allá de aquellos aspectos que inciden en cuestiones territoriales que debieran solventarse coordinadamente entre las Administraciones.

Se desconoce el contenido expreso del recurso Contencioso-Administrativo interpuesto ante el TSJ, si bien la trascendencia de los reparos objetados por el ayuntamiento es tal que, en buena lógica, tendrían que haber sido solventados con anterioridad a iniciar el procedimiento de participación. Esta circunstancia resta interés a disquisiciones posteriores sobre si el paisaje representa o no un valor añadido a la actuación, aun reconociendo la talla de los invitados a enjuiciar la cuestión.

¹⁹ Rafael Narbona (asociación Española de Paisajistas), Ian Philips (vicepresidente del Landscape British Institute), Neil Korostoff (Universidad de Pensilvania) y Arancha Muñoz Criado (Arquitecta y planificadora del paisaje)

No cabe objeción ninguna a un procedimiento de participación, que cumple escrupulosamente con los preceptos legales expresamente establecidos para la gestión de la actuación, así como a la abrumadora pormenorización con que se recoge en la memoria ambiental. Lo que se cuestiona aquí es su utilidad en una actuación de este tipo, si el proceso de participación pública es compatible con un proyecto que arranca con el respaldo político de una Declaración del Consell (que de acuerdo con la guía de ATE publicada por la CITMA implica la excelencia de la actuación), con un procedimiento extraordinario de urgencia y un más que probable control de la propiedad de los terrenos.

La participación ciudadana según la explica la Ley 11/08 es *“sinónimo de diálogo, concertación, respeto y pluralidad; de implicación de la sociedad civil en el quehacer de las instituciones públicas y de cohesión social en la sociedad plural en que vivimos. Responde a una necesidad de relación constante entre la ciudadanía y las instituciones políticas que desarrollan la acción de gobierno y de integración de todas aquellas personas que viven en la Comunitat Valenciana”*, cualidades en las que el marco procedimental de las ATE difícilmente van a tener cabida.

El fracaso del procedimiento radica en pretender que un periodo de información pública (que las primeras leyes Urbanísticas ya preveían), por más publicitado y difundido que se haga, se homologue con el de participación ciudadana. La participación ciudadana va dirigida a mejorar los procedimientos y prácticas que afectan a la manera en que actúan las Administraciones Públicas en el marco de la Gobernanza. Implica involucrar a los interesados en el proceso planificador, no solo informarles de las decisiones que se han adoptado con objeto de que, si acreditan su interés, puedan hacer oír su opinión frente a los responsables de la actuación.

3.5. La valoración del estudio de caso desde el punto de vista de los *instrumentos para su implementación*

El plazo de ocho meses para desarrollar una ATE que la ETCV previó no ha llegado a alcanzarse en ninguno de los cinco proyectos declarados; no estamos por tanto en disposición de poder valorar la implementación completa de las actuaciones.

La previsión de ejecutarse de manera inmediata tras su aprobación administrativa tampoco ha resultado ser un mandato legal efectivo, a la vista de lo sucedido con la primera de las ATE declarada.

La responsable de la implementación de las actuaciones en esta fase (tramitación y aprobación de los proyectos de urbanización, reparcelación, seguimiento de la contratación de las obras y concesión de licencias) es la Administración local. Su intervención en el procedimiento se limita por tanto a su gestión, no a la planificación territorial ni urbanística.

La gestión de los proyectos de expropiación o reparcelación, infraestructuras y urbanización necesaria para culminar el proceso nunca es sencilla. A este

respecto, agiliza la tramitación el que el promotor sea propietario o disponga de la adhesión de los terrenos suficientes para evitar la licitación pública de las obras de urbanización, si bien dada la envergadura de algunos de los ámbitos y la habitual estructura de la propiedad del suelo en la Comunidad Valenciana, lo más probable será que la ATE se desarrolle por reparcelación, lo que implicará una gestión compleja en los casos en los que el promotor no disponga del 100% de la propiedad de los terrenos.

Podría incluso plantearse la expropiación de los terrenos dado que a estas actuaciones se les supone un interés social relevante, lo que precisaría de valoraciones del suelo en un marco legal específico que probablemente restaría agilidad a la actuación.

En definitiva, el proceso únicamente puede ser realmente ágil cuando el promotor sea propietario único de los terrenos; las alternativas en caso contrario: un proyecto forzoso de equidistribución de beneficios y cargas, o la declaración de utilidad pública o interés social y necesidad de urgente de ocupación a los efectos expropiatorios de los bienes y derechos precisos para la actuación, implicarían un coste temporal que malograría los objetivos marcados.

4. CONCLUSIONES

Las ATE valencianas son un instrumento de planificación y gestión diseñado para recorrer ágilmente el camino entre lo territorial y lo urbanístico en el marco competencial mixto de las administraciones autonómica y local en el que necesariamente se deben procurar espacios para la coordinación interadministrativa y para la coherencia planificadora entre determinaciones provenientes de distintas escalas de planeamiento, habida cuenta de la confluencia en ellos de un marco normativo complejo (territorial, urbanístico y ambiental).

El instrumento resulta enormemente interesante porque desarrolla herramientas efectivas para la coordinación a todos los niveles: público-privado (interlocutor único con la administración), interadministrativo e intersectorial (creación de comisiones técnicas interdepartamentales), agiliza las tramitaciones reduciendo los plazos, unifica los procedimientos ambiental y territorial y regula todas las fases de la planificación hasta la edificación (permite la tramitación conjunta de proyectos urbanísticos y edificatorios) con criterios flexibles.

A cambio se paga un precio alto e innecesario, habilitando a los gobiernos para la ejecución de proyectos sin que éstos deban estar incluidos en planes territoriales, vulnerando el principio de jerarquía más elemental, y abriendo una nueva vía a la arbitrariedad y a la discrecionalidad que ya está ocasionando agravios con un proceso de selección opaco.

La puesta en práctica de las ATE no ha resultado estar a la altura de las expectativas creadas en la LOTPP en relación con los principios europeos que aquella ley recogió y que se volvieron a defender en la ETCV. Se articuló un

marco normativo en el que primaba la observación de condicionantes territoriales y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones durante todas las fases de la elaboración de los planes. La declaración del Consell en el primer momento de su tramitación y la urgencia que se le impone al procedimiento, anula el espacio para la cooperación interadministrativa y para la participación ciudadana, cuya posibilidad de acción queda constreñida al clásico periodo para presentar alegaciones a la vista de un plan completamente elaborado.



ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

Las “Áreas de Oportunidad” en la Planificación Territorial de Andalucía como ejemplo de vertebración y articulación territorial.

*Esther Rando Burgos**

**Abogada*

RESUMEN

El presente documento trata de analizar la aparición, consolidación y tendencia actual de las denominadas “áreas de oportunidad” en la planificación territorial de ámbito subregional en Andalucía. Se trata de un mecanismo novedoso y ambicioso cuya finalidad no es otra que, integrar, desde la perspectiva supralocal y en ocasiones supracomarcal, diversas zonas colindantes para dotarlas de infraestructuras y dotaciones capaces de vertebrar y articular un mismo territorio mas allá de los anclados, y en ocasiones, obsoletos conceptos localistas.

ABSTRACT

This paper attempts to analyze the emergence, consolidation and current trend of so-called "areas of opportunity" in the sub-regional territorial planning in Andalucía. It is an innovative and ambitious mechanism whose purpose is simply to integrate from the supra perspective and sometimes the supra, various surrounding areas to equip them with infrastructures and facilities capable of structuring the same territory beyond the anchor, and sometimes, localist concepts obsolete.

1. LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN ANDALUCÍA

El concepto que bajo la denominación “área de oportunidad” aparece en los últimos años en la planificación territorial andaluza, no constituye novedad alguna ya que desde la promulgación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, para sucesivas menciones LOTA, ésta señala como finalidad propia de los instrumentos de planificación territorial los de mejorar la estructura territorial y la articulación física a través de constituir ámbitos

funcionales unitarios, en consecuencia debe entenderse como el instrumento a través del cual se materializa dicho objeto de la Ordenación del Territorio.

Bien es cierto que los primeros instrumentos de planificación territorial subregional no recogen tal acepción propiamente dicha, aunque a través de denominaciones como “áreas estratégicas” o “zonas de reserva de uso” persiguen idéntica finalidad, esto es, dotar al territorio de elementos estructurantes y vertebradores capaces de preservar suelo y destinarlo a usos supramunicipales que ayuden al ámbito del Plan a un desarrollo económico adecuado y sirvan, a su vez, para la potenciación del mismo, así como la localización concreta de elementos de tal magnitud y capacidad que no resuelta necesaria y ni siquiera adecuada, su implantación en cada uno de los municipios integrantes del ámbito del plan, sino que a través de una adecuada localización en una o diversas zonas del Plan, en función de las necesidades y amplitud territorial del mismo, sean capaces de dar cabida y suponer un impulso a las actividades productivas, fundamentalmente, de dicha área así como su interconexión con el exterior.

1.1. Antecedentes

El concepto “área de oportunidad” tal como es entendido por la planificación territorial andaluza, presenta una dilatada trayectoria que se remonta al último tercio del pasado siglo, cuando aparecen un conjunto de términos que interrelacionados con el desarrollo territorial tienden a profundizar en procesos de desarrollo local y sus interrelaciones económicas, sociales y políticas, intentando enmarcar los conocimientos económicos, espaciales y el debate territorial: “Pôles de croissance” (Perroux); Desarrollo local; Distritos industriales, clusters; Desarrollo sostenible, etc...

Más próximo en el tiempo, encontramos el modelo seguido en el denominado “Plan de Áreas de Nueva Centralidad”, elaborado a mitad de la década de los ochenta del pasado siglo con ocasión de los Juegos Olímpicos de Barcelona, se elaboró con la intención de recualificar doce espacios degradados de la ciudad para transformarlos en nuevos espacios urbanos con capacidad para dar cabida a una alta concentración de grandes equipamientos.

1.2. Aparición, evolución y tendencia actual en Andalucía

La Ordenación del Territorio tal y como fue definida por la Carta Europea de Ordenación del Territorio, constituye una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

La LOTA en su Exposición de Motivos adelanta que *“La Ordenación del Territorio constituye una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad”* y continúa señalando que *“los objetivos específicos de la Ordenación del Territorio son la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma y la distribución de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico,*

las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico; todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes". Entre los objetivos de la disciplina, señala:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida de la población, a través del acceso a los servicios e infraestructuras públicas y del patrimonio natural y cultural.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, de manera compatible con la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos, así como con el respeto a las peculiaridades locales.
- La utilización racional y equilibrada del territorio, mediante la definición de usos aceptables para cada tipo de suelo, la creación de las adecuadas redes de infraestructuras e incluso el fomento de las actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.

La materialización de dichos objetivos se realiza a través de los instrumentos de ordenación territorial, en Andalucía tradicionalmente se distinguían dos:

- El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, POTA, que establece la estructura territorial general de la Comunidad Autónoma y es el marco de referencia para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.
- Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, POTS, destinado a la articulación de ámbitos menores que precisen una mejora o reestructuración de su articulación territorial.

A los anteriores, debe sumarse en la actualidad un tercer instrumento, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, incorporado recientemente en virtud de la modificación operada en la LOTA por el Decreto Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral.

Tanto el POTA como los POTS inciden en la importancia de la adecuada localización e implantación de infraestructuras, equipamientos y servicios de carácter supramunicipal capaces de centralizar las actividades de los ámbitos que regulan y de vertebrar adecuadamente el territorio como elementos fundamentales del desarrollo económico de dichas zonas.

Los POTS prevén entre sus objetivos específicos la ordenación de los usos del suelo y el establecimiento de zonas o áreas sometidas a diversos tipos de restricciones para su ulterior desarrollo y clasificación por el planeamiento municipal, en los primeros documentos como se ha indicado con anterioridad, a este objetivo se daba cumplimiento a través del establecimiento de las denominadas "zonas estratégicas" o "zonas de reservas".

