

# **SOLUCIONES PROPUESTAS POR LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA PARA LOS PROBLEMAS DE LAS CIUDADES EUROPEAS**

TERESA PAREJO NAVAJAS  
UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

## **RESUMEN**

La Comunidad Europea, por sus características geográficas, demográficas y económicas presenta una serie de problemas que se trasladan a las ciudades como lugares de concentración de actividad económica y de población (ha de tenerse en cuenta que un 20% de los ciudadanos europeos vive en grandes aglomeraciones urbanas de más de 2.500 habitantes, otro 20% en ciudades de dimensiones medidas y un 40% en ciudades de 10.000 a 50.000 habitantes). A partir de esto, la Estrategia Territorial Europea, en tanto que documento surgido del consenso de todos los Estados miembros de la Comunidad Europea sobre una serie de objetivos y opciones políticas dirigidos hacia el logro del desarrollo sostenible de su territorio, propone una serie de soluciones, basadas fundamentalmente en cuatro puntos, que condicionan la consolidación de un modelo urbano europeo difuso o concentrado: 1) políticas de desarrollo policéntrico; 2) mejora del acceso a las infraestructuras; 3) difusión de la innovación y el conocimiento; y 4) gestión sostenible del medio ambiente y del patrimonio cultural.

### **1) INTRODUCCIÓN: CÓMO ES LA COMUNIDAD EUROPEA. FACTORES QUE CONDICIONAN SU DESARROLLO TERRITORIAL**

La Comunidad Europea es la tercera región mundial en términos de riqueza económica, valorada según el PIB *per cápita*, después de Japón y Estados Unidos. A diferencia de la masa terrestre compacta de Estados Unidos y de la diversidad geográfica de las islas que constituyen Japón, la representación física de la Unión Europea se caracteriza por su forma “peninsular”, situada en el extremo occidental del continente euroasiático.

La complejidad de las características territoriales de la Unión Europea se ven claramente a través de un cuadro comparativo:

*	UE	EEUU	JAPÓN
Población (en miles de hab.)	372.082	263.250	125.095
Superficie (en miles de Km <sup>2</sup> )	3.236	9.364	378
Longitud litoral (en Km)	60.000	20.000	30.000

\*Datos tomados de: COMISIÓN EUROPEA. *ETE: Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 59.

### 1.1) Factores geográficos

Entre los factores geográficos de la Unión Europea, destacan especialmente los siguientes:

- a) La **gran distancia** entre algunos de los Estados miembros, existiendo incluso territorios que se encuentran separados del continente, cuya relación con los centros más importantes de actividad económica se ve dificultada por su excesiva perifericidad;
- b) La **diversidad climática** de las regiones, desde el frío extremo de los países septentrionales, que puede generar problemas de transporte y el consecuente alejamiento de los mercados de las regiones periféricas, a la sequedad de la Europa meridional, que obstaculiza su desarrollo regional.
- c) La **existencia de barreras naturales**, como las montañas y los grandes ríos, que sin embargo, no suponen un verdadero obstáculo para el intercambio comercial, las

relaciones culturales o las económicas, pues han ido superándose gracias a grandes proyectos técnicos (túnel del Canal de la Mancha, enlace de Øresund, entre otros), que ha servido para reforzar aún más la cohesión territorial de la Unión Europea.

- d) La existencia de 26 **regiones insulares**, que en su conjunto, tienen una superficie de 109.423 km<sup>2</sup>, esto es el 3.4% del territorio de la Unión Europea. En ellas viven cerca de 14 millones de habitantes, lo que equivale a 3,43% de la población de la Unión Europea. Su localización en la periferia, las coloca en una situación marginal, privándolas de muchos de los más positivos logros del proceso de unidad europea<sup>1</sup>.
- e) Además, la Unión Europea tiene, tal y como establece el art. 299 del Tratado de la Comunidad, siete **regiones ultraperiféricas**, de las que seis son islas o archipiélagos. A saber: los departamentos franceses de ultramar (DOM), que comprenden las islas de Martinica y de Guadalupe, la isla de la Reunión y la Guayana francesa; las islas portuguesas del archipiélago de las Azores y la isla de Madeira; y el archipiélago español de las islas Canarias.
- f) Finalmente, **la concentración de la población de la Unión Europea en las costas y montañas**: cerca de un tercio de la población urbana de la Unión Europea, de ciudades de más de 20.000 habitantes, está establecida cerca de las costas, en una banda de 20 Km. Además, la población que vive en los valles de los quince ríos europeo más importantes, la cifra supera el 50%. En relación con las montañas, la zona de los Alpes es una de las regiones más habitadas de Europa.

---

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ MARTÍN, F. "Islas y regiones ultraperiféricas de la Unión Europea". <http://www.eurisles.com/Textes/ultraperi/es/ISLAS2.PDF> (3/2/2003).

## 1.2) Factores demográficos

La evolución de la Unión Europea para los próximos 20 o 30 años se caracteriza por el retroceso demográfico, el aumento de los movimientos migratorios y la alteración de las pirámides de edades, esto es, por el envejecimiento de la población<sup>2</sup>.

Aunque el índice de crecimiento natural es actualmente inferior al 0.1 % (datos de 1995), la inmigración neta hacia la Unión Europea ha ascendido durante estos últimos años aproximadamente a un 0.2 % anual<sup>3</sup>, aportando, así dos tercios del crecimiento demográfico global<sup>4</sup>.

En todo caso, y en general, se aprecia que los cambios sociales están llevando a una reducción del tamaño de las familias y a un aumento de las viviendas, a pesar del retroceso poblacional; tendencias que también suponen un importante reto para el desarrollo económico<sup>5</sup>.

## 1.3) Factores económicos

Los factores geográficos y demográficos representan un reto importante para el desarrollo económico de las regiones de la Unión Europea y, por tanto, para la competitividad de Europa. Dichas tendencias plantean cuestiones relativas al desarrollo sostenible de las áreas metropolitanas y a la viabilidad de las áreas rurales en el futuro.

---

<sup>2</sup> Previsión de EUROSTAT citada en el trabajo de la OFICINA ESTADÍSTICA FEDERAL. “La población actual y futura de la Unión Europea”. Wiesbaden, 1998.

<sup>3</sup> Banco de datos REGIO de EUROSTAT. Regiones, Anuario Estadístico de 1997.

<sup>4</sup> COMISIÓN EUROPEA. *ETE: Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 61.

<sup>5</sup> COMISIÓN EUROPEA. *ETE: Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 61.

La actividad económica de la Unión Europea se concentra territorialmente en un núcleo con forma de pentágono, en cuyos vértices se sitúan Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo. En este espacio, que comprende alrededor de un 20% de la superficie comunitaria, viven alrededor del 40% de los habitantes de la Unión Europea, que generan aproximadamente el 50% del conjunto del PIB comunitario<sup>6</sup>.

La política regional europea se originó, precisamente, para corregir las disparidades de desarrollo económico en las diferentes regiones.

## 2) PROBLEMAS DE LAS CIUDADES EUROPEAS

Las circunstancias que definen un territorio específico, que pueden ser de carácter permanente o circunstancial, condicionan el tipo de problema a que éste debe enfrentarse, y por tanto, su desarrollo. Los problemas generados por tales circunstancias se resumen de la siguiente manera:

### 2.1) Problemas asociados a la posición geográfica:

- **La perifericidad** y/o aislamiento de la zona o región se encuentra generalmente asociada a la baja densidad de población y a una estructura urbana débil; al insuficiente acceso a las redes europeas, de transporte y comunicaciones y de información y conocimiento; a la baja densidad en el tráfico de transportes terrestres, lo que limita la rentabilidad económica de las infraestructuras; al desequilibrio entre modos de transporte frente a los lineales; y a los efectos de frontera con terceros países, que crean barreras físicas de incertidumbre económica y de debilidad social;

---

<sup>6</sup> Estimaciones de la Oficina federal para la Construcción y la Ordenación del Territorio (BBR), Bonn.

- Por el contrario, **la centralidad**, que genera otros problemas, como la congestión urbana y de tráfico; el predominio del transporte privado, así como elevados costes medioambientales.

## 2.2) Problemas asociados al grado de integración en el modelo económico de la zona:

- Si la integración es **elevada**, se producirán problemas de congestión urbana acompañados de los producidos por la segregación social, lo que hará imprescindible una reconversión industrial de los sistemas tradicionales. Ello, además, dará lugar a problemas de congestión de tráfico ocasionados por una elevada movilidad y por el predominio del transporte privado, como consecuencia de la ineficiencia del transporte público. La aparición de fuertes costes ambientales se deberá a la instalación de las infraestructuras de transportes necesarias para el desarrollo de este modelo económico, y además, a la presión turística sobre los recursos naturales, a la retirada de tierras de cultivo y a la degradación del paisaje por las prácticas agrícolas y de urbanización, así como por el aumento de la contaminación que todo lo anterior produce y la consecuente degradación de los recursos naturales. Se trata de los mismos efectos producidos por la centralidad, antes descrita.
- Por el contrario, si la integración es **débil**, se generarán problemas relacionados con el menor grado de desarrollo y con el esfuerzo que deberá realizarse para alcanzar los estándares medios impuestos por las zonas más desarrolladas, como son la fragmentación del sistema de ciudades y de su relación con las vecinas; la pérdida de los sectores tradicionales; la emigración hacia las zonas más favorecidas; el aumento de la tasa de paro; la falta de infraestructuras y la presión sobre el medio ambiente.

### 2.3) Problemas relacionados con el grado de cooperación entre los territorios:

- Si se trata de una articulación **fuerte**, estaremos ante una demanda creciente de interconexión y cooperación transfronteriza; y,
- Si, por el contrario, la articulación es **débil**, existirá una gran fragilidad en las relaciones con el resto de la Unión Europea.

### 3) SOLUCIONES PROPUESTAS POR LA ETE PARA CORREGIRLOS: OBJETIVO FINAL, EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

La Estrategia Territorial Europea, importante documento que ha supuesto el compromiso voluntario de los Estados miembros de la Unión Europea de lograr, en el proceso de integración y respetando la diversidad que le caracteriza, a través de políticas con incidencia sobre el territorio, el desarrollo sostenible y más equilibrado de todas y cada una de las regiones que la componen, ajustándose al objetivo comunitario del artículo 2 del Tratado de la Comunidad, especialmente mediante el refuerzo de la cohesión económica y social.

La idea de ordenación territorial que subyace en este documento es esencialmente compleja y abierta; *compleja*, en la medida en que comprende distintas facetas o planos de análisis –de organización de gobierno (Estatad, regional y local); funcional (acciones horizontales o generales y verticales o sectoriales); y el relativo a las propias entidades territoriales afectadas-; y *abierto*, porque no se prejuzga la forma de articulación de objetivos fundamentales propios de la ordenación territorial, permitiéndose su alineamiento y jerarquización relativa a los problemas territoriales que se determinen, y por la propia consistencia del documento, emergido fuera del ámbito propio de las competencias comunitarias.

Y esta complejidad, unida a la escala comunitaria de la decisión propuesta por la ETE, podría significar el colapso mismo del sistema propuesto a la vista del número de cuestiones, dimensiones y problemas que podrían suscitarse. Por ello, la ETE selecciona como elementos de reflexión, tres campos, sin abandonar, no obstante, otros problemas territoriales: 1) los asentamientos humanos, tanto ciudades como áreas rurales; 2) las infraestructuras que dan acceso a los transportes y al conocimiento; y 3) el patrimonio natural y cultural.

A partir de lo anterior, la ETE formula una serie de objetivos y opciones políticas orientadores de la ordenación territorial y dirigidas hacia el desarrollo sostenible del territorio de la Comunidad, y que también, por tanto, se dirigen a solucionar los problemas de las ciudades europeas, y que son los que a continuación se relacionan:

### **3.1) Políticas de desarrollo policéntrico. Nueva relación entre campo y ciudad:**

Con un desarrollo de un sistema urbano policéntrico y más equilibrado se pretende evitar la concentración excesiva de la riqueza y de la población en el núcleo central de la Unión Europea<sup>7</sup>, permitiendo que se aproveche plenamente el potencial económico de todas las regiones. Son tres los focos de atención considerados por la ETE en relación con esta estrategia: **1) la mejora del equilibrio territorial en Europa, 2) el incremento de la competitividad de las ciudades como factor de desarrollo social; y 3) la integración del tratamiento campo-ciudad en la Estrategia.**

---

<sup>7</sup> Hasta hoy, en la Unión Europea sólo hay una gran zona geográfica destacada de integración en la economía mundial: *el núcleo central*, que comprende el territorio limitado por las metrópolis de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo. Esta zona ofrece funciones económicas y servicios globales de elevado valor, que permiten alcanzar un alto nivel de renta y unas infraestructuras bien desarrolladas. Además, existen algunas zonas aisladas de crecimiento, como Barcelona o la región de Øresund, cuya pujanza económica no llega todavía a modificar de forma apreciable la situación de desequilibrio del desarrollo territorial, en línea con los objetivos fundamentales de la ETE. Por el contrario, EEUU, por ejemplo, dispone de varias zonas de integración económica destacadas a escala mundial: costa Oeste; costa Este; Sudoeste (Tejas) y Medio Oeste. COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pags. 21 y 22.



1. **La mejora en el equilibrio territorial de Europa** pasa por la creación de varias zonas dinámicas de integración en la economía mundial, bien distribuidas por la Unión Europea y formadas por regiones metropolitanas de fácil acceso internacional, enlazadas entre sí y bien conectadas con las regiones rurales y las ciudades y sus áreas de influencia.

**En este sentido, la ETE propone las siguientes opciones políticas, que habrán de ser aplicadas de manera diferenciada en cada territorio, en función de su situación económica, social y ambiental, en aras de un desarrollo sostenible y equilibrado<sup>8</sup>: a) refuerzo de varias grandes áreas de integración económica de importancia mundial en la Unión Europea, incluyendo sus zonas periféricas, dotadas de funciones y servicios globales de alta calidad, a través de estrategias transnacionales de desarrollo territorial; b) refuerzo de un sistema más equilibrado y policéntrico de regiones metropolitanas, grupos (“clusters”) de ciudades y redes urbanas por medio de una cooperación más estrecha de la política estructural y la política de redes transeuropeas (RTE), así como por la mejora de las conexiones entre, por una parte, las redes de transporte a nivel nacional e internacional y, por otra, las de nivel regional y local; c) promoción de estrategias integradas de desarrollo territorial para los “clusters” de ciudades en los distintos Estados miembros, así como en el marco de la cooperación transnacional y transfronteriza, incluyendo también el medio rural y las pequeñas ciudades de sus correspondientes entornos; d) refuerzo de la cooperación temática en materia de desarrollo territorial en redes a escala tranfronteriza y transnacional; y e) promoción de la cooperación con las ciudades de los países de Europa septentrional, central y oriental, así como de las regiones mediterráneas, a escala regional, transfronteriza y**

---

<sup>8</sup> COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 23.