Sin embargo, será a partir del año 2006, cuando con la aprobación del POTA se instaure de manera definitiva en el acervo de la planificación territorial andaluza, el término “área de oportunidad”, así lo recoge el propio documento en su artículo 31 apartado 3, que con el carácter de norma, establece que:

“La formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional definirá los objetivos y las condiciones específicas para su desarrollo, de acuerdo con las líneas estratégicas, directrices y recomendaciones del presente Plan orientadas a hacia:

*...c) la adecuada localización de equipamientos, servicios y espacios libres, así como suelos para actividades productivas en las **áreas de oportunidad**.”*

A partir de este momento y en los propios documentos de planificación subregional aprobados ese mismo años (Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental, Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva y Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental Axarquía de Málaga), ya se localizan y reservan suelos bajo la denominación propia de “área de oportunidad”

1.3. Características

Aunque las notas características de las “áreas de oportunidad” son diversas atendiendo fundamentalmente a los propios objetivos del Plan que las contiene y de las particularidades propias del ámbito que el mismo ordena, se pueden destacar algunas por su relevancia, son las siguientes:

- Oportunidad del ámbito en que se localizan.
- Proyectos de escala mayor/ intermedia.
- Preservación de suelos.
- Localización vinculante para el planeamiento urbanístico.
- Delimitación indicativa.
- Incorporaciones al planeamiento municipal.
- Ubicación en suelos no urbanizables.
- Exención a efectos de cómputo de la limitación de crecimientos urbanos prevista en la Norma 45 del POTA.
- Criterios específicos para la ordenación dotacional de las “áreas de oportunidad”.
- Protección cautelar del suelo afecto al “área de oportunidad”.
- Declaración de “fuera de ordenación” de las edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes.
- Duplicidad de formas para la ejecución y gestión.

1.4 Tipología

Las “áreas de oportunidad” presentes en los distintos POTS, y aún teniendo todas ellas un denominador común, esto es contribuir al desarrollo económico del ámbito, se pueden englobar en distintas tipologías atendiendo a la actividad

principal cuya implantación está prevista, en este sentido podemos distinguir tres tipos:

- Áreas de oportunidad de carácter productivo.
- Áreas de oportunidad de carácter turístico.
- Áreas de oportunidad de carácter residencial.

2. LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SUBREGIONAL DE ANDALUCÍA

De los veintidós POTS previstos en Andalucía, diecisiete se encuentran aprobados y vigentes, dos en fase de tramitación y tres, formulados en redacción.

Sin embargo, el proceso de planificación territorial subregional en la comunidad andaluza, y pese a encontrarse prácticamente concluso, se inicia a finales de la década de los noventa cuando se aprueba el primer instrumento, el POTS de la Aglomeración Urbana de Granada, continuando, como se indicaba, en la actualidad. La dilación en el tiempo lleva a que deban distinguirse los contenidos de los referidos documentos, en concreto como se refería en líneas anteriores, la acepción propia de “área de oportunidad” no aparece sino a partir de los instrumentos aprobados desde el año 2006. Debe en consecuencia distinguirse distintas fases o etapas en la aparición de este mecanismo en los diferentes documentos. A efectos prácticos y atendiendo a la propia evolución que la implantación del concepto “área de oportunidad” ha tenido, distinguiremos cinco fases o etapas; los planes aprobados con anterioridad a la aprobación del POTA, distinguiendo a su vez según las peculiaridades ámbito que planifican, los aprobados de manera casi simultánea al POTA, los instrumentos aprobados en los años sucesivos y los últimos documentos vigentes.

2.1. El concepto de “área de oportunidad” en los primeros POTS.

Los primeros documentos de planificación subregional aprobados entre los años 1999 y 2004, apuestan por la denominada “articulación territorial” de los diferentes ámbitos que delimitan. Son, sin lugar a dudas, el germen de lo que en la actualidad se entiende por “área de oportunidad”.

2.1.1. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada.

La formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada fue acordada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el día 24 de mayo de 1994, siendo aprobado mediante Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, si bien el vigente documento incorpora las modificaciones introducidas en el año 2004, fecha en que se llevo a cabo la revisión del documento.

El documento apuesta por lo que denomina “zonas estratégicas” localizando un total de cuatro, cuyo objetivo común es, según menciona literalmente el documento, “*promover la ordenación coordinada de los núcleos urbanos*” a tal fin indica un conjunto de objetivos para lograr su efectividad, entre los que destaca el

que tiene por finalidad “*establecer la ordenación general de las áreas estratégicas*” lo que justifica en su capacidad reestructuradora o con capacidad de soporte para actividades singulares.

2.1.2. Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de Almería.

El Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería fue aprobado por Decreto 222/2002, de 30 de julio y modificado en virtud de la Orden de 28 de julio de 2008.

El documento supone un avance respecto a su predecesor en el actual concepto de “área de oportunidad”, ya que consciente de la necesidad de preservar suelo para la ulterior implantación de actividades económicas de carácter supralocal, señala dos objetivos fundamentales:

- Establecer reservas sobre los suelos estratégicos para actividades industriales y terciarias. A tal fin distingue un total de diez áreas, nueve de las cuales denominada “suelos estratégicos de carácter terciario/industrial” y una propiamente llamada “suelo estratégico de carácter industrial”.
- Delimitar un total de cuatro “actuaciones sobre suelos turísticos”.

2.1.3. Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura (Jaén).

Este documento aprobado mediante Decreto 219/2003, pese a no delimitar propiamente zonas de carácter estratégico, sí que contiene un conjunto de directrices relativas a la ulterior implantación de actividades industriales y ordenación de usos turísticos, distinguiendo en estos últimos tres categorías; zonas turísticas saturadas, zonas turísticas emergentes y zonas turísticas de equilibrio.

2.1.4. Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz.

Aprobado inicialmente en el año 2004 por Decreto 462/2004, de 27 de julio, en la actualidad se encuentra en fase de revisión para la inclusión de Jerez de la Frontera en el ámbito del Plan.

El documento inicialmente aprobado apuesta por “*equilibrar la localización de actividades urbanas para mantener activo el conjunto del territorio*” y a tal fin señala un conjunto de reservas de suelo para la localización de actividades productivas y la redistribución de los usos y capacidades conforme al modelo propuesto por el Plan.

Las reservas de suelo previstas se centran en tres aspectos:

- Localización de actividades productivas para la aglomeración.
- Localización de equipamientos al servicio de la aglomeración.
- Zonas de reservas para actividades turísticas.

Además la normativa del Plan señala dos tipos de zonas cuyo objetivo es compatibilizar los usos del suelo de carácter supramunicipal, distinguiendo entre “zonas de especial reserva para la localización de actividades” y “zonas de reserva de uso”.

2.2. La peculiaridad del ámbito previsto en el Plan de Ordenación del Territorio de Doñana.

El ámbito que integra el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana, aprobado mediante Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, se trata de un espacio con una especial singularidad lo que deviene en la necesidad de someter el mismo a unas especiales restricciones que aseguren la protección de su territorio y las particularidades presentes en el mismo. En consecuencia el documento, se centra en el establecimiento de determinaciones tendentes a la protección y preservación de los recursos naturales, culturales y del paisaje, siendo muy escasas por contra, las relativas a la ordenación o implantación de usos industriales, logísticos o turísticos, propios de las “áreas de oportunidad”, y las que señala lejos de establecer localizaciones concretas se centran en objetivos generales.

2.3. La aparición del concepto “área de oportunidad”.

Es el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía el que se refiere con precisión al concepto “área de oportunidad” en el año 2006, y será en los tres instrumentos de planificación subregional aprobados ese mismo año, los que acojan ya con toda su extensión el concepto, fruto sin duda de la madurez y experiencia aportada por el resto de instrumentos de ámbito subregional, lo que lleva a que la planificación sea en esos años, más precisa y funcional, si cabe.

2.3.1. Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga.

El Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga aprobado mediante Decreto 142/2006, de 18 de julio, apuesta por cualificar y estructurar los diferentes sectores territoriales a través de intervenciones que denomina “estructurantes” capaces de “generar nuevas centralidades en el territorio”.

A tal fin propone tres tipos de actuaciones:

- Áreas de centralidad.
- Áreas de oportunidad.
- Equipamientos territoriales.

Dentro de las “áreas de oportunidad”, el documento localiza un total de doce ámbitos, distribuidas, a su vez, tres tipos; productiva, turística y residencial.

2.3.2. Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva.

Su aprobación tuvo lugar mediante Decreto 130/2006, de 27 de junio, y para la consecución de sus objetivos, entre los que destaca el de “*potenciar la integración del ámbito en el territorio suratlántico*”, propone dos actuaciones que se encuadran dentro del concepto “área de oportunidad” por sus características, si bien el documento sólo confiere tal denominación a una de ellas, la destinada propiamente a actividades productivas.

La importancia de este documento radica en que por primera vez un instrumento de planificación territorial subregional se refiere propiamente al término “área de oportunidad”, pero no sólo ello sino que además la regula en su parte normativa con cierto grado de precisión.

2.3.3. Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental – Axarquía de Málaga.

El Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental – Axarquía de Málaga, aprobado por Decreto 147/2006, de 18 de julio, regula un ámbito completo por la diversidad presente en el mismo, en el que confluyen un litoral densamente poblado y en el que sólo cuatro municipios acogen a la mayor parte de la población del ámbito y con una clara tendencia al crecimiento, frente a veinticinco municipios de interior en los que la tendencia es justamente la contraria, esto es la pérdida poblacional, a lo anterior debe sumarse la protección de gran parte del suelo que se encuentra integrado en el Parque Natural de las Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama y la existencia de un número significativo de municipios carentes de ningún tipo de instrumento urbanístico de planificación.

El documento, localiza distintas las “áreas de oportunidad” con una doble finalidad:

- El desarrollo ordenado de los usos litorales para el mejor desenvolvimiento de las actividades económicas.
- El equilibrio territorial mediante la mejora de las potencialidades del interior de la comarca de La Axarquía, y de la dotación de infraestructuras y equipamientos que contribuyan a su desarrollo.

Para ello, las propuestas del Plan distinguen entre:

- Dotaciones para actividades logísticas, industriales y comerciales de carácter comarcal.
- Reservas para la ordenación del espacio turístico en la franja costera, que a su vez se subdividen en: “zonas de dinamización turísticas” y “zonas de oportunidad para actividades comerciales y de ocio”.

2.4. Madurez del concepto.

Los POTS aprobados entre los años 2009 y 2010 se caracterizan por pertenecer a una etapa en la que, en términos generales la planificación territorial andaluza recibe un fuerte impulso con la regulación de las dos principales áreas de

aglomeración urbana de la Comunidad Autónoma, Málaga y Sevilla, y la continuidad del proceso tendente a la plena dotación de planificación territorial del litoral andaluz, con la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense.

La tendencia iniciada en la fase anterior respecto a la importancia dedicada por los distintos instrumentos de planificación territorial a las “áreas de oportunidad” continúa e incluso, podría afirmarse que se incrementa, a lo que sin ningún género de dudas, contribuye de manera decisiva a la relevancia de los ámbitos regulados.

Como nota diferenciadora, a los hasta ahora tradicionales usos regulados por estos espacios, se incorpora uno nuevo, el uso residencial.

2.4.1. Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense.

El Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense, aprobado por Decreto 26/2009, de 3 de febrero, parte de tres objetivos generales; la articulación territorial del ámbito, la revalorización de la actividad económica del territorio y la protección y puesta en valor de sus recursos naturales, culturales y paisajísticos.

Para la consecución del segundo objetivo indicado, la revalorización de la actividad económica del territorio, propone el señalamiento de “áreas de oportunidad” como, según señala el documento, áreas de reserva para la localización de actividades económicas de interés supramunicipal. Hace una doble clasificación en atención a su uso característico:

- Áreas para la ubicación de actividades productivas, localizando un total de cuatro.
- Áreas para la localización de usos residenciales y turísticos, el POTS prevé cuatro ámbitos.

2.4.2. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla.

El documento del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla aprobado por Decreto 267/2009, de 9 de junio, parte de dos objetivos fundamentales relativos a la articulación territorial y la localización adecuada de equipamientos e infraestructuras que vertebrén y faciliten el desarrollo del área que planifica, esto son:

- Ordenar el crecimiento de los suelos de uso residencial, manteniendo el sistema de poblamiento y dimensionándolos en proporción a las necesidades previstas de crecimiento metropolitano.
- Identificar los suelos y las infraestructuras vinculadas al desarrollo de actividades productivas, asignado tal uso a las principales áreas de oportunidad de rango metropolitano.