**transnacional. Refuerzo de las conexiones norte-sur en Europa central y oriental, así como oeste-este en Europa septentrional<sup>9</sup>.**

Las ciudades europeas pueden ser competitivas si disponen de un potencial económico suficiente. La prosperidad material y social de las ciudades representa, por tanto, un factor importante del desarrollo social, económico y ambiental, esto es, para su desarrollo sostenible, para lo cual deberá cuidarse: a) la expansión urbana; b) la mezcla de funciones y grupos sociales, previniendo la exclusión social; c) la gestión inteligente y economizadora de los recursos del ecosistema urbano, en particular el agua, la energía y otros residuos; d) la accesibilidad a través de medios de transporte eficaces y compatibles con el medio ambiente; y e) el patrimonio natural y cultural.

2. La mejor forma de poner en práctica estas opciones políticas –coincidentes, además, con los señalados en la Agendas 21 y en el Programa Hábitat<sup>10</sup>, es a través de **estrategias multisectoriales e integradas de desarrollo urbano.**

Las medidas propuestas por la ETE son, en esta ocasión: **a) refuerzo del papel estratégico de las regiones metropolitanas y ciudades-puerta, con una particular atención al desarrollo de las regiones periféricas de la Unión europea; b) mejora de la base económica, el medio ambiente y las infraestructuras de servicios de las ciudades, en particular en las regiones menos favorecidas, con el fin de aumentar su atractivo para las inversiones móviles; c) promoción de la diversificación de la base económica de las**

---

<sup>9</sup> Para fomentar una estructura territorial equilibrada en la Unión Europea es necesario encontrar nuevos métodos y formas que logren que las ciudades y la regiones se puedan complementar mutuamente y cooperar entre sí. COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 23

<sup>10</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en junio de 1992, en Río de Janeiro y Conferencia de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos (Hábitat II): Programa Hábitat . Objetivos y principios, compromiso y plan global de acción. Estambul, 3-14 de junio de 1996, respectivamente.

ciudades demasiado dependientes de una única rama de actividad y apoyo al desarrollo económico de las ciudades pequeñas y medianas en las regiones menos favorecidas; d) 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, y con la regeneración de las zonas abandonadas o infrautilizadas; e) promoción de la gestión inteligente del ecosistema urbano; f) promoción de una mejor accesibilidad en las ciudades y regiones urbanas, mediante una política de localización y una planificación del uso del suelo que favorezca la mezcla de funciones urbanas y la utilización de los transportes públicos; y g) apoyo a métodos eficaces para contener la expansión urbana incontrolada, así como para reducir la presión excesiva de las zonas residenciales, en particular en las regiones costeras<sup>11</sup>.

Se considera que este marco de reflexión diseñado para los problemas regionales sirve también para el nivel local que asimismo deberá resolver a través de un enfoque integrado del campo y la ciudad. Así, la estrategia de desarrollo territorial debe perseguir la colaboración entre los espacios urbanos y rurales, superando el dualismo aún existente entre campo y ciudad.

3. **La asociación entre el campo y la ciudad, basada en la idea de prestaciones de valor equivalente entre los socios, tiene varias dimensiones:** 1) la perspectiva *regional*, que implica la asociación entre ciudades, independientemente de su tamaño y entorno natural. En este caso, la ciudad y el campo deben aplicar un enfoque integrado porque ambos constituyen una región y comparten la responsabilidad de su desarrollo; 2) la perspectiva *suprarregional*, basada en la distribución de las funciones a gran escala, entre las regiones urbanas y metropolitanas, por una parte, y las zonas rurales, por otra. En este caso, el enfoque de la asociación se dirige, generalmente, hacia el

---

<sup>11</sup> COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 25.

objetivo de alcanzar un equilibrio de intereses que tenga en cuenta tanto los aspectos económicos y ambientales como los sociales.; y 3) la perspectiva *interregional* y transnacional, articulada entorno al intercambio de experiencias y la aportación recíproca de conocimientos. En este caso, no se trata de un equilibrio de intereses, sino del análisis y la transmisión de las experiencias realizadas en el ámbito de la cooperación entre ciudad y campo de forma general o en el marco de iniciativas o proyectos concretos.

Las propuestas de la ETE en este sentido son: **a) el mantenimiento de unos niveles básicos de servicios y de transportes públicos en las ciudades pequeñas y medianas de las zonas rurales, en particular en las áreas en declive; b) la promoción de la cooperación entre ciudad y campo con el fin de reforzar las regiones funcionales; c) la integración de la periferia rural de las grandes ciudades en las estrategias de desarrollo territorial de las regiones urbanas, con la finalidad de conseguir una planificación más eficaz del uso del suelo, con especial atención a la mejora de la calidad de vida en la periferia urbana; d) la promoción y el apoyo de la cooperación en asociación entre ciudades pequeñas y medianas a escala nacional y transnacional, por medio de proyectos comunes e intercambios de experiencias; y e) la promoción de redes profesionales entre PyMEs urbanas y rurales<sup>12</sup>.**

### **3.2) Mejora del acceso a las infraestructuras:**

La ETE considera, igualmente, la **necesidad de comunicación eficaz de las ciudades y áreas metropolitanas no sólo con la economía mundial, sino también entre sí y con sus zonas de influencia.** La mejora en el funcionamiento de los transportes y en el acceso a las telecomunicaciones son factores esenciales de la promoción de un

---

<sup>12</sup> COMISIÓN EUROPEA. “ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea”. Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 28.

desarrollo policéntrico y suponen un refuerzo de la competitividad de las regiones periféricas o las menos favorecidas, y por tanto, de la cohesión económica y social.

Sin embargo, la ETE llama al atención sobre la insuficiencia que para el desarrollo de las regiones significa la mera presencia de este tipo de infraestructuras. Por el contrario entiende que, **para un más eficaz desarrollo de este objetivo, el desarrollo de tales infraestructuras debería ir acompañado de medidas en otros ámbitos, como son:**

— La **organización del transporte con el desarrollo equilibrado y sistemático de redes, en tres niveles:**

- 1) *Desarrollo de las RTE*, a través del modelo de desarrollo policéntrico, como principio territorial fundamental, para garantizar los servicios en las zonas de integración económica que se pretende desarrollar y su conexión con la economía mundial;
- 2) *Desarrollo de las redes secundarias*, incluyendo la modernización de los servicios regionales de transporte, adaptando los modos de transporte –red ferroviaria convencional, autobuses, aeropuertos regionales, etc.- a las condicione locales específicas. Además, estas redes secundarias pueden contribuir a la convergencia de los flujos de transporte hacia las RTE;
- 3) *Desarrollo de las redes intercontinentales*. La accesibilidad intercontinental de la Unión Europea se caracteriza actualmente por las grandes diferencias regionales en el nivel de dotación de las redes y nudos de transporte, y por la política de las compañías aéreas y navieras que, por razones de economía de mercado, favorecen determinados nudos intercontinentales situados en el núcleo central de la Unión Europea. Para lograr un desarrollo más equilibrado es necesario reducir las disparidades tanto de la infraestructura de transportes, como el nivel de servicios de su coste;

- **Una también mejor organización y utilización de las infraestructuras mediante la instauración de un sistema equilibrado de vías de comunicación aérea y organización de una red europea de grandes puertos marítimos, con inclusión de un sistema secundario de puertos regionales**, favoreciendo a la vez a los grandes nudos del núcleo central de la Unión Europea, cada vez más congestionados, y a las zonas periféricas, que necesitan un mayor desarrollo de su potencial económico. En este mismo sentido, la conexión de los nudos intercontinentales con sus áreas de influencia por ferrocarril y vías navegables resulta también necesario para garantizar la sostenibilidad de las redes de comunicación.

Además, la mejora del acceso a las infraestructuras debe ir necesariamente acompañada de su utilización sostenible y eficaz, esto es, sin perjudicar la competitividad de la Unión Europea en conjunto o la de sus regiones. Para ello, la ETE propone: a) el refuerzo de los modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente a través de un enfoque intermodal y una gestión coordinada de las infraestructuras de transporte; b) la armonización de las políticas desarrolladas por las autoridades responsables de los puertos, aeropuertos, ferrocarriles y principales carreteras, así como los operadores de las distintas redes; c) la cooperación entre las políticas de transporte nacionales, regionales y locales; d) la promoción de la coordinación de las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y la comunicación; y e) la mejora en la integración de la planificación territorial y los transportes<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> En este sentido, la ETE propone las siguientes opciones políticas: 1) mejora de la articulación entre las políticas de desarrollo territorial y de uso del suelo con la planificación del transporte y las telecomunicaciones; 2) mejora del transporte público y prestación de una oferta básica de servicio en las ciudades pequeñas y medianas; 3) reducción de los efectos negativos en las zonas que sufren congestión de tráfico mediante el refuerzo de los modos de transporte menos contaminantes, el aumento de los peajes de carreteras y la internacionalización de los costes externos; 4) fomento de la integración en redes de los nudos intermodales de transporte de mercancías, en particular en los principales corredores europeos, atendiendo especialmente a la navegación marítima y fluvial; y 5) gestión y planificación concertada e integrada de las infraestructuras con el fin de reducir inversiones redundantes y garantizar una utilización eficaz de las infraestructuras de transporte existentes. COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 31.

- **El desarrollo de las redes de telecomunicaciones para compensar los inconvenientes de las regiones periféricas debido a la distancia y a la baja densidad, con el fin de estimular las inversiones en esas zonas**<sup>14</sup>.

### **3.3) Difusión de la innovación y el conocimiento:**

El acceso al conocimiento tiene, para la competitividad de la Unión Europea, igual importancia que el acceso a las infraestructuras porque los mercados de empleo y los centros de producción y servicios, interdependientes a escala regional, necesitan sistemas dinámicos de innovación, una transferencia eficaz de tecnología e instituciones para la cualificación de los trabajadores. **Las tecnologías de la información y la comunicación pueden contribuir a reducir el déficit de acceso a la innovación y al conocimiento**, apoyando la implantación de empresas en las regiones rurales, creando incentivos para la inversión en las regiones donde los costes relativos de localización son, generalmente, menos elevados y favoreciendo un desarrollo policéntrico del espacio de la Unión Europea.

**Las opciones políticas propuestas por la ETE en este sentido son: a) integración global en las estrategias de desarrollo territorial de las políticas relativas al conocimiento, como la promoción de la innovación, la educación, la formación**

---

<sup>14</sup> Las opciones políticas planteadas en este sentido son las siguientes: 1) refuerzo de las redes de transporte secundarias y sus interconexiones con las RTE, incluyendo el desarrollo de sistemas regionales eficaces de transporte público; 2) promoción de un acceso territorialmente equilibrado al transporte intercontinental de la Unión Europea mediante una distribución coherente de los puertos marítimos y aeropuertos (puertas de acceso de carácter global), un aumento de su nivel de servicio y una mejora de su conexión con sus zonas de influencia; 3) mejora de las conexiones de transporte en las regiones periféricas y ultraperiféricas tanto en el interior de la Unión Europea como con los países terceros vecinos, en particular en cuanto al transporte aéreo, y construcción de las infraestructuras correspondientes; 4) mejora del acceso a las infraestructuras de telecomunicaciones y a su utilización: prestación de servicios universales en las regiones de baja densidad de población mediante una ordenación coherente de las tarifas; 5) mejora de la cooperación entre las políticas de transporte a escala comunitaria, nacional y regional; y 6) introducción de los estudios de impacto territorial como instrumento de evaluación espacial de los grandes proyectos de infraestructuras, en particular en el ámbito de los transportes. COMISIÓN EUROPEA. "ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 30.

**profesional y continua, la investigación y el desarrollo tecnológico, en particular en las regiones periféricas o de baja densidad de población; b) garantía de un acceso paneuropeo a las infraestructuras relativas al conocimiento, teniendo en cuenta los potenciales socioeconómicos de la PyMEs modernas como motores de un desarrollo económico sostenible; c) favorecimiento de la integración en redes de las empresas y la rápida difusión de las innovaciones, en particular, por medio de instituciones regionales que fomenten la innovación; d) apoyo a la creación de centros de innovación y a la cooperación de la enseñanza superior, la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico con el sector privado, en particular en las regiones menos favorecidas; y e) desarrollo de un conjunto de medidas de estímulo de la oferta y la demanda, con el fin de mejorar el acceso y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el marco regional<sup>15</sup>.**

#### **3.4) Gestión sostenible del medio ambiente y del Patrimonio Cultural:**

El desarrollo territorial puede tener un papel importante en el mantenimiento y la utilización sostenible de la biodiversidad a escala local y regional, y por ello, aunque a veces ello se traduzca en medidas estrictas de protección, la presencia de tales valores puede incluirse, y a menudo resulta más acertado, dentro de estrategias de desarrollo territorial de zonas más extensas.

En este sentido, la naturaleza y el patrimonio cultural constituyen un factor económico de importancia creciente para el desarrollo del territorio ya que la calidad de vida, tanto en las ciudades y sus alrededores, como en el medio rural influye de manera creciente en la implantación de las empresas. Además, los atractivos naturales y culturales son esenciales para el desarrollo del turismo.

---

<sup>15</sup> COMISIÓN EUROPEA."ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 32.



**Para la conservación y el desarrollo de los recursos naturales son imprescindibles estrategias integradas de desarrollo y modelos de planificación adecuados, así como modos de gestión apropiados que garanticen el equilibrio entre la mejora de las condiciones de vida de la población y la protección de la naturaleza. Los estudios de impacto ambiental y territorial proporcionan la información necesaria a tal efecto. Las opciones políticas propuestas en este sentido por la ETE son: a) desarrollo de las redes ecológicas europeas, como se propone en Natura 2000, en particular conectando entre sí las zonas protegidas y lugares de valor natural de importancia regional, nacional, transnacional y comunitaria; b) integración del mantenimiento de la biodiversidad en las políticas sectorial (agricultura, política regional, transportes, pesca, etc.), como se prevé en la Estrategia Comunitaria de Biodiversidad; c) elaboración de estrategias integradas de desarrollo territorial para las zonas protegidas, las zonas ambientalmente sensibles y zonas de gran biodiversidad, como las zonas costeras, regiones montañosas y zonas húmedas, teniendo en cuenta el equilibrio entre protección y desarrollo, y basándose en estudios de impacto ambiental y territorial realizados en colaboración con las socios interesados; d) aumento de la utilización de instrumentos económicos para reconocer el valor ecológico de las zonas protegidas y las zonas ambientalmente sensibles; e) promoción de estructuras urbanas que requieran menos energía y generen menos tráfico, de una planificación integrada de los recursos, y del aumento del uso de las energías renovables, con el fin de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>; f) protección del suelo como base de la vida para el hombre, los animales y las plantas, mediante la reducción de la erosión, de la destrucción del suelo y de la utilización excesiva de los espacios abiertos; y g) elaboración de estrategias para la gestión de los riesgos en las zonas amenazadas de catástrofes naturales a escala local, regional y transnacional<sup>16</sup>.**

---

<sup>16</sup> COMISIÓN EUROPEA."ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pags. 34 y 35.

En relación con los *recursos hídricos*, en tanto que recurso vital para la naturaleza, la agricultura, los hogares, la industria, el ocio, la producción de energía y los transportes, resulta indispensable el desarrollo de una política de protección del agua y una gestión inteligente de los recursos hídricos. Para ello, la política sobre aguas superficiales y subterráneas debe coordinarse con la política de desarrollo territorial, fundamentalmente a través de medidas preventivas; una apropiada planificación territorial y de uso del suelo; y mediante estudios de impacto ambiental e impacto territorial. Las opciones políticas propuestas en este sentido son: **a) la mejora del equilibrio entre el suministro y la demanda de agua, en particular en las zonas expuestas al riesgo de sequía. Desarrollo y aplicación de instrumentos económicos para la gestión del agua, incluida la promoción de métodos de explotación agraria y de tecnologías de riego que reduzcan el uso de recursos hídricos en las regiones que sufren escasez de agua; b) fomento de la cooperación transnacional e interregional en la aplicación de estrategias integradas para la gestión de recursos hídricos, incluyendo los grandes acuíferos subterráneos, en particular en las regiones amenazadas de sequía o inundaciones, así como en las regiones costeras; c) conservación y recuperación de las grandes zonas húmedas amenazadas por una extracción de agua excesiva o por la desviación de sus afluentes; y d) gestión concertada de los mares, en particular conservación y recuperación de los ecosistemas marinos amenazados**<sup>17</sup>.

Por otro lado, los *paisajes culturales* contribuyen, mediante su singularidad, a la identidad local y regional de una zona, reflejan la historia y las interacciones entre el hombre y la naturaleza, y por ello, resultan de gran interés para el desarrollo turístico.

Aunque la conservación de estos paisajes es muy importante, ello no debe impedir necesariamente su explotación económica, y así, si bien en algunos casos será necesaria una protección específica de los lugares de interés particular, en otros, será mejor

---

<sup>17</sup> COMISIÓN EUROPEA."ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 36.

preservar o recuperar paisajes enteros, ya sea porque tal recuperación o desarrollo creativo de los paisajes resulte más importante que la conservación de la situación actual de los mismos, o porque el deterioro de la zona se deba esencialmente a la falta de intervención humana, como es el caso de las zonas en las que se han abandonado los métodos tradicionales de utilización agrícola del suelo. En este caso, la ETE, propone: **a) conservación y desarrollo creativo de los paisajes culturales que tengan un particular significado cultural, histórico, estético y ecológico; b) valorización de los paisajes culturales en el marco de estrategias integradas de desarrollo territorial; c) mejora de la coordinación de las medidas de desarrollo que afectan a los paisajes; y d) recuperación creativa de los paisajes dañados por la intervención humana, incluyendo medidas de nueva puesta en cultivo**<sup>18</sup>.

Finalmente, en lo que se refiere a la gestión creativa del *patrimonio cultural*, son necesarios programas de protección con el fin de evitar daños irreparables debidos especialmente a la contaminación, las intervenciones humanas y los riesgos naturales, objetivos que podrían verse facilitados mediante las siguientes medidas: **a) desarrollo de estrategias integradas para la protección del patrimonio cultural amenazado por el deterioro o el abandonado, incluyendo la elaboración de instrumentos para la evaluación de los riesgos y para superar las situaciones de crisis; b) conservación y transformación creativa de los conjuntos urbanos que merezcan protección; c) promoción de la construcción de edificios contemporáneos de alta calidad arquitectónica; y d) refuerzo de la percepción de la política de desarrollo territorial y urbano como contribución al patrimonio cultural de las generaciones futuras**<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> COMISIÓN EUROPEA."ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 37.

<sup>19</sup> COMISIÓN EUROPEA."ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1999. Pag. 38.

La gestión sostenible del medio ambiente y del patrimonio cultural de la Unión Europea se concibe como protección a través de mecanismos que contribuyan a la conservación de la identidad regional y al mantenimiento de la diversidad natural y cultural de las regiones y ciudades de la Unión Europea, más ahora que estamos en la era de la globalización<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> La *Iniciativa comunitaria INTERREG II-C*, aprobada por la Comisión Europea mediante la Decisión nº C(98) 819 de 7 de abril de 1998, tuvo como principal finalidad promover la cooperación en materia de ordenación del territorio en zonas geográficas de diferentes Estados miembros para contribuir al incremento de la cohesión económica y social de la Unión. El espacio transnacional del programa Sudoeste europeo / Diagonal Continental está constituido por regiones pertenecientes a tres Estados: Portugal, España y Francia. Los dos primeros países están comprendidos en su totalidad y Francia engloba las regiones de Auvergne, Midi-Pyrénées y Limousin (además, para el conjunto de las regiones y, en particular, en una lógica de conexión de costas (Atlántica y Mediterránea) y de refuerzo de la cohesión de los territorios que poseen una coherencia geográfica (zonas del Macizo Central), se podrán desarrollar cooperaciones con las regiones limítrofes de las regiones beneficiadas por el Programa operativo). El Programa operativo iba encaminado a atenuar diversos desequilibrios territoriales identificados en el marco del espacio transnacional de los tres países participantes en el programa (nivel de desarrollo y de integración económica débil, consolidación insuficiente de la estructura de los sistemas urbanos, baja densidad de población, insuficiencia de los transportes ...), concentrándose fundamentalmente en los puntos de interés común de los diferentes territorios, para favorecer la sostenibilidad del desarrollo económico de las regiones elegibles, principalmente mediante la puesta en valor del patrimonio natural y cultural. La medida C de la Iniciativa Comunitaria Interreg II buscaba así promocionar un desarrollo equilibrado y armónico en materia de ordenación del territorio europeo, a través de la cooperación transnacional. Esta cooperación, que requiere la participación de los Estados y de las autoridades competentes en materia de ordenación del territorio, se basa en una serie de prioridades relativas al desarrollo de los territorios y definidas, de común acuerdo, por el conjunto del espacio transnacional en cuestión. Dicho programa dio lugar a un a primera generación de proyectos innovadores y multisectoriales en materia de desarrollo territorial, concebidos y puestos en práctica por socios transnacionales. Aunque con una dotación no muy alta (5,5 M€ de FEDER) en comparación con otros programas INTERREG II de cooperación transnacional ( 20 M€ de FEDER de media), este programa permitió emprender estudios, intercambiar experiencias y acciones piloto, entre los que se encuentran algunos temas de máximo interés como la organización de sistemas urbanos, la revitalización de territorios rurales, el refuerzo de la intermodalidad y el desarrollo del transporte por ferrocarril. La continuación de este programa se debe al *programa INTERREG IIIB* (este programa puede descargarse en [http://www.interreg-sudoe.org/castellano/document/interreg\\_IIIb\\_sudoe.pdf](http://www.interreg-sudoe.org/castellano/document/interreg_IIIb_sudoe.pdf)). La Comisión europea ha adoptado las orientaciones de la iniciativa comunitaria INTERREG III el 28 de abril de 2000 (comunicación al DOCE C 143 de 23 de mayo de 2000). Entre los tres capítulos establecidos, el capítulo B de INTERREG III tiene como objetivo el desarrollo de la cooperación transnacional entre autoridades nacionales, regionales y locales para promover un mayor grado de integración territorial en el seno de grandes agrupaciones de regiones en Europa, con el fin de lograr un desarrollo sostenible, armonioso y equilibrado en la Comunidad y a una mejor integración territorial con los países candidatos y con los países vecinos, entre los que se encuentran los de la Cuenca Mediterránea, contribuyendo al refuerzo de la cohesión económica y social en la Unión europea. Para ello, debe tomar en consideración las prioridades de las otras políticas comunitarias que tienen un impacto territorial marcado: redes Transeuropeas de transportes (RTE –T), política de medio ambiente, política de Investigación y Desarrollo (I+D), conforme al punto 14 de la Comunicación. Las prioridades del programa son: 1) *Estructuración policéntrica del espacio y refuerzo de los polos de competencia*, (p.e. URBDISP, CÉNTRICO, ECOPOLIS, EURMET, CIUMED, PARELELO 40, PLESTER, y URGENTE) ; 2) *Gestión del Patrimonio Natural y Cultural y promoción del Medio Ambiente* (p.e. PORT NETS, ARBOSUDOE, RURURBA, TERRISC, PROIDEAS, GESNATURA, CIUDADES DE CINE, VALTESCO, RECOVALOR, TRADICIÓN, MEDIEWALL,

---

ARQUETUR, y RUTAPESCA); 3) *Desarrollo de sistemas de comunicación eficaces y duraderos y mejora del acceso a la sociedad de la información* (p.e. , PIRENNE II, IDEIA-STCC, AUTROP, LIGA2SUD, REDCIDI, ARTIC, MEDIO RURAL Y NUEVAS TECNOLOGÍAS, LABIRINTO, APSI, PORTEDEJO, ETOURISM, CTMT, y CYBERAL) ; 4) *Desarrollo de un marco de cooperación perenne por parte de los actores del Sudoeste , mediante la puesta en marcha de acciones territoriales comunes* (p.e. GESTIÓN DE LA DEMANDA DE VISITANTES EN ESPACIOS NATURALES (EN), FEDERES, GEOALEX, FOREMED, CPPAS, y YAGO); así como 5) *Asistencia Técnica para garantizar la cobertura de los gastos relativos a la gestión, la puesta en marcha, el seguimiento y el control del programa operativo, y también los gastos relativos a la realización de los estudios, seminarios, acciones de información, evaluaciones externas, etc.* (<http://www.interreg-sudoe.org/castellano/project/present.asp>.) En este mismo sentido, *La Conferencia de las Ciudades del Arco Atlántico*, a través de las actuaciones realizadas por las *Comisiones temáticas* (Desarrollo Económico, Cooperación Portuaria, Desarrollo urbano, Accesibilidad, Cultura y Patrimonio) y mediante la presentación de diferentes *proyectos INTERREG IIIB*, quiere participar en la estructuración de su espacio. De esta manera, los proyectos presentados en distintos ámbitos permitirán a las ciudades del espacio atlántico cooperar activamente al desarrollo de cada una, establecer sinergias en los ámbitos donde la actuación conjunta permita superar los límites impuestos por la perifericidad del espacio y poner en común los medios que pueda aportar cada una. El programa Interreg IIIB debería permitir, asimismo, a través de dos proyectos presentados por las regiones del Arco Atlántico, en colaboración con las ciudades y los agentes sociales, no sólo llevar a cabo una reflexión sobre la cooperación interregional y sus efectos en la estructuración del espacio atlántico mediante la creación de un observatorio, sino también identificar los requisitos que deben cumplirse para que los territorios atlánticos, y concretamente las ciudades, refuercen su competitividad y su grado de atracción en el contexto de la globalización, y ello a través de un mejor reparto de funciones y especializaciones que garantice la complementariedad y las sinergias que el proyecto policéntrico pretende fomentar. Los resultados de tales proyectos enriquecerán la reflexión en curso sobre la reforma de la política regional, su nexa con el fenómeno urbano y su papel en la consecución de una Europa territorialmente más equilibrada y socialmente más justa. A medio plazo, Europa no puede prescindir de dicha reflexión, teniendo en cuenta la perspectiva de la ampliación y los profundos cambios que va a generar en la política regional. [http://www.arcato.org/Ressources/Documents/BE\\_Pol\\_Urbaine\\_1\\_3\\_02\\_ES.pdf](http://www.arcato.org/Ressources/Documents/BE_Pol_Urbaine_1_3_02_ES.pdf). Pags. 3 y 4. En relación con la iniciativa INTERREG III están también la *Iniciativa LEADER +*, de desarrollo rural para el período 2000-2006 (COMISIÓN EUROPEA. “Comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader+), de 14 de abril de 2000”. DOCE C 139/05, 18.5.2000) , articulada sobre la base de tres apartados: 1) Estrategias Territoriales de desarrollo rural, integradas, de carácter piloto; 2) Apoyo de la cooperación entre territorios rurales; y 3) Integración en una red (<http://www.dicoruna.es/ipe/ayudas/DesarrolloTerritorial/territoriocohesion/leaderii/LEADER2000-2006.htm>.); o la *Iniciativa URBAN II*, relativa a la regeneración económica y social de las zonas urbanas. 2000-2006 (COMISIÓN EUROPEA. “Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una Iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible - URBAN II”. DOCE C 141/04, 19.05.2000). Las ciudades seleccionadas para los proyectos se encuentran en la página [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/urban2/cities\\_web\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/cities_web_en.htm)., entre otras.

---

**OBJETIVOS POLÍTICOS Y OPCIONES PARA EL TERRITORIO EUROPEO (\*)**

---

<b>Desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre el campo y la ciudad</b>	<b>Acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento</b>	<b>Gestión prudente de la Naturaleza y el patrimonio cultural</b>
– Desarrollo Territorial policéntrico y equilibrado de la Unión Europea.	– Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento.	– Naturaleza y patrimonio cultural como potenciales de desarrollo.
– Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas.	– Desarrollo policéntrico: modelo para una mejora accesibilidad.	– Conservación y desarrollo del patrimonio natural.
– Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales.	– Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras.	– Gestión de los recursos hídricos: un reto para el desarrollo territorial.
– Asociación entre el campo y la ciudad	– Difusión de la innovación y el conocimiento.	– Gestión creativa de los paisajes. – Gestión creativa del patrimonio cultural.