Para la consecución de los mismos, se proponen dos actuaciones fundamentales:

- Identificar suelos para uso residencial de significación metropolitana. El POTS identifica un total de veintidós áreas de oportunidad de carácter residencial.
- Identificar suelos estratégicos para usos productivos de relevancia metropolitana. Se localizan cuarenta y siete áreas de oportunidad de contenido productivo, diferenciadas en cuatro tipos atendiendo al carácter predominante: áreas de carácter tecnológico, áreas de carácter logístico, áreas de carácter empresarial y áreas de carácter terciario.

Este POTS contiene como novedad importante, la autonomía con que, por primera vez en la planificación territorial andaluza, se regulan las áreas destinadas a un uso característico residencial y la relevancia que desde el propio documento se dedica al referido uso.

2.4.3. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga.

Aprobado por Decreto 308/2009, de 21 de julio, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga sigue el modelo de sus predecesores si bien atendiendo a las particularidades propias del área que ordena en la que prevalece la necesidad de establecer una estructura territorial en el ámbito integrada, sostenible y equilibrada, para ello el Plan plantea una estrategia locacional basada en promover nuevos lugares en los que formalizar una tipología territorial capaz de integrar el sistema de asentamientos preexistentes e incorporar espacios de interior con la finalidad de reeconomizar y reorganizar el suelo de la aglomeración mediante actuaciones que faciliten la recalificación territorial y la mejora de la organización y su estructuración interna del ámbito.

Con tal finalidad se propone el desarrollo de un total de veintitrés áreas de oportunidad, conforme a la siguiente distribución:

- Áreas de oportunidad de contenido productivo, diez.
- Áreas de oportunidad de contenido residencial, siete.
- Áreas de oportunidad de contenido turístico, seis.

2.5. Últimas aportaciones.

Los últimos documentos de planificación territorial subregional aprobados en Andalucía, muestran las líneas actuales del proceso en la Comunidad Autónoma y las novedades y cambios realizados respecto a etapas anteriores, acordes con la particular etapa que desde un punto de vista económico venimos atravesando en los últimos años, a lo que debe sumarse una dilatada experiencia en la planificación territorial.

Entre los POTS de esta última etapa, hay que distinguir aquellos aprobados en los últimos tiempos de los que se encuentran aún en fase de tramitación o formulados en redacción. Así se distingue:

POTS definitivamente aprobados:

- Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz.
- Plan de Ordenación del Territorio de la Janda (Cádiz).
- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería.
- Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar.
- Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada.
- Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba.

POTS en tramitación:

- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Huelva.
- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Jaén.

POTS formulados en redacción:

- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Córdoba.
- Plan de Ordenación del Territorio del Almanzora (Almería).
- Revisión del Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz-Jerez.

2.5.1. Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz.

Mediante Decreto 95/2011, de 19 de abril, se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz, que regula, desde un punto de vista de la planificación territorial, una localización estratégica por su próxima ubicación tanto a la aglomeración urbana de Cádiz así como por las buenas condiciones de accesibilidad a la capital de la Comunidad Autónoma, Sevilla.

La estrategia territorial del Plan apuesta por un lado por el desarrollo en red de su sistema urbano, propiciando la distribución de las dotaciones públicas de carácter supramunicipal de forma equilibrada entre los diferentes núcleos de población, y por otro la potenciación del uso turístico, apostando por la mejora de la calidad de la oferta turística del ámbito y estableciendo propuestas tendentes a incrementar la presencia de alojamientos reglados y de actividades recreativas complementarias.

Para su consecución, el POTS localiza un total de cuatro áreas de oportunidad, con distintos objetivos; turística, industriales, logísticas y de transporte y de uso residencial.

Como notas diferenciadoras respecto a los instrumentos anteriores, en este POTS se flexibiliza la superficie y localización de las distintas áreas de oportunidad y por primera vez se contempla la caducidad de las mismas, de manera tal que dejan de ser un instrumento indefinido en el tiempo a la vez que se trata de potenciar su pronto desarrollo.

2.5.2. Plan de Ordenación del Territorio de la Janda (Cádiz).

El POTS aprobado por Decreto 358/2011, de 8 de noviembre, sigue el modelo de los planes anteriores, a tal fin localiza en el ámbito un total de dieciocho áreas de oportunidad, que clasifica, atendiendo a las actividades a las que se destina en:

- Áreas de oportunidad de carácter productivo.
- Áreas de oportunidad de dinamización turística.
- Áreas de oportunidad de carácter residencial.

2.5.3. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería.

El Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería, aprobado por Decreto 351/2011, de 29 de noviembre, identifica un total de cuatro áreas de oportunidad en su ámbito, todas ellas dedicadas a la implantación de actividades logísticas y productivas y cuya finalidad es contribuir a la recualificación territorial y la mejora de la organización y estructuración interna de la aglomeración urbana, garantizando, en cualquier caso, la dedicación de los suelos previstos a usos de interés supramunicipal.

2.5.4. Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada.

Aprobado por Decreto 369/2011, de 20 de diciembre, el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada, incorpora al sistema de asentamientos, como áreas de oportunidad de carácter supramunicipal, tres ámbitos cuya finalidad es contribuir a la recualificación territorial y mejora de la organización y estructuración interna del ámbito, garantizando la dedicación de dichos suelos a usos de interés supramunicipal.

Los tres ámbitos delimitados se destinan a usos industriales y logísticos (dos) y para la implantación de actividades de ocio, comerciales y de servicios (uno).

2.5.5. Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba.

El Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba, aprobado mediante Decreto 3/2012, de 10 de enero, apuesta por lo que denomina "*el desarrollo y ordenación del potencial productivo*" del ámbito que por su situación, adquiere, junto con la Comarca de Antequera, una posición privilegiada entre las aglomeraciones urbanas de Córdoba, Jaén, Granada, Málaga y Sevilla. Sin duda, su posición territorial privilegiada es una de las grandes apuestas del documento, que plantea aprovechar las sinergias que se derivan de la localización regional, potencial de los núcleos y accesibilidad territorial para promover una política de dotación de suelos productivos de alcance no solo supralocal sino supracomarcal.

Conforme con lo anterior, el POTS define ocho áreas de oportunidad, destinadas a usos productivos industriales y logísticos, comerciales y de servicios de interés supramunicipal.

3. GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD.

Cada uno de los POTS regula expresamente los mecanismos para que lo que inicialmente no son más que una propuesta se materialice y conviertan en una realidad, a tal fin se regulan las formas de gestión y ejecución de estos espacios, coincidiendo en todos los instrumentos subregionales los criterios a seguir.

Se distinguen dos formas, desde un punto de vista jurídico, para su tramitación y que difieren sustancialmente, toda vez que atendiendo al “interés público” presente en la actuación de que se trate, serán distintas administraciones las competentes: la municipal o la autonómica.

3.1. Ejecución a través del planeamiento urbanístico municipal.

La tramitación a seguir en este supuesto es la siguiente, una vez aprobado definitivamente el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, el municipio deberá proceder a incorporar las “áreas de oportunidad” previstas mediante la revisión o modificación de su instrumento de planeamiento general. Tras ello, la gestión y ejecución del área de oportunidad se realiza por cualquiera de los tres sistemas, compensación, cooperación o expropiación, previstos en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

3.2. Ejecución a través de la Comunidad Autónoma.

La elección de este sistema de ejecución únicamente es posible cuando la actuación tenga la consideración de “interés autonómico” conforme a lo previsto en los artículos 38 y 39 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Partiendo del preceptivo requisito anterior, la tramitación es, en líneas muy generales, la siguiente:

- Declaración de “interés autonómico” de la actuación.
- “Proyecto de actuación”, es el instrumento que contiene las determinaciones relativas a la planificación y ejecución para la efectiva realización de la actuación.

4. CONCLUSIONES

Al objeto de señalar, siquiera someramente, unas conclusiones sobre la aparición, evolución y tendencia actual del mecanismo que bajo la denominación “áreas de oportunidad” se implanta en la planificación territorial andaluza, debe partirse, necesariamente de la idea que la planificación territorial en su conjunto precisa aún de una etapa de consolidación e implantación real y efectiva en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Pese el impulso dado en los últimos años, la etapa planificadora aún no se encuentra concluida, ya que por un lado quedan POTS en distintos estados de tramitación y redacción, pero además, la reciente inclusión de un nuevo

instrumento de planificación territorial, como es el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía hacen prever que, lamentablemente, aún queden unos años para poder culminar en Andalucía la etapa de planificación territorial.

Y sí ya se señalaba con anterioridad la aún necesaria madurez en la propia planificación territorial, está se acentúa cuando hablamos de un mecanismo novedoso que se implanta para la consecución de los objetivos de aquella en materia de estructuración, cohesión y desarrollo territorial. En este sentido, las “áreas de oportunidad” son sin duda una figura que ha recibido tantos elogios como críticas, pero en lo que no cabe género de duda es que nos encontramos ante una ambiciosa estrategia regional, un instrumento que no pasa inadvertido, y que únicamente con su real implantación en el territorio se podrá conocer el alcance real de los objetivos que este mecanismo persigue.

Sin duda, la aparición de una nueva política territorial de alcance regional y con una clara incidencia en el planeamiento urbanístico, lleva a que se soslayen los intereses de dos administraciones públicas, la autonómica y la municipal, cada una desde su esfera competencial y desde su propia perspectiva. Todo ello dificulta la efectiva aplicación de mecanismos como las áreas de oportunidad, por ello sería precisa promover acciones que faciliten la concertación y coordinación interadministrativa.

Sólo el paso del tiempo dará respuesta a lo que en la actualidad y pese al grado de vinculación con que nacen, sólo son propuestas, ambiciosas, pero en suma propuestas, será necesario la consolidación de la propia planificación territorial y la pronta llegada de un cambio en la tendencia económica actual que reactive la economía, solo en ese momento podrá conocerse la oportunidad real de su implantación en el territorio.

BIBLIOGRAFÍA

GRANADOS CABEZAS, V. (2.009) *“La Ordenación del Territorio en la Unión Europea: dinámicas, tendencias y retos de la integración y la diversidad”* Documento elaborado para el módulo del Curso *“Especialista Universitario en Ordenación y Gestión del Territorio”*. Universidad del País Vasco.

GRANADOS CABEZAS, V. (2.010) *“El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: Una oportunidad para la gestión de un desarrollo armónico y sostenible”*. Dentro del marco del Máster en *“Regulación Económica y Territorial – Especialidad Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente”*. Universidad de Málaga.

GRANADOS CABEZAS, V. (2.010) *“Los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio en Andalucía”*. Dentro del marco del Máster en *“Regulación Económica y Territorial – Especialidad Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente”*. Universidad de Málaga.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2.006) *“La política de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia”*. Publicado en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.

“Ordenación del Territorio y Urbanismo en los Informes de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz”. Noviembre 2.009. Sevilla.

Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. (2.006) Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada. (1.999) Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de Almería. (2.002) Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura (Jaén). (2.003) Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz. (2.004). Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana. (2.003) Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Occidental de Málaga. (2.006) Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva. (2.006). Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental-Axarquía de Málaga. (2.006).
Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Levante de Almería. (2.009). Consejería de
Vivienda y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla. (2.009).
Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga. (2.009).
Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz. (2.011)
Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz). (2.011) Consejería de
Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Cádiz). (2.011)
Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería. (2.011).
Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada. (2.011). Consejería de
Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Huelva. (2.011)
Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba. (2.011). Consejería de
Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía.



ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

Fortalecimiento Institucional y Planeamiento Urbano y Territorial en Makeni (Sierra Leona). Universidad y Cooperación

Luis Perea Moreno¹, Natalia García Fernández², Adela Salas Ruiz³

¹(arquitecto y economista, profesor del departamento de Urbanística de la USPCEU Madrid), ² (arquitecta, Máster en Arquitectura del Paisaje), ³(estudiante de arquitectura-PFC, título de experta en cooperación al desarrollo)

RESUMEN

El crecimiento acelerado de las ciudades medias africanas de menos de 500.000 habitantes, representa el principal desafío urbano del momento a nivel mundial. Su desarrollo implicará, en las próximas décadas, un notable incremento de suelo urbano en los países en vías de desarrollo. La falta de recursos, de un marco normativo adecuado, de profesionales en planificación urbana y los déficits de habitabilidad ya existentes en estos entornos son realidades que evidencian, entre otras, la urgencia de articular un importante esfuerzo colectivo.