---

(\*) Cuadro tomado de MORATILLA, F. *La Estrategia Territorial Europea. Una dimensión prospectiva del desarrollo regional*. III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Gijón, 3 a 6 de julio de 2001. [http://www.fundicot.org/grupo%209/P9ginv01.pdf.\(29/1/2003\)](http://www.fundicot.org/grupo%209/P9ginv01.pdf.(29/1/2003)). Pag. 9.

#### 4) EFECTOS DE LAS PROPUESTAS DE LA ETE SOBRE EL DILEMA DEL MODELO URBANO EUROPEO DE CIUDADES DIFUSAS O CONCENTRADAS

Las estrategias propuestas por el documento europeo de Postdam de 1999, en relación con el modelo urbano de la Comunidad Europea, ¿potencian la consolidación de un modelo de ciudad difusa o de un modelo de ciudad concentrada?.

- 1) Las **políticas de desarrollo policéntrico** están dirigidas hacia el equilibrio territorial en Europa a través de la concentración de la actividad económica en determinadas áreas. Los núcleos urbanos resultan así suficientemente dinámicos y atractivos como para servir de referente a las zonas rurales que los circundan, evitando el desarrollo de modelos urbanos dispersos.
- 2) En este mismo sentido, la **mejora en el acceso a las infraestructuras** es un factor esencial para la promoción de un desarrollo policéntrico y por tanto, de un modelo urbano concentrado. El aumento de la cantidad y calidad de las redes de transportes permiten una comunicación más rápida y eficaz no sólo de los distintos núcleos de desarrollo, dentro y fuera de una misma región, sino de cada uno de ellos con sus zonas de influencia. Asimismo, el desarrollo de las redes de telecomunicaciones estimula el de los núcleos bien comunicados.
- 3) Por otro lado, la propuesta de **difusión de la innovación y el conocimiento** facilita la implantación de empresas en las regiones rurales, favoreciendo la consolidación de modelos de ciudades difusas, sin núcleos claros de concentración de actividades.
- 4) Finalmente, y al igual que la anterior, la **gestión sostenible del medio ambiente y del Patrimonio Cultural** supone el desarrollo de incentivos para la inversión en zonas de riqueza relacionadas con valores distintos de los puramente económicos, como por ejemplo, los desarrollos turísticos asociados a espacios de baja densidad

de población y con una fuerte caracterización ambiental. Esta propuesta, por tanto, trae como consecuencia un impulso del modelo de ciudad difusa.

La mejora de la calidad de vida en las zonas distintas a los núcleos principales de actividad económica, provocada no sólo por la utilización sostenible de los activos, ambientales o culturales, de cada región sino también por el acercamiento de la innovación y el conocimiento a todas las zonas del territorio europeo, influye en la creciente implantación de empresas, y con ello, en la consolidación de modelos dispersos de crecimiento urbano.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, E. “El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea”. Vol I. *El marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. Aplicación de la legislación ambiental comunitaria*. Cuadernos de Estudios Europeos. Cívitas. Madrid, 1993.
- ALLENDE LANDA, J. *Desarrollo sostenible. De lo global a lo local*. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. Vol. III. Tercera Época. Nº 104, primavera 1995.
- ASIS ROIG, A. *Los transportes urbanos colectivos*. Incluido en MUÑOZ MACHADO, A. “Tratado de Derecho municipal”. Civitas. Madrid, 1988.
- BAKER, S. *La política medioambiental y las regiones periféricas de la Comunidad Europea*. Incluido en ARENILLA, M *et. al.* “La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental”. Universidad de Granada. Granada, 1994.
- CALONGE VELÁZQUEZ, A. “Políticas Comunitarias”. Lex Nova. Valladolid, 2002.
- CALVO HERRERO, R. *Evaluación Estratégica Ambiental de Planes y Programas*. Revista Mensual de Gestión Ambiental. La Ley Actualidad. Diciembre 2000.
- CASTELLS, M. y MAY, P. “Las Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI”. Alianza editorial. Madrid, 1994.
- FALUDI, A. & WATERHOUT, B. “The making of the European Spatial Development Perspective. No Master Plan”. Routledge. Taylor & Francis Group. London, 2002.
- FALUDI, A. *Unfinished business: European Spatial Planning in the 2000s*. XVI Congress of the Association of European Planning Schools. Volos (Grece), 10-15 July, 2002, en [http://www.prd.yth.gr/aesop/schedule/keynote/faludi.htm#\\_ftn1](http://www.prd.yth.gr/aesop/schedule/keynote/faludi.htm#_ftn1).
- FRIEDMANN, J. y WEAVER, L. “Territorio y Función. La evolución de la planificación regional”, CEAL, Madrid, 1981.
- GRASSE, A. *The future of the regional dimension in the EU: Nice and beyond*. Journal of European integration. Reuen d'intégration Européenne, nº 4, vol. 23, año 2001.
- GRUPO ADUAR. “Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio”. Ariel Referencia. Barcelona, 2000.
- HILDENBRAND SCHEID, A. “Política de Ordenación del Territorio en Europa”. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996.
- HILDENBRAND SCHEID, A. *Nuevas iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio*. Revista de Instituciones Europeas. Vol 23, nº1. enero-abril, 1996.
- ISAAC, G. “Manual de Derecho Comunitario General”. Ariel Derecho. 5ª edición. Barcelona, 2000.
- JIMÉNEZ BELTRÁN, D. “La Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea en el contexto global: de Río a Johannesburgo”. ICE Desarrollo Sostenible, nº 800. Junio-julio, 2002.
- KEATING, M. *Modelos de desarrollo regional*. Incluido en ARENILLA, M. *et.al.* “La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental”. Biblioteca de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad de Granada. Granada, 1994.

- KRÄMER, L. *Integración de los requisitos medioambientales en las demás políticas de la Comunidad Europea*, incluido en “Derecho medioambiental en la Unión Europea”. McGraw Hill. Madrid, 1996.
- LABASSE. “La organización del espacio”, IEAL, Madrid, 1973.
- LANDÁBURU, E. La política regional comunitaria y la ordenación del territorio europeo. *Estudios Territoriales*, 26: 21-29, 1988.
- LÁZARO ARAUJO, L. *El desarrollo local y los Fondos Estructurales*. Ciudad y Territorio. *Estudios Territoriales*, Vol. XXXI, Tercera época, nº 122, 1999.
- LÓPEZ CORRAL, A. España. *Los transportes conectan la periferia*. Inforegio Panorama. Revista trimestral de los agentes de desarrollo regional. Enero, 2001. [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/panorama2/pano2\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/panorama2/pano2_es.htm)
- LÓPEZ RAMÓN, F. “Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio”. Aranzadi. Pamplona, 1995.
- LÓPEZ RAMÓN, F. *Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental*. Revista de Administración Pública, nº 142, 1997.
- LÓPEZ RAMÓN, F. *Planificación Territorial*. Revista de Administración Pública nº 114. Septiembre-diciembre 1987.
- MARTÍN MATEO, R. “Manual de Derecho Ambiental”. Trivium. Madrid, 1995.
- MORALES MATOS, G. *Impactos ambientales inducidos pro el fenómeno turístico en el litoral ibérico e islas hispanolusas*. (Artículo inédito, 2003).
- PAREJO ALFONSO, L y KRÄMER, L.”Derecho medioambiental de la Unión Europea”. McGraw Hill. Madrid, 1996.
- PAREJO ALFONSO, L. “La Ordenación Urbanística. El período 1956-1975”. Montecorvo. Madrid, 1979.
- PAREJO ALFONSO, L. *La política regional en la Comunidad Económica Europea*. Incluido en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., GONZÁLEZ CAMPOS, J. D., y MUÑOZ MACHADO, S. “Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho Español”. Volumen III. Cívitas, 1º edición. Madrid, 1986.
- PAREJO ALFONSO, L. *Origen y desarrollo del derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario –europeo*. Incluido en PAREJO ALFONSO, L. y KRÄMER, L. “Derecho medioambiental de la Unión Europea”. McGraw Hill. Madrid, 1996.
- RACIONERO, L. “Sistemas de ciudades y ordenación del territorio”. Alianza Editorial. Madrid, 1986.
- ROGERS, R. “Ciudades para un pequeño planeta”. Gustavo Gili. Barcelona, 2000.
- SALVÀ TOMÀS, P.A. *El Arco Mediterráneo Español: sus perspectivas como espacio de futuro*. Revista Valenciana d’Estudis Autònoms, nº 22. Primer Trimestre de 1998. [http://www.pre.gva.es/argos/rvea/libro\\_22/23-22.pdf](http://www.pre.gva.es/argos/rvea/libro_22/23-22.pdf).

- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, D. *La futura política ambiental de la Comunidad Europea*. Revista de Derecho urbanístico. Enero-febrero, 1987. Año XXI, nº 101.
- SHAWN, D. *Delivering the European Spatial Development Perspective*. The University of Liverpool. October, 2001. <http://liv.ac.uk/civdes/posReport.pdf>.
- TAUTELLE, F. *Le SDEC, instrument de l'aménagement du territoire européen?*. Territoires 2020. Territoires d'Europe, territoires du monde, nº 1. DATAR. Juin, 2001. <http://www.la-fedurok.org/docs/DATAR-Territoires2020Tome2.pdf>
- VON WEIZÄCKER, E.U. "Política de la Tierra. Una política ecológica realista en el umbral del siglo del medio ambiente". Editorial Sistema. Colección Política Medio Ambiente. Tercera edición actualizada. Madrid, 1993.
- ZETER, J. *The British Perspective on the ESDP Process*. New Orleans 2001 APA. American Planning Association. 2001 National Planning Conferences. March, 2001. <http://www.asu.edu/caed/proceedings01/>.
- COMISIÓN EUROPEA. "Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia". Boletín de la Unión Europea, suplemento 5/97.
- COMISION EUROPEA. "Comunicación de la Comisión a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo". C (2000) 1101).
- COMISION EUROPEA. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa". Bruselas, 27/9/2000. COM (2000) 547 final).
- COMISIÓN EUROPEA. "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras". COM (511) final. [http://www.europa.eu.int/eur-ex/es/search\\_dpi.html](http://www.europa.eu.int/eur-ex/es/search_dpi.html).
- COMISIÓN EUROPEA. "ETE Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea". Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.Luxemburgo, mayo 1999.
- COMISIÓN EUROPEA. "Hacia un desarrollo sostenible. Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible". Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1993.



**DESARROLLO DE LAS DIRECTRICES  
DE ORDENACIÓN TERRITORIAL  
DE LA C.A.P.V. A LOS 5 AÑOS DE SU  
APROBACIÓN: PTP Y PTS**



## **1.- LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.**

No puede comenzarse esta pequeña exposición sobre las Directrices sin hacer una mínima mención a su proceso de tramitación.

- El proceso de tramitación de las Directrices.

El proceso de redacción y tramitación de las Directrices dura desde el año 1990 hasta el año 1997. La tramitación es muy larga; en concreto el documento definitivo ya obtiene su primer trámite previo a la aprobación inicial en diciembre de 1993 comenzando una lenta tramitación. En 1994 la falta de acuerdo entre los dos partidos gobernantes para su elevación a aprobación definitiva conlleva la paralización del proceso de aprobación.

El elemento que provoca la paralización de la tramitación es la consideración que las Directrices plantean una distinta distribución competencial entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. En este sentido se produce un temor a una rotura del equilibrio de poder definido por la Ley de Territorios Históricos de 1983, que establece el reparto de competencias entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. Se reiniciará la tramitación tras la formación de un nuevo Gobierno y el cambio de los responsables políticos del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.

La tramitación es larga, sin embargo todo el proceso de discusión que conlleva la aprobación definitiva de las Directrices supone a la larga un proceso interesante de debate en relación con una disciplina nueva, la de la Ordenación del Territorio. De forma inconsciente será un espaldarazo a una disciplina que precisaba de una “puesta de largo en sociedad”.

A lo largo del presente informe se realiza una pequeña exposición de dos elementos fundamentales de las Directrices, cuales son:

### A) Euskadi en el contexto europeo.

La visión de conjunto que tienen las Directrices de Ordenación del Territorio y su función como marco integral de referencia permiten desarrollar una ordenación equilibrada que permita propiciar la integración de Euskadi en el espacio europeo, tal y como se pretende en el Acuerdo de Gobierno de la VII legislatura dentro del punto V. Un nuevo modelo de autogobierno, concretamente en su apartado E) la Sostenibilidad en el uso de los recursos y el sistema ambiental.



Cada vez más la consolidación de un espacio europeo único y la progresiva disolución de las fronteras entre países hace que la competencia y la cooperación entre los territorios aumente.

En el futuro de Europa, cada territorio y cada región deben identificar su vocación y sus estrategias de desarrollo en un contexto más interrelacionado. En este nuevo contexto una de los objetivos principales de las DOT es definir los elementos estratégicos de carácter físico y funcional que resultan claves para que la Comunidad Autónoma del País Vasco pueda integrarse eficazmente en este nuevo espacio europeo.

El País Vasco ocupa una posición estratégica en la intersección del corredor norte-sur París Madrid y dos corredores transversales, Eje del Ebro y Eje de la Cornisa Cantábrica. Tiene vocación de liderar el Arco Atlántico y ser una importante charnela de integración entre el Arco Atlántico y el Norte del Sur que son dos grandes euro regiones con clara proyección de futuro. Además, está situado en el centro de gravedad de un importante nodo de centralidad europeo en el que junto al propio territorio de la CAPV se integra Cantabria, Rioja, Navarra, y el área de Bayona.

El Sistema Polinuclear Vasco de Capitales, en ausencia de otros sistemas urbanos de este rango en las regiones españolas y francesas de su entorno inmediato, tiene vocación de intensificar la innovación y constituir un potente nodo de desarrollo para la nueva economía. Cada vez más, la consolidación de un espacio europeo único y la progresiva disolución de las fronteras entre países hacen que la competencia y la cooperación entre los territorios aumenten. En el futuro de Europa, cada territorio y cada ciudad deben identificar su vocación y sus estrategias de desarrollo en un contexto más interrelacionado. En el caso del País Vasco es esencial definir las claves de la integración funcional e infraestructural con las demás regiones europeas.

El Modelo Territorial de las DOT hace un énfasis especial en identificar las ventajas que para el País Vasco derivan de su localización y en proponer iniciativas territoriales que permitan aprovecharlas como elemento clave del desarrollo territorial:

- Se encuentra en una posición europea mucho más central que las otras regiones atlánticas de la Península Ibérica (Cantabria, Asturias, Galicia y Portugal) y ello le hace estar más cerca a la denominada “Orbita de las Altas Tecnologías” y disponer de mayores posibilidades de integración con los espacios neurálgicos de la Europa comunitaria.
- Además, el País Vasco es el territorio del Arco Atlántico que más cerca se encuentra del Arco Mediterráneo, que es uno de los espacios más dinámicos y de mayor crecimiento de Europa.



- Se halla en la intersección del corredor europeo norte-sur que va desde el norte de Europa hasta Andalucía pasando por París, Aquitania, el propio País Vasco y Madrid y dos corredores transversales que son el Eje del Ebro y el corredor en formación de la Cornisa Cantábrica.
- En torno a las capitales vascas hay diversas ciudades de rango notable, a escasa distancia y con posibilidad de una interacción funcional mayor. Se trata de Santander, Logroño, Pamplona y Bayona. Globalmente pueden configurar un nodo de centralidad europeo que actúe como rótula urbana de articulación de espacios de más amplio alcance.

El País Vasco tiene una importante ventaja competitiva derivada de su configuración territorial y de su localización geográfica para constituir una auténtica “Rótula” de articulación entre el Arco Atlántico y los espacios más dinámicos de Europa. Para configurar esta idea de “Rótula” se proponen actuaciones muy potentes en diversos ámbitos complementarios.

En primer lugar se considera esencial lograr una mayor integración del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales. Es la disponibilidad de una sólida armadura urbana, y en particular la disponibilidad de ofertas ciudadanas capaces de dar respuesta a las demandas de un contexto global altamente exigente y competitivo, el factor territorial más determinante para desempeñar un papel activo en el espacio europeo. Las dimensiones urbanas de cada una de las tres capitales, por si solas, pueden ser insuficientes para lograr este objetivo. Sin embargo es enorme el potencial de una estructura urbana que integre a Bilbao, San Sebastián y Vitoria aprovechando la proximidad entre estas ciudades y las fortalezas singulares de cada una de ellas. Esta integración significa tanto definir un perfil específico para cada una de las tres ciudades, que refuerce su vinculación mutua mediante las ofertas complementarias de cada una de ellas, como hacer físicamente posible esa integración con la mejora de las conexiones entre estas ciudades por carretera y por ferrocarril.

El impulso a las actividades económicas innovadoras, y a las funciones de educación e investigación constituye el otro factor fundamental para posicionarse en el nuevo escenario internacional. El fomento de la especialización de nuestra Comunidad Autónoma en el campo de la investigación tecnológica y de los servicios de apoyo a empresas es básico para impulsar la cooperación con otras regiones europeas en materia tecnológica y comercial. Este objetivo se plasma de forma directa en las estrategias de creación de espacios de innovación pero depende, sobre todo, de las iniciativas que se proponen en materia de renovación de espacios urbanos e industriales, de calidad ambiental, de potenciación de las grandes infraestructuras de conexión exterior y de fortalecimiento de las infraestructuras y servicios avanzados de telecomunicaciones.

Sobre todo es el énfasis en las iniciativas de mejora de la calidad urbana y ambiental del conjunto de Euskadi y actuaciones paralelas de mejora del sistema

de equipamientos para incrementar la "atractividad" global de nuestro territorio para la residencia y para el trabajo lo que constituye el factor clave para el futuro. Son estas iniciativas, especialmente importantes en un territorio que resurge tras una profunda crisis industrial y en el que décadas de rápido desarrollo demográfico y la especialización en sectores productivos maduros han dejado una profunda huella las que centran la atención de las DOT para configurar un nuevo polo de desarrollo socioeconómico y de atractivo territorial en el marco europeo.

Esta reflexión sobre Euskadi en el contexto de europeo es una reflexión que recoge el documento para aprobación inicial de las Directrices aportando en ese momento, año 1992, pensamientos novedosos que no se habían dado, resolviendo con brillantez la posible dicotomía existente en cuanto al papel de Euskadi en Europa, dada por una lado su pertenencia al Arco Atlántico y por otro la necesidad de conexión al eje del Mediterráneo a través del valle del Ebro.

El documento para aprobación inicial de las Directrices supera la visión del Avance cuando éste distinguía Bilbao como capital regional de Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián como capitales subregionales (distinción que conllevó mucha contestación de las capitales consideradas agraviadas). La reflexión europea hará que el documento de las Directrices avance olvidándose de la distinción entre las tres capitales para introducir el concepto de Sistema Polinuclear Vasco de Capitales, propugnando a partir de ahí las estrategias de integración y complementariedad

## B) El Modelo Territorial de las Directrices. Las componentes del Modelo

De forma muy sintética el Modelo Territorial que las DOT proponen para el País Vasco se puede sintetizar en cuatro estrategias básicas referidas a los cuatro aspectos clave que configuran la estructura del territorio y sus potencialidades futuras:

*1.- El Medio Físico y los espacios naturales valiosos.* Se parte de la identificación de los espacios naturales valiosos y de la vocación del territorio. En un territorio tan denso y sometido a una presión de las actividades económicas y residenciales tan fuerte, es esencial partir de la identificación de la vocación y capacidad de acogida para garantizar un modelo territorial equilibrado y sostenible.

*2.- El Sistema de Ciudades.* Otro aspecto esencial del modelo territorial es el sistema urbano, es decir, el conjunto interrelacionado de ciudades de distinto rango que lideran la totalidad de nuestro territorio. Se han identificado las principales capitales vascas y una red completa de ciudades de tamaño medio que tienen vocación de desempeñar funciones de desarrollo y de equilibrio muy importantes.





3.- *Las Áreas Funcionales* corresponden con los ámbitos de influencia urbana de las ciudades del sistema vasco. Constituyen la escala territorial intermedia para el desarrollo de las DOT. La futura redacción de Planes Territoriales Parciales sobre estos territorios les dota de un protagonismo especial en la configuración del modelo territorial.

4.- *Las Interrelaciones a través de las infraestructuras básicas.* Es importante no concebir el diseño de las infraestructuras desde una óptica sectorial sino como elemento esencial en el diseño del futuro modelo territorial y en relación con el sistema de ciudades y con las características del medio físico.

## 1.- Desarrollo sostenible, Ordenación del Medio Físico y del SNU

### a) Desarrollo sostenible.

El desarrollo sostenible o sustentable se ha situado en el centro del debate medio ambiente-desarrollo hacia finales de siglo XX. No se trata de una teoría del desarrollo ni de un modelo de crecimiento, sino de un nuevo **enfoque** que es imprescindible aplicar en la ordenación territorial. Sostenible según la definición más difundida es un desarrollo "que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades"

El concepto de Sostenibilidad afecta especialmente a todas las disciplinas que tratan de guiar las acciones humanas y, en particular, a aquellas cuyo objetivo es planificar o proyectar la realización de obras que impliquen la modificación de elementos naturales preexistentes. Y, naturalmente, el urbanismo y la planificación territorial, en tanto que instrumentos en los que se establece la localización y tipología de la mayor parte de las infraestructuras, los edificios o las instalaciones, constituyen uno de los campos prioritarios de evaluación de la nueva cultura moral de la Sostenibilidad.

Las Directrices de Ordenación del Territorio aprobadas en el año 1997, ya adoptan como premisas básicas una concepción favorable al equilibrio en la ocupación del territorio destacando la prioridad que debe concederse a la valoración y planificación del medio físico en los procesos de ordenación, el papel determinante que la ordenación territorial, (en su concepción global e integrada del territorio) tiene que cumplir por encima de la planificación urbanística y la necesidad de superar ámbitos de ordenación tan exigüos como los municipales. Las Directrices de Ordenación del Territorio no profundizan expresamente en el debate medio ambiente-desarrollo -tan en voga- pero tampoco es este su cometido. Sin embargo, en el capítulo octavo realtivo al medio físico se recogen los siguientes enfoques prospectivos intimamente relacionados con el concepto de Sostenibilidad:



- El mantenimiento y revalorización del medio físico se enfrenta también al reto de consensuar con la población residente en el medio nuevas reglas que permitan la compatibilidad de actividades y residencia con el cuidado y mantenimiento del medio. (...).
- La ordenación del medio físico exige también un compromiso social de hábitos y comportamientos respetuosos con esta parte del territorio.

En el mencionado capítulo y dentro del apartado tercero denominado Criterios y Objetivos se aportan las siguientes ideas:

- Se introduce la idea de que el cuidado por el medio físico es un factor de diferenciación y ventaja competitiva.
- Se aprecia la necesidad de priorizar en esta materia los enfoques a largo plazo respecto a los de corto plazo.
- Se constata la necesidad de posibilitar un desarrollo económico que no entre en conflicto, sino por el contrario se vea favorecido, por un entorno natural atractivo y en buen estado de conservación .

Estos son los enfoques y criterios que aportan las Directrices de Ordenación del Territorio relacionados con la Sostenibilidad, ideas en su momento innovadoras que han alimentado el desarrollo y la aprobación del planeamiento territorial y municipal sirviendo de marco de referencia y también ilustrando la labor ordinaria de emisión de informes a los diferentes Departamentos con representación en la Comisión de Ordenación del País Vasco.

#### b) Ordenación del Medio Físico y del SNU

En la CAPV hay una altísima densidad de población, unos 300 habitantes por kilómetro cuadrado, lo cual supone una fuerte presión sobre el medio natural. Además, los niveles de congestión en determinadas áreas del territorio son alarmantes. Esta circunstancia exige una actitud especial de protección del medio físico y unas adecuadas estrategias de descongestión en correspondencia con la recuperación de áreas rurales en declive.

Las DOT, para la ordenación del medio físico han dividido el Suelo No Urbanizable de la CAPV en diversas Categorías de Ordenación cuyas delimitaciones definitivas serán establecidas para cada municipio en la correspondiente figura de planeamiento municipal.

- Especial Protección.
- Mejora Ambiental



- Forestal
- Zona Agroganadera y Campiña
- Pastizales Montanos
- Sin Vocación de uso definido
- Protección de Aguas Superficiales

Además junto a las Categorías de Ordenación se definen unas Sobrecargas referidas a riesgos o condiciones especiales del territorio que pueden condicionar el desarrollo de determinadas actividades.

- Vulnerabilidad de Acuíferos
- Áreas Erosionables
- Áreas Inundables
- Espacios Naturales y Biotopos Protegidos

Paralelamente, se ha establecido una relación detallada de 23 usos actuales o potenciales agrupados en los apartados de:

1. Protección Ambiental
2. Ocio y Esparcimiento
3. Explotación de Recursos Primarios
4. Infraestructuras
5. Usos Edificatorios

Se han cruzado en una Matriz las Categorías de Ordenación y los Usos o Actividades señalando aquellas que se consideran actividades a propiciar, aceptables o prohibidas.

Especial relevancia en la ordenación del Medio Físico tiene el tratamiento de los Espacios Naturales para los cuales se proponen un conjunto de medidas de acción positiva que incluyen la identificación de una Red de Espacios Naturales y, como referencia en forma de anexo, de un conjunto de Áreas de Especial Interés Natural. En conjunto configuran una auténtica red de lugares atractivos e irrepetibles para el disfrute de la población de nuestra Comunidad Autónoma.

## 2.- Ordenación del Sistema de Ciudades y Áreas Rurales de Euskadi

### *a) El Sistema Polinuclear Vasco de Capitales*

Uno de los principales retos, y a la vez una oportunidad única de las DOT, es propiciar la consecución en la Comunidad Autónoma de Euskadi de un Modelo Territorial que incorpore un sistema de ciudades coherente capaz de captar las innovaciones económicas, sociales y culturales que se generan en los espacios más dinámicos de Europa y difundirlas de forma equilibrada al conjunto de núcleos y territorios de distinto rango de Euskadi.

En el Sistema de Ciudades de la Comunidad Autónoma Vasca hay tres ciudades importantes a poca distancia entre ellas y que conjuntamente son capaces de liderar de forma equilibrada el conjunto de Euskadi y cada uno de los Territorios Históricos.

El Bilbao Metropolitano, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, por su tamaño funcional y estratégica situación geográfica, ejercen un papel estructurador muy positivo sobre sus respectivos Territorios Históricos. Sus actividades urbanas y equipamientos deben concebirse de forma complementaria. Las tres ciudades del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales conjuntamente deben liderar desde el punto de vista económico, cultural y específicamente urbano el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma.

La propuesta de las DOT con respecto al Bilbao Metropolitano, San Sebastián y Vitoria es la creación de un auténtico Sistema Polinuclear Vasco de Capitales concebido desde la óptica de la complementariedad y la interrelación, con objeto de constituir un soporte urbano integrado de alto rango capaz de liderar un amplio espacio regional que supere los límites político administrativos de Euskadi y que permita competir con eficacia en el nuevo contexto europeo en el que las áreas urbanas pugnan por la atracción de inversiones innovadoras y por alcanzar altos niveles de calidad ambiental.

### *b) Estrategias para el Espacio Rural*

Teniendo en cuenta el reducido tamaño territorial de Euskadi y la alta densidad demográfica, las áreas rurales adquieren un valor estratégico que supera la mera contribución de las actividades primarias al producto bruto.

Desde las DOT se considera fundamental articular una estrategia para poner en valor las áreas rurales manteniendo su idiosincrasia y creando unas condiciones propicias para la generación de empleo y para su desarrollo sostenible.

Se propone un amplio conjunto de medidas para revitalizar el medio rural y los núcleos tradicionales. Entre ellas podemos citar la rehabilitación de cascos

históricos, la ordenación de áreas de esparcimiento y núcleos de acceso al territorio, regulación de la segunda residencia, creación de hábitats alternativos, potenciación de núcleos de tamaño medio integrados en el medio rural, propuestas de equipamientos e infraestructuras, etc.

### 3.- Las Áreas Funcionales del Territorio

En estas DOT se asume el objetivo de potenciar una red de ciudades de tamaño medio capaces de estructurar de forma adecuada el conjunto de Áreas Funcionales del Territorio. Estas cabeceras tienen la función esencial de integrar los espacios rurales en el sistema urbano. Se considera que las Áreas Funcionales constituyen “piezas” cuya escala es adecuada para la aplicación de posibles estrategias de equilibrio territorial en el contexto global de la Comunidad Autónoma.

### 4.- Sistema Relacional. Infraestructuras del Modelo Territorial

De manera muy sintética puede decirse que el sistema de transporte se ha diseñado para optimizar las posibilidades de conexión exterior e interior de los núcleos que componen el sistema de ciudades propuesto para la CAPV.

Se asumen importantes planes y proyectos en marcha y se propone un conjunto variado de acciones complementarias para integrar el sistema de ciudades vasco en Europa, interconectar las tres capitales de Euskadi, mallar la red de ciudades de tamaño medio, lograr una mejor estructuración territorial interna de las diferentes Áreas Funcionales y propiciar un mayor equilibrio y complementariedad territorial.