El planeamiento urbano y territorial convencional no es capaz de responder a estos retos en tiempo y escala. Por una parte, por la velocidad vertiginosa de la progresiva toma de tierra y el incesante crecimiento de la población y, por otra, por la dificultad que supone para la población asumir propuestas de planificación con visos de futuro en contextos en los que no existe cultura en planeamiento.

Así entre Madrid (España) y Makeni (Sierra Leona) surge una experiencia en la que la Universidad y la Cooperación al Desarrollo emergen como elementos críticos de fortalecimiento institucional y formativo. La colaboración entre Universidades (*USPCEU-UNIMAK*), es el germen de un proceso de reflexión urbana que implica decididamente al Ayuntamiento y a los principales actores locales de la ciudad.

El proceso, articulado desde un importante compromiso participativo, ha permitido a la población entender y rubricar, en los distintos foros realizados en la ciudad de Makeni, la necesidad de marcar unas líneas estratégicas de Ordenación Territorial, que permitan controlar y pautar los futuros crecimientos de su ciudad, ayudando a anticipar los principales retos futuros.

En este contexto surge el “*Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de Makeni*”, una propuesta de planificación, un proceso de suma de miradas con un horizonte común, de consensos, en avance... una mirada al futuro desde la reflexión sobre la gestión óptima de sus valores, sensible a los recursos económicos colectivos e individuales. La estrategia implica una decidida aproximación integral, que pone en valor la capacidad productiva del territorio, permitiendo compatibilizar la protección de las áreas naturales con un desarrollo urbano y socioeconómico sostenible. Desde la detección de prioridades inmediatas (infraestructuras básicas, salud, educación, zonas vulnerables,...) el Plan avanza un marco de futuro flexible para el debate, que se apoya en el valor de su paisaje, evidenciando las áreas de reserva óptimas como elemento estructurante crítico.

ABSTRACT

Medium-sized african cities (<500.000 inhabitants) entail the greatest existing urban challenge because it is where the main global urban development is happening, as it occurs in Asia. In The Coming Decades Urban development will involve a significant increase in urban land in developing countries.

It is urgent to articulate a significant collective effort due to lack of resources, an appropriate regulatory framework, professionals in urban planning and habitability in urban environments of these cities.

Conventional urban and regional planning is not able to respond to these challenges in time and scale. On the one hand because of the speed of the progressive increase of illegal settlements and the constant population growth. On the other hand on account of the difficulty for people to take proposals forward planning in contexts where there is no culture in planning.

The institutional and educational strengthening has as important elements The University and Development Cooperation in this experience between Madrid (Spain) and Makeni (Sierra Leone). Collaboration between universities (*USPCEU-UNIMAK*), is the beginning of a process of urban reflection involving the City Council and local stakeholders.

An important participative commitment exists in the different forums realized in Makeni. The process has allowed the population understand the need to have an strategic regional Planning in order to control future growth of their city.

From the relationship between Madrid and Makeni a planning proposal, management and progress arises: the “*Strategic Plan for Urban Development Makeni*”. A look into the future from the reflection on the optimal management of Makeni values and considering the collective and individual economic resources.

The strategy is an overall approach that values the productive capacity of the territory, allowing to reconcile the protection of natural areas with sustainable urban and economic development. It is intended to formalize a strategy of approach to the territory to protect the productive capacity of this and allow to reconcile the protection of the areas of greatest value to sustainable urban and

economic development, identifying one side vulnerabilities of the ground (flooded areas, areas maximum slopes and inadequate land) and in the other side, landscapes interest to be protected by its great value whose dialogue, equality between the parties, be evidence of optimal reserve areas to be occupied.

1. LA COLABORACIÓN ENTRE UNIVERSIDADES PARA LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

1.1. Relación entre Universidades con miradas comunes hacia Makeni (Sierra Leona)

Con la vocación de introducir la cooperación al desarrollo en el programa universitario, surge la iniciativa de formalizar relaciones académicas entre Universidades de distintas latitudes, no como un añadido sino como un pilar básico a impulsar dentro de las enseñanzas técnicas. Desde este punto de partida esencial, el proyecto que se presenta nace del entorno universitario y se traslada a la realidad de la mano de un proceso largo y cauteloso que avanza implicando nuevos actores.

Esta investigación es una suma de muchos y diferentes esfuerzos que bajo el título "*Apoyo al Fortalecimiento de la Universidad de Makeni, Sierra Leona*", inicia su andadura en 2009 con una colaboración entre la Universidad CEU San Pablo de Madrid (*USPCEU-Madrid*), la Universidad de Makeni (*UNIMAK*) y el Ayuntamiento de Makeni, con el apoyo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (*ETSAM*) y el Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica - Cátedra UNESCO de HABITABILIDAD BÁSICA en la UPM – Madrid, (*ICHAB*) como un proceso que ha ido extendiéndose desde la Universidad a otros ámbitos de la ciudad de Makeni; una gran alianza entre Universidades, ciudadanía de Makeni y administración Central.

1.2. De la investigación a la consolidación de un grupo de trabajo transdisciplinar

Esta colaboración, en el campo de la arquitectura y el urbanismo, se apoya en dos ejes transversales prioritarios; la ciudad informal africana y la exploración de nuevas formas de abordar desde el planeamiento territorial los retos de la expansión acelerada; y los nuevos modelos de construcción e infraestructuras aplicables a dichos contextos. Se inicia como un método de investigación y aprendizaje colectivo, que parte de análisis críticos desde el Norte en los que se implican de manera activa los grupos desde el Sur, actuando éstos como parte primordial del proceso y la base que contribuye al conocimiento y germen de transformación de su propia realidad.

Formar profesionales capaces de responder con una visión global del mundo a las necesidades de la ciudadanía, es un compromiso que la Universidad debe asumir. En contextos africanos en los que, al igual que Sierra leona, no existe la formación académica de áreas afines a la Arquitectura y el Urbanismo, los problemas derivados de la ocupación del suelo se vuelven extremos siendo

necesario el apoyo a la Universidad, reforzando e implementando sus capacidades educativas con el fin de que puedan tener sus propios profesionales para afrontar su futuro. Por lo tanto ésta irrefutable relación reafirma la formación como elemento clave para el desarrollo convirtiendo la Universidad en un espacio de aplicación directa en la realidad.

1.3. De la Universidad a otras áreas de trabajo. Fortalecimiento institucional

El esfuerzo realizado por *UNIMAK* para reunir en el proyecto a los principales actores locales supone un impulso muy importante y refuerza su papel en la sociedad y el gobierno de la ciudad. Además fortalece la confianza de los ciudadanos en las instituciones locales propiciando su participación en la vida social, política y económica de la ciudad. La Universidad de Makeni (*UNIMAK*), siendo referencia institucional en la ciudad, se convierte en la llave de cualquier acción, actuando como interlocutor y contraparte local desde el Sur. *UNIMAK* fomenta la implicación de la comunidad universitaria en los distintos proyectos e insta a los ciudadanos a que sean partícipes de ellos.

La relación con las instituciones locales, en este caso con el Ayuntamiento, conlleva una aproximación directa a la realidad por lo que es importante que el compromiso de la Universidad africana sea fuerte, actuando como articulación entre los actores locales.

2. HACIA UNA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA PARA MAKENI (SIERRA LEONA)

2.1. Una aproximación al territorio de Makeni y Sierra Leona. Situación y contexto

Sierra Leona (África Occidental), con un 39,50% de población urbana, es un país rico en recursos minerales y pesqueros, si bien muy poco desarrollados y con una distribución de la riqueza muy desigual. Casi dos tercios de la población dependen de una agricultura de subsistencia, que se nos presenta como un exponente fundamental para el desarrollo del país.

Makeni, la 5ª ciudad del país, con una población de 115.000 habitantes, es la capital de la provincia de Bombali, la más pobre de Sierra Leona. Una urbe africana de tamaño medio con lógicas urbanas, periurbanas y rurales que ha experimentado unos crecimientos de población exponenciales pudiendo llegar a duplicar la población en el año 2035.

Considerando estimaciones recientes, con una tasa del 3,2% de crecimiento, Makeni albergaría 25.000 nuevos habitantes en 2020 y unos 45.000 más si el crecimiento es del 5.6%. Estos datos implican un consumo de suelo muy importante a considerar.

Un contexto de gran crecimiento urbano que incrementará las notables carencias existentes en la ciudad, en cuanto a acceso a la vivienda, infraestructuras

básicas, sanidad, formación técnica..., que demanda con urgencia articular unas trazas básicas que den respuesta a estas necesidades.

Este desarrollo urbano actual sigue patrones dispersos sin planificación alguna en el que los procesos de crecimiento se apoyan en normas tradicionales. El suelo es propiedad de un pequeño número de familias, herencia de un pasado lejano, en el que la figura del Paramount Chief realiza la tarea de custodia de las tierras y sin la aprobación del cual no es posible realizar ningún tipo de actuación que les afecte. El territorio en torno a la ciudad central se configura por ciudades satélites en las que los problemas, vinculados a la habitabilidad, se acrecientan.

2.2. Retos y dificultades de la planificación territorial y urbana en Makeni

2.2.1 Grandes riesgos en la ocupación actual del territorio

El desarrollo urbano de Makeni se cristaliza “casa a casa” en áreas de muy baja densidad cuyo incremento progresivo evidencian graves problemas y riesgos a futuro.

Principalmente los derivados de la ocupación de áreas vulnerables (inundaciones, riadas...); el crecimiento sin provisión de empleo, infraestructuras y equipamientos; el impacto en el Medio Ambiente y alteración de ecosistemas (deforestación, erosión,...); la segregación social (ciudad formal-ciudad informal); las dificultades en la articulación a futuro del entorno metropolitano (fusión de ciudades); los futuros costes en el mejoramiento (2,6 veces más costoso el mejoramiento que la urbanización de terrenos)...que deben ser tenidos en cuenta no sólo como puntos de partida sino lo que supone para la población estas dinámicas tan arraigadas a su idiosincrasia.

2.2.2 Anticiparse a los retos de la expansión, desde procesos estratégicos participativos

Los vertiginosos tiempos de la expansión de las ciudades africanas no entienden de planificación. Los instrumentos occidentales convencionales no son válidos aquí y en numerosas experiencias evidencian su fracaso.

Frente a una realidad compleja, es esencial reconocer y asumir el proceso histórico de transformación del lugar y prever una capacidad de carga realista fundamentada en criterios de interés general, racional y sostenible, de forma que pueda ser partícipe la población.

También es fundamental abordar las prioridades más inmediatas, definir acciones realistas y jerarquizadas en un marco integral coherente, que permita también anticipar en lo posible los desafíos que los veloces ritmos de crecimiento urbano imponen. Poder anticipar respuestas apoyadas en nuevas figuras y metodologías adaptadas, es crítico, como se reconoce repetidamente desde diferentes esferas técnicas a nivel internacional.

El diseño de una herramienta de ámbito territorial que pueda ser asumida como propia por la población, debe amoldarse a una realidad específica con lógicas

propias de la sociedad, donde la carencia de técnicos especializados y la falta de experiencia global en planeamiento deben hacer especialmente sensible todo el proceso. En este sentido, es esencial integrar la capacitación a los agentes de decisión e implicados en la toma de decisiones como un componente más de la estrategia.

3. EL PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO URBANO DE MAKENI (SIERRA LEONA)

3.1. El inicio de un proceso de planeamiento estratégico participativo

En este contexto de precariedad habitacional, de un marco normativo insuficiente, de una realidad social vinculada a costumbres muy arraigadas ajenas a una planificación de futuro y de insuficiencia de recursos técnicos y económicos, se inician los primeros contactos entre el *USPCEU*, *UNIMAK* y el Ayuntamiento de Makeni, donde se hace explícita la necesidad de abrir vías de reflexión conjunta en relación a la ciudad de Makeni y su entorno a futuro.