Se propone además la potenciación del Sistema Aeroportuario Vasco, optimizando sus posibilidades y estableciendo una oferta coordinada y planificada de los Aeropuertos de Bilbao, Vitoria y San Sebastián, y también de los de Biarritz y Pamplona.

Con respecto a la infraestructura portuaria, se propone la Ampliación del Puerto de Bilbao dotándolo de la infraestructura y accesos adecuados a su vocación de puerto de máximo rango en el Atlántico. Se propone, también la potenciación del activo de infraestructura portuaria existente en el Puerto de Pasaia.

Finalmente, en las DOT se sugiere una mejora sustancial de las infraestructuras de telecomunicaciones por considerarlas de valor estratégico actualmente y sobre todo en el futuro.

## **2.- DESARROLLO DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL.**

Es necesario observar las Directrices de Ordenación Territorial no como documento en sí mismo, sino como documento situado en la cúspide de un proceso formado e integrado por todos los documentos de ordenación territorial: Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales. En este sentido el desarrollo que las Directrices de Ordenación Territorial han tenido a través de las figuras de ordenación territorial es el siguiente:

### **2.1.- Los Planes Territoriales Parciales.**

Como puede observarse del cuadro adjunto, es en este momento en el que puede decirse que comienza a avanzarse con un cierto ritmo a nivel de la figura de planeamiento territorial parcial.

Antes de aprobarse las directrices, hacia el año 1993 ya se firmaban los primeros convenios entre el Departamento de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco y los Departamentos de Urbanismo de las Diputaciones Forales para la puesta en marcha de los Planes Territoriales Parciales.

En todo este tiempo se han llevado a cabo redacciones de Estudios Previos, Avances, etc. Sin embargo es en la actualidad, como puede verse en el cuadro adjunto, cuando se ha llegado a la aprobación inicial de 7 Planes Territoriales Parciales en concreto de las Áreas Funcionales de Arrasate-Mondragón, Eibar-Ermua, Beasain-Zumárraga, Zarautz-Azpeitia (en Gipuzkoa); Álava Central, Laguardia y Llodio (en Álava).

Este período ha sido necesario para reflexionar sobre la escala intermedia, el contenido del planeamiento territorial parcial, el nivel de vinculación hacia el planeamiento urbanístico, etc. En definitiva, dentro de este proceso de desarrollo de la ordenación del territorio ha sido un tiempo necesario.

**CUADRO DE TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL PARCIAL**

DENOMINACIÓN	AVANCE	DOCUMENTO DEFINITIVO						
		REDACTADO	INFORME COTPV	APROBACIÓN INICIAL	EXP. PÚBLICA AUDIENCIA	APROBACIÓN PROVISIONAL	INFORME COTPV	APROBACIÓN DEFINITIVA
A.F. ALAVA CENTRAL	SI	SI	19-XII-2002	4-II-2003				
A.F. LAGUARDIA – RIOJA ALAVESA	SI	SI	19-XII-2002	4-II-2003				
A.F. LLODIO	SI	SI	19-XII-2002	4-II-2003				
A.F. BEASAIN – ZUMARRAGA (GOIERRI)	SI	SI	14-XI-2002	14-I-2003				
A.F. DONOSTIA-SAN SEBASTIAN	SI - (NOV-2002)							
A.F. EIBAR (BAJO DEBA)	SI	SI	14-XI-2002	14-I-2003				
A.F. MONDRAGON – BERGARA	SI	SI	14-XI-2002	14-I-2003				
A.F. TOLOSA (TOLOSALDEA)	SI - (1995)							
A.F. ZARAUZ – AZPEITIA (UROLA COSTA)	SI	SI	14-XI-2002	14-I-2003				
BILBAO METROPOLITANO	SI	SI	En proceso					
A.F. BALMASEDA – ZALLA	SI - (1999)							
A.F. DURANGO	SI - (2002)							
A.F. GERNIKA – MARKINA	SI - (2002)							
A.F. IGORRE	SI - (2002)							
A.F. MUNGIA	SI - (1999)							

**2.2.- Los Planes Territoriales Sectoriales.**

Cabe iniciar este punto señalando que la política de ordenación del territorio llevada a cabo a través de los Planes Territoriales Sectoriales está siendo muy fecunda, a tenor de los Planes aprobados y de los Planes en tramitación, aunque posee la debilidad de estar ordenando algunas materias que pudieran resultar en algunos casos más correctamente ordenadas desde el Plan Territorial Parcial.

**CUADRO DE TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL SECTORIAL**

**I.- PLANEAMIENTO TERRITORIAL SECTORIAL APROBADO DEFINITIVAMENTE**

**A) PROMOCIÓN GOBIERNO VASCO**

DENOMINACIÓN	PROMOCIÓN	APROBACIÓN DEFINITIVA
PTS de Ordenación de márgenes de ríos y arroyos de la C.A.P.V. Vertiente Cantábrica	Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente	Decreto 415/98, de 22 de diciembre
PTS de Ordenación de márgenes de ríos y arroyos de la C.A.P.V. Vertiente Mediterránea	Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente	Decreto 455/99, de 28 de diciembre
PTS de la Red Ferroviaria de la CAPV	Departamento de Transportes y Obras Públicas	Decreto 41/01, de 27 de febrero
PTS de la Energía Eólica	Departamento de Industria Comercio y Turismo	Decreto 104/02 de 14 de mayo

**B) PROMOCIÓN DIPUTACIONES FORALES**

DENOMINACIÓN	APROBACIÓN DEFINITIVA
Plan Integral de Carreteras de Álava	Norma Foral 30/98, de 23 de Noviembre
PTS de Carreteras de Bizkaia	Norma Foral 8/99, de 15 de abril

**CUADRO DE TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL SECTORIAL**

**II.- PLANEAMIENTO TERRITORIAL SECTORIAL EN TRAMITACIÓN**

**A) PROMOCIÓN GOBIERNO VASCO**

DENOMINACIÓN	PROMOCIÓN	TRAMITACIÓN
PTS de Zonas Húmedas	Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	Aprobado inicialmente (23-abril-2001) y abierto periodo audiencia
PTS de Patrimonio Cultural	Departamento de Cultura	Aprobado inicialmente (6-julio-2001)
PTS de Creación Pública de Suelo de AAEE y de Equipamiento Comerciales	Dpto. de Agricultura, Industria y Comercio, y Dpto. de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente	En redacción documento de aprobación inicial
PTS de Protección y Ordenación del Litoral	Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	Informado Avance COTPV (10-julio-2001)
PTS Agroforestal y de Medio Natural	Dpto. de Agricultura, Industria y Comercio	Redactado Avance, audiencia (18-sep-2001)
PTS Promoción Pública de Vivienda	Dpto. de Vivienda y Asuntos Sociales, Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	Redactado Avance
PTS de puertos deportivos y de instalaciones náutico-recreativas	Departamento de Transportes y Obras Públicas	Redactado Preavance

**B) PROMOCIÓN DIPUTACIONES FORALES**



DENOMINACIÓN	TRAMITACIÓN
PTS de Carreteras de Gipuzkoa	Aprobado inicialmente

El Plan Territorial Sectorial o figura utilizada por las administraciones para el desarrollo de sus competencias se ha aplicado en planes encuadrables en tres grupos:

1.- Planes Territoriales Sectoriales para ejecución de políticas de suelo:

Destaca la aportación metodológica que contiene el Plan Territorial Sectorial de ordenación de suelo para Actividades Económicas, que se presenta como herramienta para marcar pautas para la ordenación territorial del suelo para actividades económicas: Por un lado, para los municipios de cara a la redacción de sus planes urbanísticos, por otro, aportando criterios territoriales a las administraciones promotoras de suelo para actividades económicas.

2.- Planes Territoriales para el desarrollo de Infraestructuras:

Es importante la labor realizada desde las administraciones sectoriales redactando Planes Territoriales con una voluntad de insertar su actividad dentro de una óptica integral de ordenación del territorio.

Son de destacar los Planes Territoriales Sectoriales de Carreteras y el de la Red Ferroviaria. En estos casos, el Planeamiento Territorial Sectorial sobrepasa el campo funcional de las infraestructuras para adentrarse en aspectos claros de ordenación territorial, expresando los aspectos de tipo territorial, medioambiental, urbanístico, etc.

En concreto se han aprobado definitivamente los citados Planes Territoriales Sectoriales según las siguientes disposiciones:

- Decreto 41/2001, de 27 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOPV de 9 de abril de 2001, corrección de errores 30 de mayo de 2002).
- Decreto 104/2002 de 14 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Energía Eólica de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOPV de de de 2001).
- Norma Foral 30/1998, de 23 de noviembre, de aprobación definitiva del Plan Integral de Carreteras de Alava (BOTH A de 4 de Diciembre de 1998).

- Norma Foral 8/1998, de 15 de abril, de aprobación definitiva del Plan de Carreteras de Bizkaia (BOB de 19 de Mayo de 1998).

Sobre estos Planes cabe reseñar el entronque que tienen con las Directrices en la medida de que éstas están realizando el papel de marco de referencia para las políticas sectoriales.

### 3.- Planes Territoriales de tipo Medioambiental

En la Comunidad Autónoma se han sucedido en los últimos años diversos intentos de redactar documentos de ordenación de áreas medioambientalmente singulares. Son reseñables:

- El tratamiento especial que ha tenido el área de Urdaibai, protegida a partir de la Ley 5/1989, de protección de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.
- La declaración de Espacios Naturales Protegidos llevada a cabo a partir de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco y en la que bajo la forma de Planes de Ordenación de Recursos Naturales se han protegido y ordenado amplios territorios a través de su declaración como Parques Naturales, Biotopos Protegidos, etc.
- En cuanto a los Planes Territoriales Sectoriales son importantes las experiencias del Plan Territorial Sectorial de ordenación de márgenes de los ríos y arroyos, del de Zonas Húmedas y del de protección y ordenación del Litoral. En este sentido, destacan el Plan Territorial Sectorial de Ríos aprobado definitivamente para su Vertiente Cantábrica el 22 de diciembre de 1998 (Decreto 415/98) y el 28 de diciembre de 1999 (Decreto 455/99).



#### **4.- CONCLUSIONES**

Transcurridos 5 años desde la aprobación de las Directrices podemos, a la vista de lo señalado, desplegar las siguientes conclusiones:

- 1.- Las Directrices han supuesto la reapertura del campo disciplinar de la ordenación del territorio.

Han abierto el campo del Planeamiento Territorial Parcial, plano de trabajo en el que han de abordarse gran parte de los cuestiones de planificación física existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- 2.- El debate disciplinar suscitado en la tramitación ha generado un poso cultural que ha hecho, entre otros que los Ayuntamientos hayan comenzado a establecer contactos entre sí en clave comarcal de Planeamiento Territorial Parcial.
- 3.- Los departamentos sectoriales están procediendo a desarrollar sus políticas sectoriales utilizando las D.O.T.
- 4.- Finalmente, cabe señalar que las Directrices están ejerciendo correctamente el papel de marco de referencia para los restantes planes territoriales o urbanísticos y en definitiva para el planteamiento de las nuevas actuaciones, definido en la Ley 4/90 de Ordenación del Territorio del País Vasco.

# **ORDENACION TERRITORIAL DE GUADALAJARA ANALIZADA A TRAVÉS DE SU HISTORIA**

**Antonio Miguel Trallero Sanz.**

**Ana Mº Marín Palma**

**Dpto. Arquitectura. Área de Expresión Gráfica Arquitectónica. Universidad de Alcalá  
Edificio Multidepartamental. C/ Cifuentes 28. 19003-GUADALAJARA**

**Telf.: 949.20.96.31**

**E-mail: antonio.trallero@uah.es**

## **ORÍGENES DE LA CIUDAD**

Se desconoce con exactitud el origen de Guadalajara, habiéndose asegurado en muchas ocasiones la existencia de una población romana, o incluso anterior, como antecesora de la Guadalajara actual.

Algunos autores creyeron que Guadalajara se asentó donde estuvo la antigua "Caraca", identificación hoy ya superada pero que sin embargo ha dejado para ella el gentilicio de "caracense". Otros en los siglos XVI y XVII la llegaron a identificar con "Complutum". Mucho más justificada es su identificación con "Arriaca", bien con coincidencia de emplazamiento, o bien habiendo supuesto un desplazamiento posterior de la población.

Tradicionalmente se localizó Arriaca en Guadalajara, debiendo situarse cercana al río, en la franja de terreno que queda entre los barrancos de San Antonio y de la Merced, en lo que posteriormente fue albácar de la alcazaba árabe y más tarde arrabal de la Alcarrería. Estudios posteriores han situado a Arriaca en el triángulo formado por Usanos, Marchamalo y Fontanar, señalando un posterior desplazamiento buscando un mejor asentamiento defensivo. De cualquier forma, la Guadalajara actual es la consecuencia de la evolución desde este primitivo asentamiento situado entre los dos barrancos.

Existiese o no una Guadalajara romana, no ha quedado ninguna construcción de esta época ni de época visigoda.

Durante la etapa árabe, Guadalajara fue conocida con el nombre de "Wad-I-hiyara", y también como "Medinat-al-Faray" o ciudad de "Alfaray" o "Faradj", personaje que en el siglo IX fue señor de la tierra de Guadalajara.

La localización de la Guadalajara árabe es coincidente con la actual, bien continuando con la situación de la población romana, o bien, como también era frecuente, desplazándola, buscando posiciones militares más convenientes que los de los hábitats romanos o visigodos, verificándose una transferencia de la población indígena, a que se le fueron sumando repobladores beréberes.

Guadalajara, después de reconquistada, quedó como villa realenga, dependiente únicamente del rey. Durante los siglos XIII, XIV y XV Guadalajara recibe una serie de nuevos fueros y privilegios, pero a pesar de ello Guadalajara no sobresalió de otras poblaciones de la zona hasta el establecimiento en ella de la familia de los Mendoza, quienes construyeron edificios importantes, tanto civiles como religiosos, atrajeron a nobles e hidalgos, se fomentó la agricultura y la ganadería y con ellos se crearon una serie de necesidades que determinaron el crecimiento de la ciudad, hasta que cuando ellos emigraron a Madrid, desaparecieron también las necesidades que ellos habían creado, comenzando la decadencia de la ciudad.