En julio 2013 y enero 2014 se realizan 2 grandes foros en la ciudad de Makeni, con todas las partes implicadas presentes (Universidades, administración y grupos de acción locales), que ponen sobre la mesa las aproximaciones a los principales problemas urbanos de Makeni.

3.2. Hacia un Makeni Sostenible. Primer Foro de Participación Ciudadana

En julio de 2013, en el I Foro participativo "*Towards a Sustainable Makeni*", se asientan las bases para el proceso de planeamiento estratégico participativo y se sintetizan las principales reflexiones sobre la ciudad.

Este primer encuentro, desarrollado en las dependencias municipales, supone un gran esfuerzo colectivo en los 2 días de duración. Sobre una estructura de trabajo en 5 áreas temáticas (*Gobernanza y Participación, Medio Ambiente y Biodiversidad, Infraestructuras y Equipamientos, Planeamiento Urbano, Movilidad y Calidad de Vida y Actividades económicas, Desarrollo y Cohesión social*), los participantes se organizaron en grupos mixtos (con representación de Universidades de Madrid y Makeni, personal del Ayuntamiento, del Distrito, colectivos sociales, Paramount Chief,...), que expusieron sobre cada tema elementos críticos y líneas de acción futuras.



Imágenes 1 y 2. Foros participativos de Makeni. "Hacia un Makeni sostenible". Julio de 2013

La principal conclusión del I Foro es la evidencia de definir para la ciudad un modelo de plan urbano, un modelo de ciudad que englobe respuestas desde el urbanismo (compacidad y definición de centros urbanos, densificación y definición de usos ...) con encuadres territoriales (modelos de ciudad central y ciudades satélites, optimización de los usos del suelo, definición de los crecimientos urbanos, actividad económica generadora, definición de infraestructuras básica y supramunicipales y preservación del medio) a los principales problemas de Makeni.

Los pasos a seguir, consensuados tras el I Foro, serían; *la creación de un comité de planeamiento urbano capaz de responder a las futuras proyecciones de población de 20-30 años, el desarrollo de un diagnóstico de la situación actual de Makeni, el inicio de un catastro, y desarrollar las primeras ideas a futuro buscando un Makeni sostenible y el interés por un II Foro, en continuación con este.*

3.3. Segundo Foro. Hacia un Plan Estratégico para Makeni

En el II Foro participativo, en enero de 2014, "*Towards a Strategic Urban Plan for Makeni*", se presentan las primeras propuestas a debatir y se firma el acuerdo para la realización de un "*Plan Estratégico de Desarrollo Urbano*" para Makeni entre *USPCEU-Madrid, UNIMAK* y Ayuntamiento de Makeni.

Cabe destacar en este mismo foro, la firma del acuerdo entre las 3 instituciones sobre un documento que supone en sí mismo la base esencial del proceso. Este documento, contiene información resumida de la normativa relativa al planeamiento, de los actores fundamentales, de los procesos de desarrollo urbano reciente, de la importancia de la planificación, una propuesta de fases para el proceso y unas primeras ideas globales a debatir.

La población ha entendido y rubricado en los 2 grandes foros, la necesidad de marcar unas líneas estratégicas de Ordenación Territorial a largo plazo, que, en espera de la creciente población que habrá de albergar, permitan controlar y pautar los futuros crecimientos de su ciudad.

Se evidencian del mismo modo las dificultades para la implementación de las propuestas en un contexto en el que la tierra pertenece a unas pocas familias, lo que implica una aparente traba al proceso. En cambio, la asistencia de jefes locales con intervenciones muy sensibles a la urgencia de la planificación, y la decidida apuesta de la administración local, permiten albergar esperanzas en el futuro del proceso.

Las principales propuestas para el debate inicial en el entorno de Makeni y las 7 millas (espacio de acción que el gobierno de Sierra Leona otorga a las ciudades medias como Makeni para controlar el territorio inmediato) se sintetizan gráficamente a continuación. Desde un deliberado esfuerzo esquemático para su comprensión en un territorio muy ajeno a la información cartográfica, la reflexión global fue considerada muy positiva y altamente valorada por los asistentes a las sesiones de trabajo.

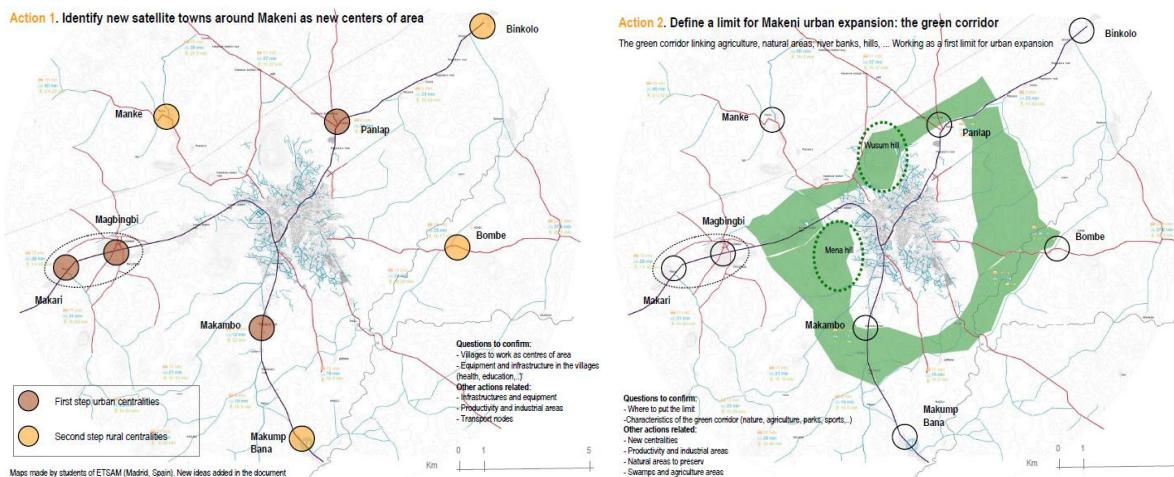


Imagen 3. Identificación de nuevas ciudades satélite alrededor de Makeni y nuevas áreas de centralidad e Imagen 4. Definición de un límite urbano para Makeni; un corredor verde

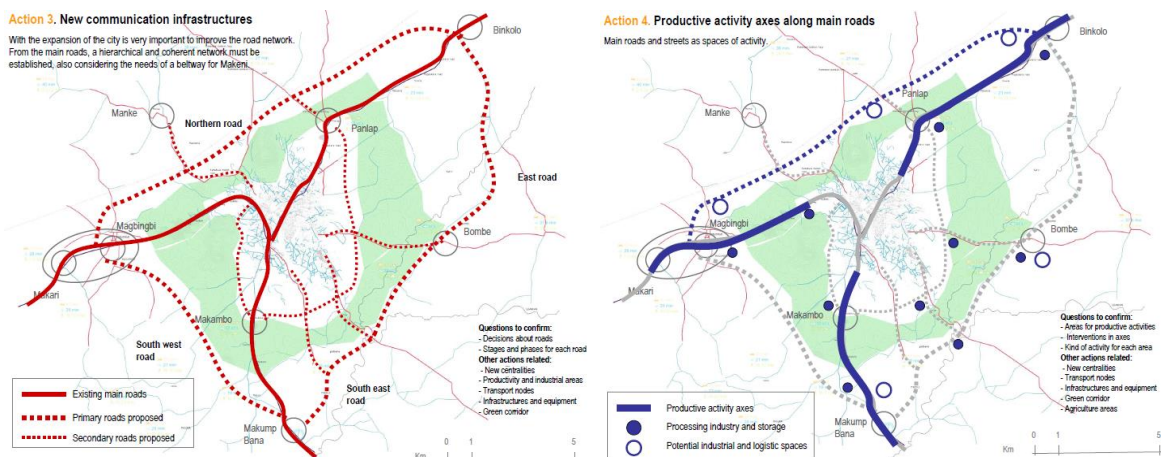
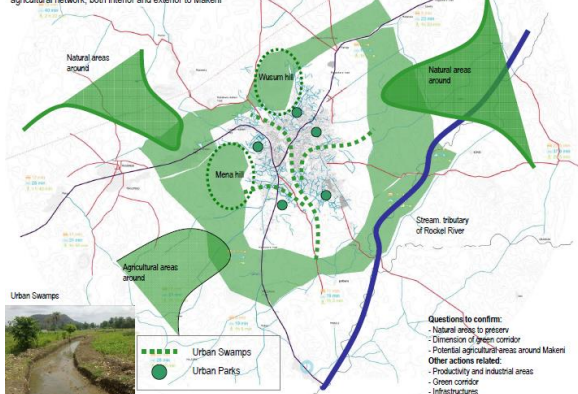


Imagen 5. Nuevas infraestructuras de comunicación e Imagen 6. Actividades productivas alrededor de los principales ejes viarios

Action 5. Hierarchical network of natural and public spaces

The green corridor as a ring linking with natural areas, rivers, swamps, agriculture, urban parks...
Configuration of a green network around Makeni. The Green corridor becomes a structural element that sews the different elements of the natural and agricultural network, both interior and exterior to Makeni



Action 6. Identify areas for new equipments of territorial scale

With the expansion of the city is very important to preserve areas for different uses. Anticipate is critical to achieve a system that works adequately in the future.

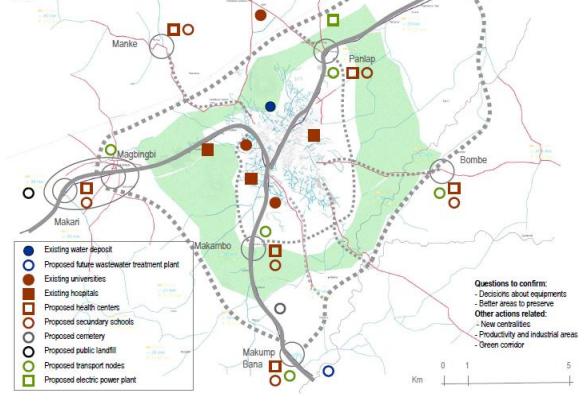


Imagen 7. Red jerarquizada de los espacios naturales y públicos e Imagen 8. Identificación de nuevas áreas para equipamientos supramunicipales

Action 7. Upgrading and decongestion of central business district

A detailed analysis for an upgrading action of the central area of Makeni is required. Currently, the center of Makeni is a crossing area for vehicles, an area of activity, commerce and concentration of services, etc. Its central position within the city of Makeni and the problems derived from the traffic, the weak infrastructure for sanitation and water supply and the location of the market, make it essential to undertake an integral improvement intervention within the area.



Action 8. Promote new urban models and typologies (compact, dense, mixed use, ...)

1. Detect better areas for urban growth in Makeni-Town

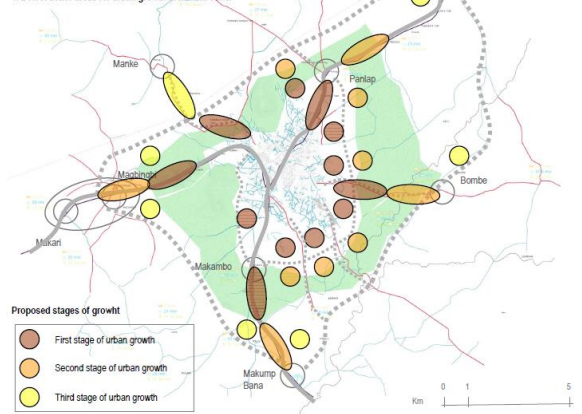


Imagen 9. Descongestión del centro urbano e Imagen 10. Promoción de nuevos modelos y tipologías urbanas

3.4. Estrategias generales y reflexiones para el proceso de planificación

Junto a las propuestas específicas que se presentaron para el debate, el documento que sirvió de firma, aporta unas decisiones de planeamiento adicional que se consideran claves, para la continuación del proceso:

- La coordinación entre todos los actores como elemento esencial de planificación estratégica
- La división del territorio de Makeni en sectores operativos para su estudio, donde la zona central sería un área de intervención prioritaria
- La integración de las propuestas globales en el marco de las acciones y planes sectoriales y de todo tipo, en las esferas locales, regionales y nacionales
- Delimitación de áreas restringidas no aptas para la urbanización, principalmente en torno a los espacios de gran pendiente y las swamps o zonas inundables de la ciudad y en su territorio.
- Definición de áreas a preservar como zonas naturales o espacios libres en los que las swamps, espacios inundables de Makeni, comienzan a vislumbrarse como espacios de oportunidad a futuro. En un contexto urbano donde lo público está casi ceñido a los viales, las swamps,

saneadas y drenadas, se advierten como una potencial red de espacios libres a futuro, conectora de otros ámbitos naturales y públicos de mayor y menor escala.