## **ASPECTO URBANO DE GUADALAJARA CON ANTERIORIDAD AL SIGLO XVI**

No tenemos ninguna representación gráfica de Guadalajara anterior al siglo XVI, su aspecto lo debemos deducir a partir de las edificaciones y restos conservados, que no son muchos, debido principalmente a la mala calidad de los materiales empleados.

Su forma era triangular, delimitada al norte por el barranco del Alamín y al oeste por el de San Antonio. En la zona más próxima entre los barrancos se encontraba el alcázar, quedando una estrecha franja de terreno delimitada por los barrancos, entre el Alcázar y el río Henares.

La ciudad se encontraba amurallada desde la época musulmana, siguiendo los bordes de los barrancos, y cerrándola por el sur que era la zona más desprotegida. Ya en el siglo XV se empezó a notar la falta de espacio lo que determinó el crecimiento de los

arrabales. El arrabal de la Alcañería, el más antiguo y que probablemente se correspondía con el núcleo primitivo de la población, era el único que estaba cercado. El de Santa Ana estaba situado frente a la puerta de Bejanque en lo que hoy es calle del Arrabal del Agua, y el de Santa Catalina, alrededor de lo que hoy es calle del Amparo.

Estos dos arrabales surgieron en la zona no rodeada de barrancos lo que determinó su fácil crecimiento. El del Alamín estaba situado al otro lado del barranco, y junto al río fue también surgiendo poco a poco un nuevo arrabal ocupado principalmente por hortelanos y pescadores.

El interior de la ciudad propiamente dicha estaba formado por pequeñas construcciones situadas formando un laberinto de pequeñas callejuelas y mínimas plazoletas.

## **EVOLUCIÓN URBANA DE LA CIUDAD DEL SIGLO XVI AL XX**

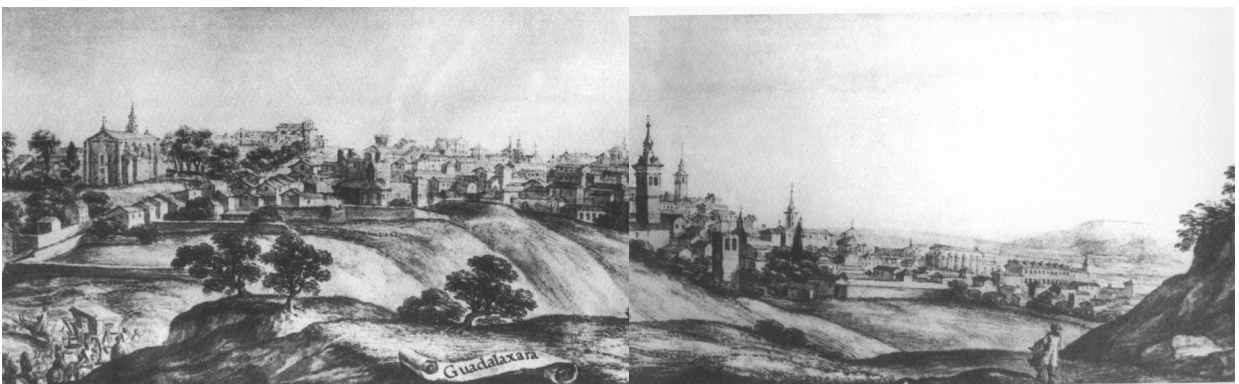
El primer documento gráfico conservado es una vista de la ciudad realizada por **Anton Van der Wyngaerde** en 1565. Este documento forma parte de un conjunto de representaciones de las más importantes ciudades Españolas realizadas por este pintor flamenco por encargo del rey Felipe II.

En esta vista aparece representada la ciudad de Guadalajara vista desde un irreal punto elevado situado en la margen derecha del río Henares, ya que a este lado del río no existe ninguna elevación. En ella podemos comprobar que en esta fecha, a pesar de ser el momento de mayor población de la ciudad, ya que contaba con entre doce mil y veinte mil habitantes (según autores) cifra que no se volvería alcanzar hasta el siglo XX, la ciudad seguía limitándose al recinto amurallado medieval, todavía bien conservado, con unos arrabales mínimos.



Vista de la Ciudad de Guadalajara realizada por Anton Van der Wyngaerde en 1565

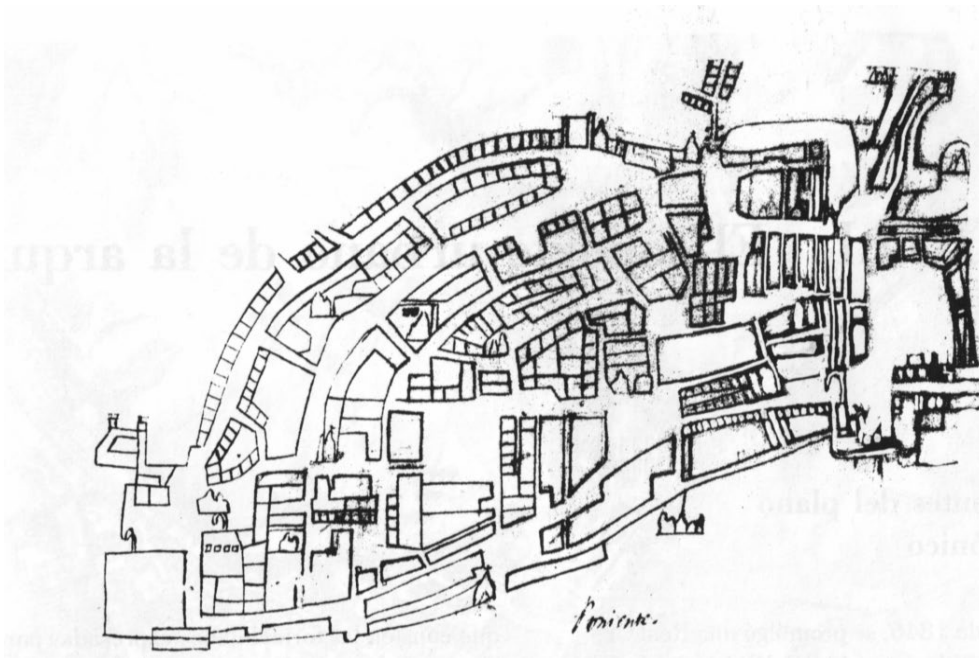
Una representación posterior de la Ciudad es la que hace **Pier María Baldi** un siglo después (1668). Por orden del Gran Duque de Toscana, Cosme III de Médicis se realizaron representaciones de las ciudades de los diferentes estados europeos. En esta de Guadalajara podemos ver una vista de la ciudad tomada desde el Alamín. En ella podemos apreciar que la imagen de la ciudad ha cambiado con respecto a la vista de Anton Van der Wyngaerde, por la aparición de nuevas modas y nuevos estilos arquitectónicos, sin embargo la ciudad se sigue limitando a su perímetro medieval y la extensión de los arrabales surgidos fuera de sus límites siguen siendo mínimos.



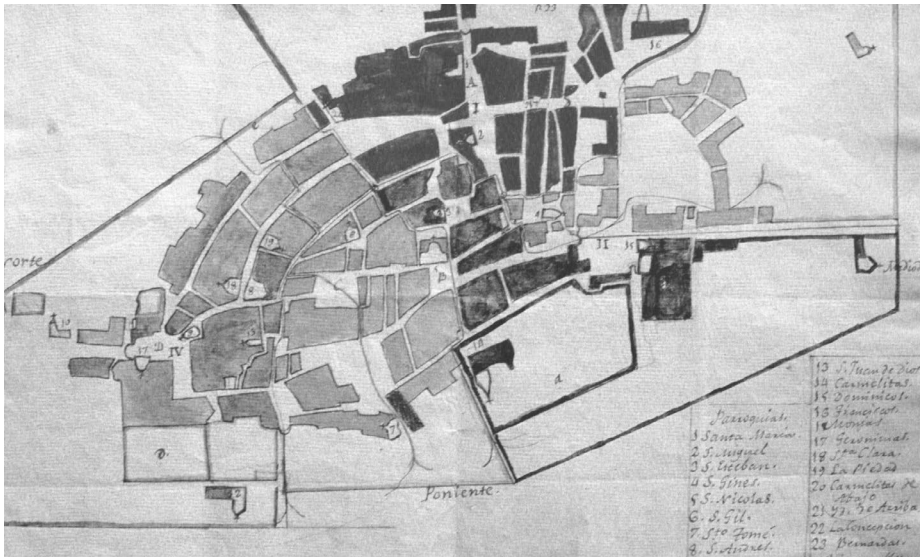
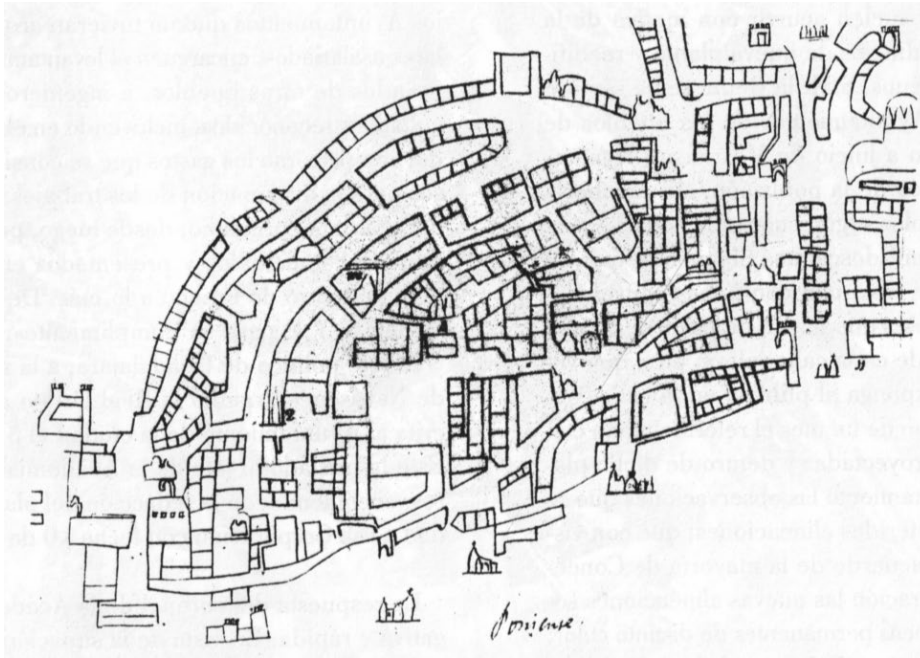
Vista de la Ciudad de Guadalajara realizada por Pier María Baldi en 1668

En el **Archivo Histórico Municipal** se conservan tres planos de la ciudad, realizados a principios del siglo XIX, muy esquemáticos y de muy poca calidad, pero que

sin embargo nos sirven para hacernos una idea de la ciudad en este momento, pudiéndose comprobar que sus límites siguen sin rebasar los medievales y que su trazado urbano sigue siendo el mismo. Hay que señalar que en estos documentos, además de pretender ser una representación de la ciudad, se aprovecha para por medio de símbolos completar su información, señalando los edificios religiosos, las parroquias, los “sitios notables”, la división administrativa de la ciudad, o incluso los servicios urbanísticos básicos de abastecimiento y saneamiento.



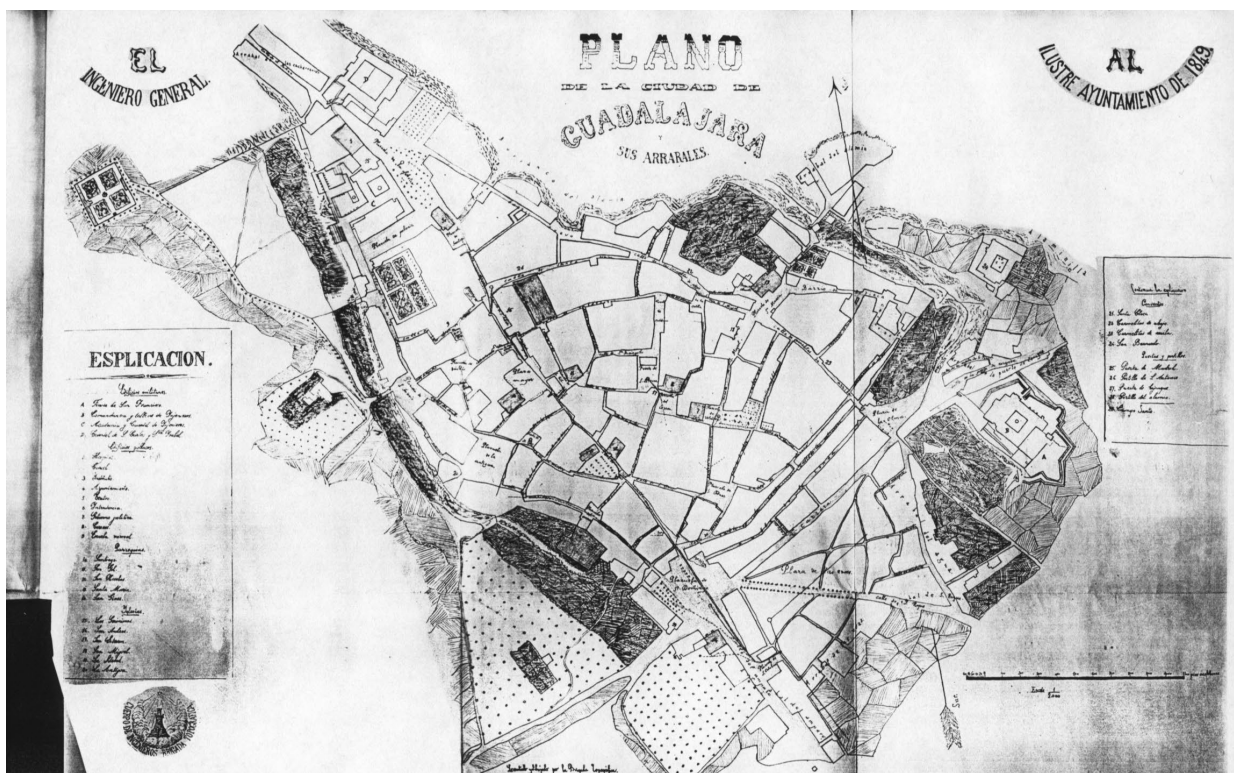




Planos anónimos de Guadalajara realizados en los primeros años del siglo XIX

De mucha mayor calidad es el **“Plano de la Ciudad de Guadalajara y sus Arrabales”** realizado en 1849 por la Brigada Topográfica del cuerpo de ingenieros. En este plano realizado a escala 1:2000, aparecen reflejados las principales edificaciones de la ciudad: Edificios militares, edificios públicos, Parroquias, Iglesias, Conventos, Puertas y

Portillos, pudiéndose comprobar la desaparición o el cambio de uso de importantes edificios religiosos como consecuencia de la Desamortización de 1835 y de la supresión de parroquias. En él se aprecia claramente el callejero de la ciudad, que sigue teniendo un carácter medieval, pudiendo recorrerse su perímetro amurallado siguiendo el trazado de los barrancos que limitan la ciudad y las puertas de la muralla que se conservan. También es interesante apreciar como en la zona sur, la más llana y la que no está limitada por los barrancos, se producen unos tímidos intentos de crecimiento a partir de los arrabales del Amparo, de las Eras, del Agua , o de la Puerta de Zaragoza.