- La reserva de áreas para equipamientos e infraestructuras territoriales

Las reflexiones finales sobre los encuentros participativos fueron muy positivas, evidenciándose la necesidad de apoyo técnico especializado en planeamiento urbano, y demandando y reafirmando la necesidad de la implicación técnica desarrollada desde Madrid, lo que supone un refuerzo del proceso desarrollado y de este modelo de Cooperación Universitaria al Desarrollo, con implicación en Planificación Urbanística y Territorial desde las instituciones.

4. ÚLTIMOS PASOS EN EL PROCESO. LA INFRAESTRUCTURA VERDE COMO ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL

4.1. De los foros participativos a la formalización de las principales estrategias para el territorio de Makeni

El proceso de trabajo colectivo entre instituciones tras la firma del acuerdo en Makeni sigue su recorrido. Desde *USPCEU* se sigue coordinando el proceso, con la colaboración con el *ICHAB* y la *ETSAM*. La continuación de los pasos previos desarrollados supone la inclusión como enunciados de curso del *Plan Estratégico de Makeni*, en contacto con las directrices básicas que desde el *USPCEU*, *UNIMAK* y Ayuntamiento de Makeni, se siguen marcando.

El trabajo de reflexión urbana supone un salto importante, tanto en la definición de las propuestas y avances, como en la producción de nuevos materiales analíticos de enorme valor para la comprensión del territorio.



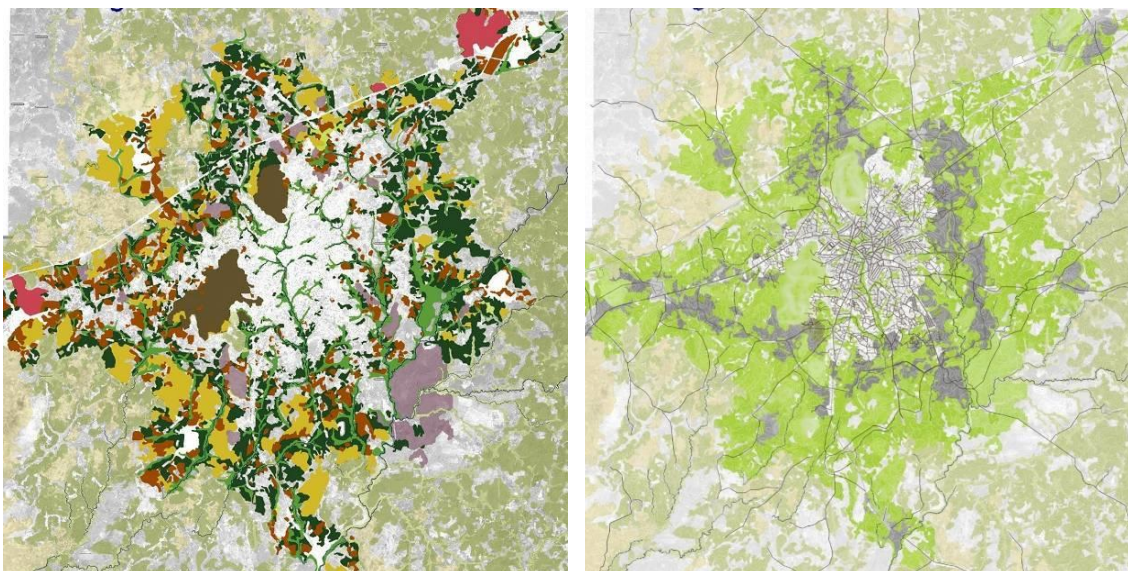
Imágenes 11 y 12. Base cartográfica de Makeni, actualizada desde UPSCEU anualmente ajustando errores y mejorando su lectura que son publicadas con acceso libre en la web de UNIMAK y del Ayuntamiento como plano comprensivo sintético de Makeni

Se sigue trabajando sobre la base cartográfica y la clarificación de los usos del suelo, en un trabajo directo sobre las fotografías aéreas de los diferentes visores que, además de ser un producto en sí mismo, supone un punto de partida para la reflexión propositiva. Desde una aproximación especialmente sensible a los valores del territorio y a la estructura de su paisaje, se comienza un minucioso trabajo de planeamiento territorial, apoyado en los principios esenciales del planeamiento estratégico (agilidad, adaptación al contexto, participación, jerarquía de acciones, flexibilidad,...). Este trabajo se apoya en el concepto de Infraestructura Verde, como base para la reflexión, y genera un avance importante en el proceso.

El trabajo desarrollado desde Madrid se sintetiza y remite a *UNIMAK* y al Ayuntamiento de Makeni con el fin de poder evaluarlos junto con los principales implicados, en unos talleres participativos de enfoque técnico en Makeni. Estos talleres de conocimiento del territorio y de evaluación de propuestas técnicas, se han visto pospuestos por la emergencia sanitaria que ha puesto la llegada del ébola a Sierra Leona, pero se mantiene el compromiso de ser retomados cuando se pueda volver.

4.2. Definición de la Infraestructura Verde de Makeni

La Infraestructura Verde puede entenderse como una red integrada y continua de espacios, en general libres de edificación, de interés ambiental, paisajístico y cultural y las conexiones ecológicas y funcionales que los relacionan entre sí, que desde la gran escala hasta la concreción de propuestas en la ciudad, permita englobar futuras intervenciones que propicien la diversidad y la permeabilidad ahora muy mermadas.



Imágenes 13 y 14. Infraestructura Verde y posibles áreas de reserva para el crecimiento de la ciudad

Los componentes de esta Infraestructura Verde responden a la identificación de los elementos definitorios del territorio que la integraran; las áreas vulnerables, los espacios de mayor capacidad productiva, los espacios identitarios..., trabajando con ellos para su planificación y adecuación a uso público a distintas escalas; a

escala 7 millas, a escala ciudad y a escala de barrio. Así definir donde albergar áreas protegidas y áreas oportunas para el incremento de la agricultura, la reforestación o la urbanización.

4.3. Integración armónica de los nuevos polos equipados e infraestructuras en el territorio

Lograr la redefinición de nuevos bordes urbanos de calidad y procurar una correcta transición entre la ciudad y lo rural es primordial. Al manifestarse en la actualidad una inexistencia de suelo programado para nuevos desarrollos, la reconceptualización de los espacios productivos pasa por ser un elemento clave de diálogo entre la ubicación de vivienda e infraestructuras.

Las infraestructuras producen impactos territoriales que hacen fundamental analizar su integración en el medio, para evitar una excesiva fragmentación del territorio. Por ello, pautar y ordenar los espacios alrededor de las infraestructuras con la mínima vulnerabilidad, dando prioridad a los corredores ya consolidados y la compatibilidad armónica entre éstas y el territorio, resulta clave.

La confección de un anillo viario exterior y perimetral doble es una realidad buscada por la ciudadanía de Makeni, que responde a sus pautas de crecimiento natural y expansión a lo largo de un viario. Con la intención de una óptima gestión del territorio, y en pro de un beneficio común se ha tomado como punto de inicio el estudio de las distintas áreas ambientales del territorio y su posible conexión con los espacios de interés de los núcleos urbanos satélite entendiéndose que el mismo espacio libre a identificar, debía ser el que contuviera la infraestructura viaria (mejor única) y los nuevos crecimientos. La Infraestructura Verde podría ser el soporte de la Infraestructura Gris y a su vez estas 2 organizaran los nuevos crecimientos urbanos, partiendo de una interpretación óptima de las pautas de crecimiento actuales.



Imágenes 15, 16 y 17. Propuesta de red de comunicaciones, red de infraestructuras básicas y red de equipamientos que organiza una red de desarrollo, que formaliza vectores de conexión y fortalecimiento económico



Imágenes 18 y 19. Nueva conectividad espacial. Líneas principales de intervención en el espacio público en los swamps y entre swamps relacionando espacios públicos y equipamientos potenciales

4.4. Mejorar la competitividad de actividad agrícola

La priorización de actividades agrícolas que garanticen el aprovechamiento de los recursos naturales de Makeni como vía para un esperado desarrollo económico, con la preservación de los suelos con mayor capacidad productiva y el aprovechamiento máximo de las posibilidades de terciarización agrícola debe ser un pilar prioritario. Trabajando en el desarrollo de programas de cooperativas de gestión que permitan priorizar el mantenimiento de la actividad agropecuaria con el fin de impulsar actuaciones vinculadas a explotación colectivas, a través de asociaciones de productores y de cooperativas agrarias facilitando el desarrollo productivo de las mismas.

4.5. Pautar los futuros crecimientos urbanos del territorio de Makeni para los próximos 35 años

La definición de un programa de gestión ha de permitir identificar acciones la planificación por fases y cuantificación en el espacio y en el tiempo. Es necesaria la identificación de escenarios y la propuesta de fases flexible para el desarrollo de acciones y crecimiento de la ciudad.



Imagen 20. Ocupación del suelo, crecimientos urbanos y jerarquización de acciones: áreas de regeneración, consolidación, de extensión y reserva urbana

5. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

5.1. La cooperación entre Universidades y agentes locales como herramienta de gestión territorial

La cooperación entre Universidades, como elementos críticos de fortalecimiento institucional y formativo y vínculo con el resto de agentes locales con el objetivo de implementar las capacitaciones y generar conciencia crítica en todas las partes implicadas, desde una base totalmente técnica y rigurosa, es la clave en este proceso.

La Universidad se convierte en un agente fundamental para la Cooperación al Desarrollo. Desde sus propias asignaturas y enunciados, grupos de trabajo e investigación, profesorado y alumnado..., tienen el enorme potencial de apoyo continuo desde los conocimientos específicos, aportando donde éstos escasean.

5.2. La formación como elemento transversal crítico

Dentro de los procesos de colaboración institucional que, como este, suponen un apoyo técnico en territorios que lo demandan, la articulación de estrategias formativas paralelas a los técnicos y profesionales locales resulta clave.

Desde la Universidad como soporte para la implementación de líneas académicas futuras en planeamiento urbano, poder dar el paso al desarrollo de acciones formativas directamente vinculadas a los trabajos realizados y que se están llevando a cabo son algunas líneas de inicio. En este sentido, el Plan Estratégico, concebido como un camino conjunto abierto, integra esta componente en la voluntad de que, en un futuro cercano, la Cooperación se convierta en Colaboración.

5.3. El conocimiento de la realidad como base

La interacción con las esferas locales debe ser constante. En cada viaje al territorio de Makeni, nuevos elementos, realidades, datos, claves,... van apareciendo. Es esencial realizar un recorrido minucioso y atento de todo lo que sucede. Los valores tradicionales (grupos y asociaciones tradicionales, lugares sagrados, ritmos,...), la estructura de la tierra, sus dinámicas y actores, las estructuras jerárquicas de gobierno social y su importancia como actores reconocidos en el desarrollo, las dificultades normativas y técnicas, la necesidad de implementar esfuerzos gráficos adaptados,... son algunos de los temas fundamentales que sólo desde un trabajo de largo recorrido y desde el lugar, son posibles de comprender.

5.4. Los *tempos* del planeamiento participativo y la visión de largo plazo

La identificación de valores y fortalezas del territorio por parte de su población debe partir de un "*re-conocimiento conjunto*" de éste y de un conocimiento mutuo de todas las partes implicadas, con visión de largo plazo.

Los procesos en los que la implicación ciudadana es clave, son sin duda más lentos y costosos que otros. Esto es un proceso no definido de antemano, en el que no puede primar el cumplimiento de los objetivos sino la detonación de procesos asumiendo las estructuras sociales, esbozando un planeamiento participativo en el que no hay una sola forma de hacer cosas.

5.5. Por un planeamiento estratégico *versus* un planeamiento legislativo

La ciudad planificada como producto acabado de lógicas occidentales es inconcebible en un contexto en el que la principal problemática es la accesibilidad a los recursos. Los bordes y fronteras, se diluyen, las relaciones se superponen, las velocidades se incrementan... El plan urbanístico que sólo legisla y delimita suelos se torna aquí utópico y tirano por igual. Solo cabe la evolución de un plano urbano a un plan de estrategias, la evolución del Plan Municipal a un Plan Estratégico con visiones más generales y globales, que jerarquiza acciones y proyectos prioritarios que pueden ser implementados, se flexibiliza, identifica propuestas claves, es comprensible, participado, ágil en cuanto a los plazos y a la tramitación, es realista... y no por ello deja de responder con rigor a todos los requerimientos iniciales.

BIBLIOGRAFÍA

BUSQUETS, J. (1999): La Urbanización Marginal. Barcelona, Edit. Universitat Politècnica de Catalunya.

CAMINOS, H. (y otros). (1984): Elementos de Urbanización. México, Edit. Gustavo Gili.

DAVIS, M. (2014): Planeta de ciudades miseria. Madrid, Editorial Akal.

FORMAN, R; GORDON, M. (1986): Landscape Ecology. New York. Jonh Wiley & Son Corp.

MARTÍN, M; DÍAZ, V; RODRÍGUEZ, E. (2014): Un modo de afrontar la ciudad africana. Madrid, Editorial Catarata.

NOGUÉ, J; PUIGBERT, L; BRETCHA, G; LOSANTOS, À. (2012): Franges. Els paisatges de la perifèria. Olot, Observatorio del Paisaje de Catalunya.

NOGUÉ, J; PUIGBERT, L; SALA, P; BRETCHA, G. (2010): Paisatge i participació ciutadana. Olot, Observatorio del Paisaje de Catalunya.

VV.AA. KABUNDA, M. (coord.) (2011): África y la cooperación con el Sur desde el Sur. Madrid, Editorial Catarata.

VV.AA. NOGUÉ, J. (coord.) (2009): La construcción social del paisaje. Madrid, Biblioteca Nueva.

VV.AA; Salas, J. (coord.) (2009): HABITÁFRICA. Cuatro realizaciones de habitabilidad básica en África. Madrid, Fundación CEAR.

VV.AA. (2008): ÁFRICA. Dossier VANGUARDIA. Barcelona, monográficos LA VANGUARDIA.

VV.AA. (2009): Arquitectos Sin recursos. Arquitectos nº186. Madrid, CSCAE.

VV.AA. (2009): Informe global sobre asentamientos humanos 2009. Earthscan, London, UN-Habitat.

VV.AA. (2013): Informe sobre Desarrollo Humano 2013. Nueva York, USA, PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

VV.AA. (2010): Rosa Barba Casanovas. 1970-2000 Obras y escritos. Barcelona, Monográfico revista Paisajismo.

VV.AA. (2010): Strategic Urban Development Plan for Masaka Municipality. Nairobi, Kenya, UN-Habitat.

VV.AA. (2014): The State of African Cities. Nairobi, Kenya, UN-Habitat.

VV.AA. (2010): Urban Manual Planning for Somaliland. Nairobi, Kenya, UN-Habitat.

VV.AA. (2012): Urban Planning for city Leaders. Nairobi, Kenya, UN-Habitat.

VII CIOT

Comunicaciones complementarias



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial





Propuesta metodológica para la valoración de la calidad visual del paisaje

Y. Pérez, D. Serrano, S. Saladié, et al¹

Dept. de Geografía, GRATET, Universitat Rovira i Virgili

RESUMEN

Se elabora un mapa de calidad visual del paisaje de la comarca de El Priorat (Tarragona) mediante la integración de evaluación multicriterio (EMC) y análisis jerárquico (AHP) en un SIG. Como factores se consideran la calidad visual intrínseca, los de incidencia positiva y los de incidencia negativa, calculando su peso según una matriz de comparación por pares. El resultado privilegia los espacios de montaña y los agrícolas tradicionales, previéndose mejoras metodológicas para afinar el modelo.

ABSTRACT

A map of visual quality of the landscape of the region of Priorat (Tarragona) by integrating multicriteria evaluation (MCE) and analytical hierarchical process (AHP) is developed in a GIS. The factors considered are intrinsic visual quality, positive impact and negative impact, calculating their weight with a matrix of pairwise comparison. The results indicate that the mountain areas and traditional crops have the highest values. Methodological improvements to refine the model are mentioned.

1. INTRODUCCIÓN

De un tiempo a esta parte, y coincidiendo con la aparición del Convenio europeo del paisaje, se percibe una mayor sensibilidad y difusión hacia temáticas relacionadas con el patrimonio territorial, en general, y el paisaje en particular. Resultan especialmente interesantes los ejercicios vinculados a la calidad estética del paisaje, que han demostrado gran utilidad en planeamiento territorial, valoración de espacios naturales protegidos o reconocimiento de producciones agrarias de calidad². Los SIG han manifestado una probada validez a la hora de

¹ BLAY J.

² BUSQUETS, J. y CORTINA, A. *Gestión del paisaje: Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Ariel. Barcelona 2009.

integrar elementos del paisaje y realizar valoraciones de conjunto, tanto desde planteamientos ecológicos como estéticos³.

2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA

El objetivo de este trabajo es elaborar un mapa de la calidad visual del paisaje de la comarca de El Priorat (Tarragona), prestando especial atención a su aspecto cultural. Para ello se integran la EMC y la AHP en un SIG. Los factores se organizan en un modelo jerárquico (Tabla 1) a partir de tres agrupaciones: la calidad visual intrínseca, los elementos de incidencia paisajística positiva y elementos de incidencia paisajística negativa. Se ha utilizado el formato raster, resolución de 30x30 m, con rango de valoración de 1-10, aplicando la misma escala en valores negativos para la incidencia paisajística negativa. Por último, se han obtenido los pesos o importancia de cada factor a partir de la construcción de una matriz de comparación por pares para cada una de las agrupaciones del modelo. La integración final se ha realizado aplicando la fórmula de combinación lineal ponderada.

PENDIENTES IMPORTANCIA DEL RELIEVE FORMACIONES SINGULARES	CALIDAD VISUAL DEL RELIEVE	CALIDAD VISUAL INTRÍNSECA DEL PAISAJE	Mapa de la calidad visual del paisaje cultural de la comarca de El Priorat
NÚMERO DE ESTRATOS DE VEGETACIÓN	CALIDAD VISUAL DE LA VEGETACIÓN		
USOS DEL SUELO DIVERSIDAD DE USOS DEL SUELO CULTIVOS SINGULARES	CALIDAD VISUAL DE LOS USOS DEL SUELO		
PRESENCIA DE AGUA PRESENCIA DE ÁRBOLES MONUMENTALES	ELEMENTOS DE INTERÉS NATURAL	ELEMENTOS DE INCIDENCIA PAISAJÍSTICA POSITIVA	
ELEMENTOS HIDRÁULICOS ERMITA MASIA RESTOS ARQUEOLÓGICOS	ELEMENTOS DE INTERÉS HISTÓRICO-CULTURAL		
CASTILLO COOPERATIVAS ELEMENTOS INDUSTRIALES MONASTERIO SANTUARIO			
NÚCLEOS URBANOS PUEBLOS ABANDONADOS			
DEPURADORAS PLANTAS DE TRATAMIENTO			
VERTEDEROS TELECOMUNICACIONES CENTRALES SOLARES ZONAS QUEMADAS		ELEMENTOS DE INCIDENCIA PAISAJÍSTICA NEGATIVA	
ZONAS DE EXTRACCIÓN MINERA POLÍGONOS INDUSTRIALES SIN ORDEN POLÍGONOS INDUSTRIALES ORDENADOS CARRETERAS PRINCIPALES CARRETERAS SECUNDARIAS FERROCARRIL CENTRALES EÓLICAS			

Tabla 1: modelo de calidad visual del paisaje cultural

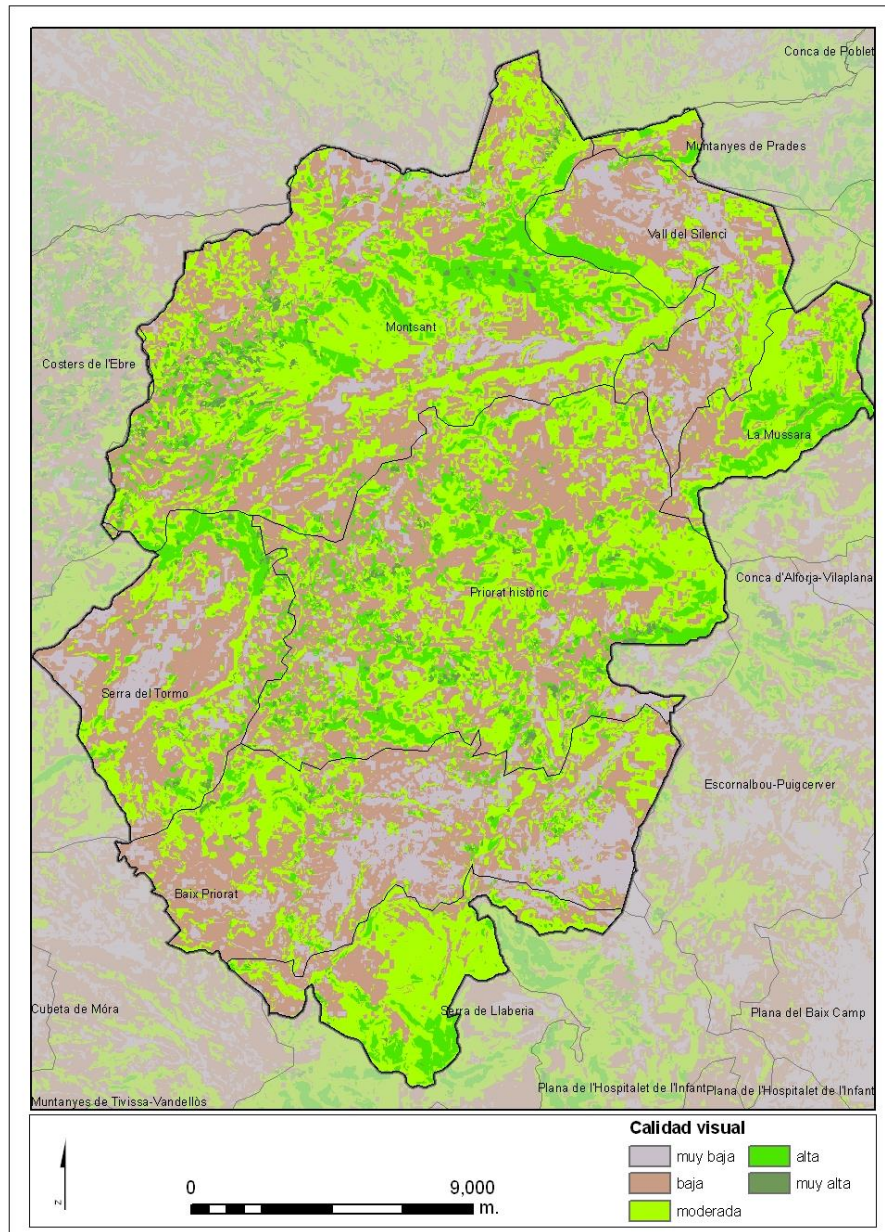
Fuente: elaboración propia.

3. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

En El Priorat las superficies con una *Muy alta* o *Alta* calidad del paisaje representan un 12,7% del total comarcal y se localizan de forma más homogénea en las unidades de paisaje (UP) de *Montsant*, *La Mussara* y *Serra de Llaberia*, que resultan ser las más elevadas y agrestes. La calidad *moderada* ocupa un

³ MARTÍNEZ VEGA, J.; MARTÍN ISABEL M.P.; ROMERO CALCERRADA, R. "Valoración del paisaje en la zona de especial protección de aves carrizales y sotos de Aranjuez (Comunidad de Madrid)", *GeoFocus*, 2003, 3, p. 1-21.

35,5% de la comarca y son más representativas en las unidades mencionadas anteriormente. En la UP *Priorat històric* tienen importante presencia pero de forma más heterogénea, debido su irregular topografía. Finalmente, las calidades *Bajas* y *Muy bajas* representan un 51,4%, y se encuentran sobre todo en las UP *Vall del Silenci*, *Baix Priorat* y *Serra del Tormo*, debido a que, en general, se trata de paisajes topográficamente deprimidos y/o menos visibles. Sin embargo, la presencia de cultivos tradicionales con un paisaje bien conservado introduce manchas de alta calidad en estos entornos de menor valor general. En relación a la metodología, es importante resaltar que: (1) el procedimiento aplicado se considera adecuado aunque se puede depurar y mejorar, repasando las distintas ponderaciones entre los diferentes componentes de la calidad o incidencia paisajística considerados; (2) sería conveniente realizar un análisis de sensibilidad para comprobar la robustez del modelo; (3) una de las reflexiones surgida es la posibilidad de partir de la base de que el conjunto del paisaje cuenta con una valoración máxima y a ésta deducirle la incidencia paisajística negativa.



Mapa 1: Mapa de la calidad visual del paisaje cultural de El Priorat (Tarragona).
Fuente: elaboración propia.



Patrimonio territorial y espacio de vida de los rancheros californios en la ruta de las pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco, BCS, México

*Daniel Rodríguez Ventura**

**(Licenciado en Geografía, Estudiante del programa Maestría en Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México)*

RESUMEN

Esta comunicación expone un planteamiento para el abordaje del patrimonio territorial a partir del enfoque de la Geografía humanística y la teoría del *performance turn* en turismo, y una metodología de orden cualitativo, con el fin de acercarse a la vida cotidiana y a la perspectiva de los anfitriones como organizadores de un turismo cultural. El caso de estudio considera la experiencia turística de la ruta de las pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco, Baja California Sur, México, donde se hace una oferta enfocada al patrimonio arqueológico, sin planear un aprovechamiento integral que incorpore el patrimonio cultural de los anfitriones y su espacio de vida.

ABSTRACT

Employing the humanistic geography's perspective and the performance turn theory originating in Tourism Studies this study seeks to understand role of the cultural heritage of the Californian ranchers in the touristic experience of the route to the cave paintings in San Francisco de la Sierra (Baja California Sur, Mexico). Organizing these tours within their lived space, the ranchers' special cultural heritage becomes part of the touristic experience. By using various qualitative methods this study approaches the ranchers' everyday life and their perspective as organizers of this peculiar cultural tourism.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, PRECISIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

El turismo es una de las actividades más importantes de la economía mexicana, en el año 2012 contribuyó con el 8,4% del PIB, según la Cuenta Satélite del Turismo de México realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Estadística¹ (Inegi). La península bajacaliforniana es uno de los destinos turísticos más importantes del país, tanto por su cercanía con Estados Unidos, principal emisor de visitantes a este lugar, como por su diversidad de atractivos. La

¹INEGI, PIB y Cuentas Nacionales en México. 2.014. Sitio web, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/tur/> web [Consultado el día 22 de octubre de 2014]

actividad turística bajacaliforniana se concentra en sus extremos; al norte, con el corredor Tijuana-Rosarito-Ensenada, y al sur, con La Paz, Cabo San Lucas y San José del Cabo². Entre estos dos polos también se realizan actividades turísticas, tanto tradicionales como alternativas; uno de esos espacios es la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno (Rbev), en el estado de Baja California Sur.

El presente caso de estudio se localiza en la Sierra de San Francisco, dentro de la Rbev, municipio de Mulegé, donde se reúne un importante patrimonio territorial para la realización de un turismo cultural particular por su grado de riesgo y el involucramiento que permite entre turista y anfitriones, entorno al arte rupestre más importante del continente americano y uno de los paisajes más representativos de la naturaleza bajacaliforniana. Sin embargo, a pesar de la riqueza patrimonial y el inicio de un proyecto turístico comunitario, con apoyo institucional, los locales no han logrado implementar un aprovechamiento turístico integral de su territorio, dado que su oferta turística se organiza en torno a las pinturas rupestres como un patrimonio aislado de su propia herencia histórica y su cultura, manifiestas en su espacio de vida y vida cotidiana, como rancheros californios.

Por lo tanto, la presente investigación, con un enfoque desde la Geografía humanística³ y con los planteamientos teóricos proporcionados por la perspectiva del patrimonio territorial⁴ y el *performance turn* en turismo⁵, pretende reconocer el rol del patrimonio cultural de los rancheros californios en la experiencia turística de las pinturas rupestres y la percepción que los anfitriones organizadores del turismo comunitario tienen respecto a este patrimonio particular como parte de su patrimonio territorial. Para esta tarea se planteó una metodología de orden cualitativo basada en observación participante, entrevistas a profundidad y cartografía social, aplicada en dos trabajos de campo.

Los resultados de esta investigación pretenden rescatar los aspectos teóricos de la Geografía humanística que permiten un acercamiento a las actores que día a día viven y construyen su espacio, en una escala más cercana al sujeto, a fin de comprender sus significados, valores, metas y propósitos respecto a éste, en sus dimensiones económicas, sociales, políticas, ambientales, históricas y culturales, que, en significativa medida, influyen en sus acciones en la organización de su territorio⁶. Por otro lado, se expondrá el rol del patrimonio cultural de los rancheros

² **LÓPEZ, Á.; PROPIN, E. y C.**, "Situación geográfica-económica del turismo en el extremo norte de América Latina: el corredor Tijuana-Rosarito-Ensenada", *Revista de Geografía Norte Grande*, Núm. 14, pp. 257-251. 1.998; **LÓPEZ, Á. y C. SÁNCHEZ**, "Canales de articulación en el corredor turístico de los Cabos, Baja California Sur, México". *Cuadernos de Turismo*, Núm. 9, pp. 53-66. 2.000.

³ **ENTRINKIN, J.** "Contemporary Humanism in Geography". *Annals of the Association of American Geographers*, Núm. 4, Vol. 66, pp. 615-632. 1.976; **TUAN, Y.**, "Space and place: Humanistic Perspective", en Gale, S. y G. Olsson (Editores), *Philosophy in Geography*, pp. 387-427. 1.979.

⁴ **TROITIÑO, M.**, "Turismo, patrimonio y recuperación urbana en ciudades y conjuntos históricos". *Patrimonio Cultural de España*, Núm. 6, pp. 147-185. 2.000; **VALCÁRCEL, J.**, "El patrimonio territorial: El patrimonio como recurso cultural y económico". *Ciudades*, 4, pp. 33-48. 1.998.

⁵ **LARSEN, J.**, "Performance, space and tourism", en Wilson, J. (coordinador), *The Routledge handbook of tourism geographies*. 2.012.

⁶ **LINDÓN, A.**, "El trabajo y la vida cotidiana. Un efecto desde el espacio de vida". *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 1, Núm. 1, pp. 176-198. 1.997.

californios en el *performance* de la ruta de las pinturas rupestres y los argumentos para el planteamiento de un aprovechamiento integral del patrimonio territorial de San Francisco de la Sierra.

2. TURISMO CULTURAL EN LA RUTA DE LAS PINTURAS RUPESTRES DE LA SIERRA DE SAN FRANCISCO

El turismo cultural de la Sierra de San Francisco oferta la visita a las pinturas rupestres, distribuidas de forma dispersa en 28 cuevas, aproximadamente, entre valles y laderas de difícil acceso, de las cuales 8 están restringidas a visitas con fines científicos y el resto están abiertas a los turistas⁷. Dichas pinturas son consideradas las más antiguas del continente americano, elaboradas aproximadamente hace 7 500 años y cuentan con el Decreto de Patrimonio Mundial otorgado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en 1989; a partir de esto el Instituto Nacional de Antropología e Historia (Inah) se ha encargado de construir toda la infraestructura para su protección y de la administración de sus visitas⁸. Para acceder a este patrimonio arqueológico, en la modalidad de visita de unas horas o en viajes que implican mínimo 3 días, es necesario contratar, ya sea de forma personal o a través de una *tour* operadora, a un rancharo californio como guía, y, de ser necesario, el servicio de sus animales de carga, como estipula el Inah. Esta población conforma la cultura de los rancharos californios, quienes mantienen costumbres, tradiciones y características muy particulares en su forma de vestir, hablar y organizar su territorio, resultado de habitar esta zona desértica y un proceso histórico amplio, con antecedentes en la conquista y la etapa misional de la península bajacaliforniana⁹. En el lapso de los recorridos en la sierra, turistas y guías viven juntos el espacio de vida de los anfitriones.

El primer trabajo de campo se realizó en el mes de diciembre del año 2013, con una duración de 16 días; a continuación se enuncian algunos de los primeros resultados de este acercamiento. Durante este tiempo se hizo observación participante con un grado de involucramiento medio y un rol abierto como ayudante del Hostal Buenaventura, principal nodo de articulación del turismo en la Sierra de San Francisco, y de una *tour* operadora. En el primer caso, se pudo reconocer una organización incipiente del turismo comunitario, la limitación de los rancharos para comunicarse, en inglés y otro idioma además del español, con los turistas, parte de la vida cotidiana en San Francisco de la Sierra y el planteamiento de un “*tour* rancharo” marginal y poco integrado a la ruta de las pinturas rupestres. En el segundo caso, se pudo interactuar con grupos de turistas que, si bien, su principal objetivo fue conocer el patrimonio arqueológico de la zona, mostraron un particular interés en la elementos del espacio de vida de los rancharos californios, como la distribución de los ranchos, la organización de la

⁷ ROMERO, T. y J. VARELA, *Diagnostico para el desarrollo comunitario y conservación de las pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco a través del turismo de bajo impacto*. 2.011.

⁸ INAH, “Zona Arqueológica de la Sierra de San Francisco”. Sitio web, disponible en: <http://www.inah.gob.mx/index.php/component/content/article/265-red-zonas-arqueologicas/5445-zona-arqueologica-de-la-sierra-de-san-francisco-bcs-?format=pdf> [Consultado: 2 de abril de 2012], 2.012.

⁹ ROMERO, T. Y J. VARELA, *Op. cit.*; CROSBY, H., *Los últimos californios*, 2010.

ganadería caprina y la agricultura, así como en las habilidades de los rancheros aprendidas en su vida cotidiana, como el dominio de mulas y burros, conocimiento de plantas y animales. Sin embargo, aún es preciso conocer cuál es la percepción que los anfitriones tienen sobre su espacio de vida y cultura ranchera como parte de su patrimonio territorial.

VII CIOT

madrid 2014

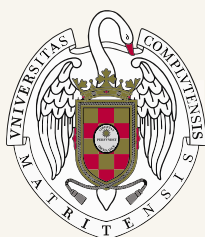
VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio
7th International Congress for Spatial Planning

27,28, y 29 de noviembre de2014

Facultad de Geografía e Historia Universidad Complutense de Madrid y CONAMA 2014

Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo

ORGANIZADORES
PRINCIPALES



Facultad de Geografía e Historia
Departamento de Geografía Humana
Universidad Complutense de Madrid



Gobierno de Canarias
Consejería de Obras Públicas, Transportes
y Política Territorial



COLEGIO DE GEÓGRAFOS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



FEDER

Fondo Europeo de
Desarrollo Regional

Una manera de hacer Europa

VII CIOT

madrid 2014

VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio
7th International Congress for Spatial Planning

27,28, y 29 de noviembre de 2014

Facultad de Geografía e Historia Universidad Complutense de Madrid y CONAMA 2014

Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro Desarrollo

ENTIDADES COLABORADORAS



COLEGIO INGENIEROS
CAMINOS CANALES PUERTOS



GOBIERNO DEL
PRINCIPADO DE ASTURIAS



Gipuzkoako
Foru Aldundia
Ingurumeneko eta Lurralde
Antolaketa Departamentua



UNIVERSIDAD
POLITECNICA
DE VALENCIA
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIEROS
DE CAMINOS CANALES Y PUERTOS



GEOÑOPIA
Asociación de estudiantes
de Geografía de la
Universidad Autónoma de Madrid



Gobierno
de Navarra



INSTITUTO DE LA INGENIERIA
DE ESPAÑA



Patronato de la Alhambra y Generalife
CONSEJERÍA DE CULTURA



Banco Caminos
www.bancocaminos.es