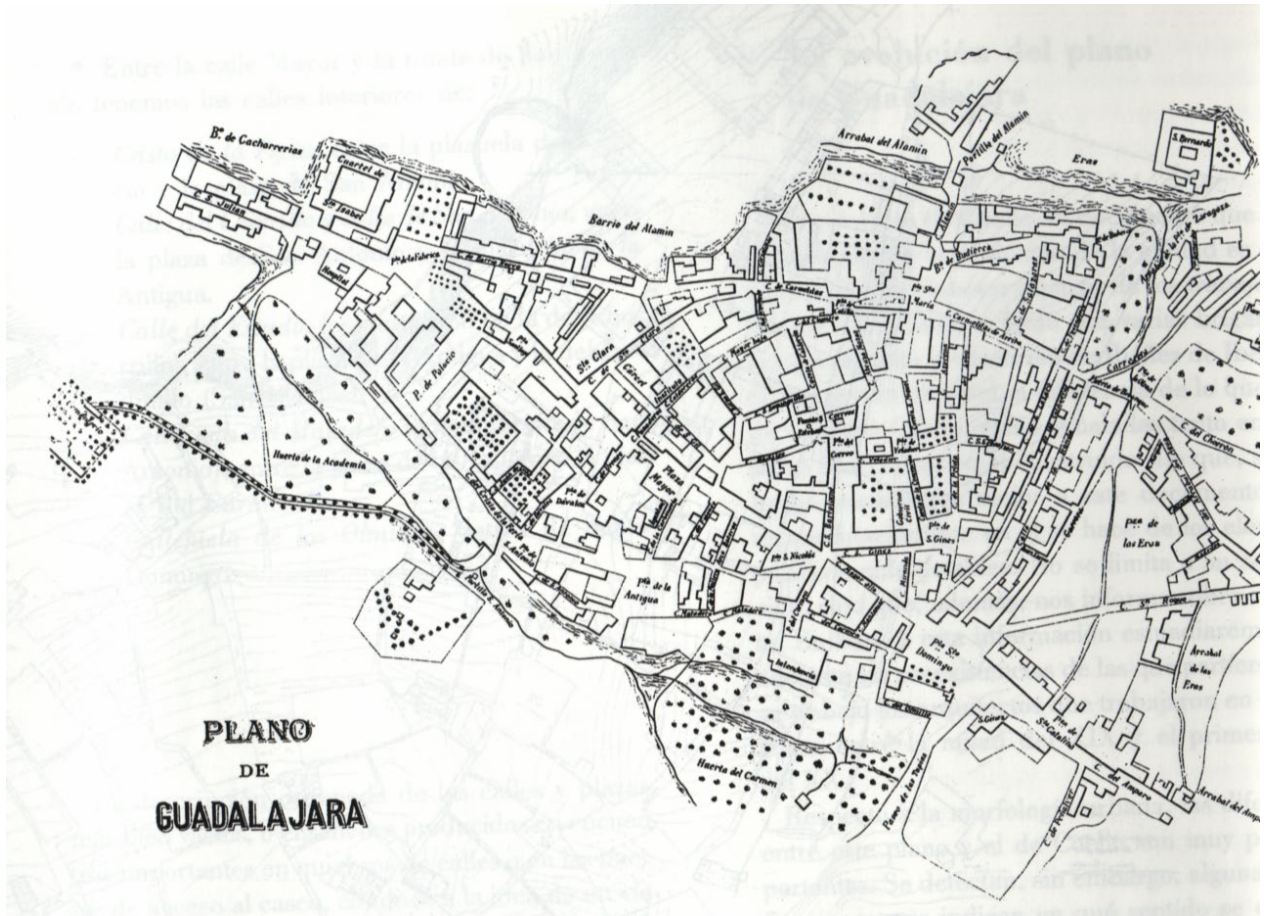
Plano de la ciudad de Guadalajara y sus arrabales realizado en 1849 por la Brigada Topográfica del Cuerpo de Ingenieros



Plano topográfico de la ciudad de Guadalajara realizado en 1850 con indicación del callejero y sus principales edificios

En las representaciones de finales del siglo XIX se pueden apreciar algunas reformas importantes en la ciudad, como son la creación del Parque de la Concordia (1854) sobre terrenos del arrabal de las Eras, operaciones de reforma interior como puede ser el ensanche de alguna calle, lo que supone en algunos casos la demolición de algún edificio importantes como ocurre con la calle Mayor baja (Miguel Fluítters) con la demolición

de San Andrés y Santiago, o la de Santa Clara (Teniente Figueroa) con la demolición del ábside de la Iglesia del desamortizado Convento de la Piedad.



Plano de la ciudad de Guadalajara realizado en 1870



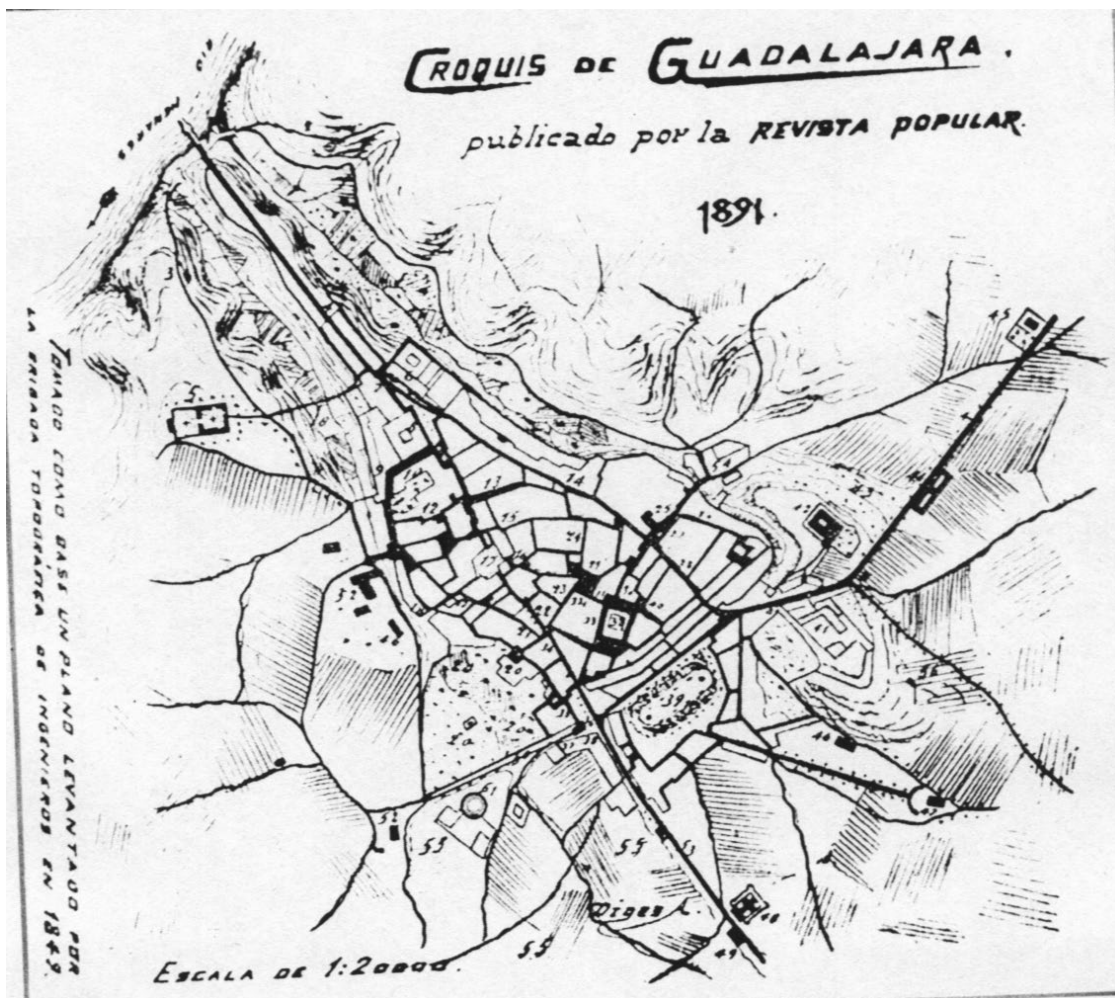
Fig. 8.—Plano de Guadalajara (C.1880). Realizado bajo la dirección de Ibáñez de Ibero.

#### Plano de la ciudad de Guadalajara realizado en 1880 bajo la dirección de Ibáñez Ibero

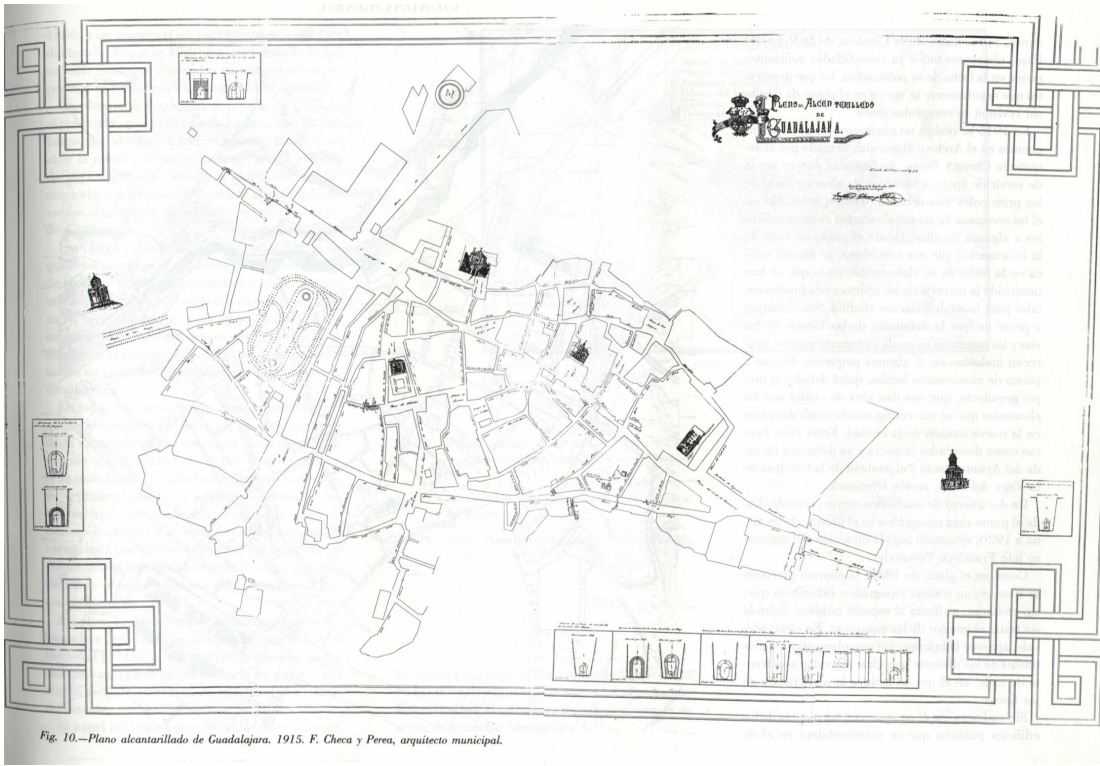
También en los últimos años del siglo XIX se aprecia la creación de nuevos barrios, lo que podría considerarse como el ensanche de la ciudad, destinados a clases obreras, y que surgen de los arrabales de la zona sur de la ciudad.

El desarrollo del siglo XX se puede dividir en varias etapas. La primera llega hasta la Guerra civil. El crecimiento de la ciudad hasta la guerra civil está motivado fundamentalmente por la necesidad de dar vivienda a los emigrantes que llegan a la ciudad atraídos por dos industrias, “la Hispano” y “la Pizarrita”. De esta manera se puede apreciar un crecimiento de una serie de nuevos o ampliados barrios. Se amplía la ciudad hacia el sureste, por los arrabales del Amparo de las eras y de San Roque. También se aprecia un crecimiento del arrabal del Alamín. A la derecha de la carretera de Zaragoza surgen unos grupos de edificaciones que son el núcleo de futuros barrios, como es el

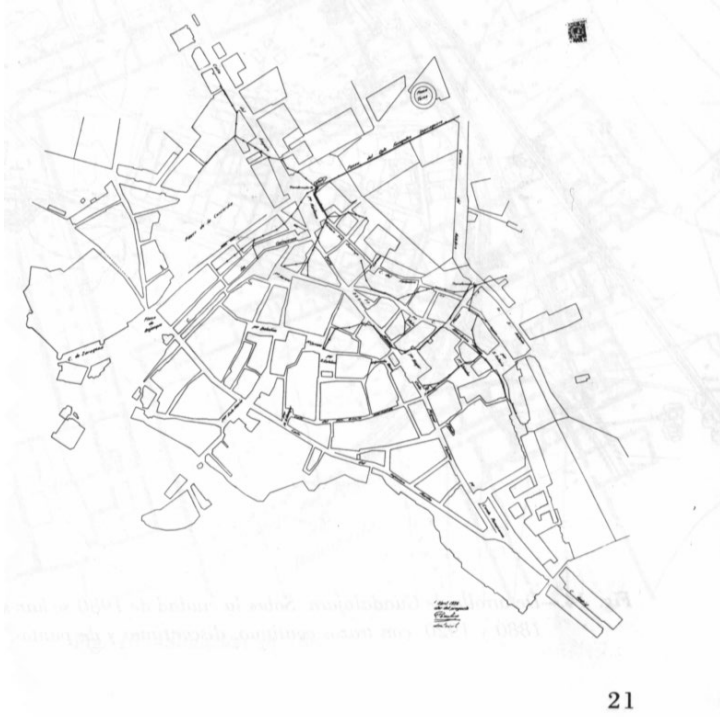
grupo de viviendas se crecen alrededor del Ventorro de Tetuán o el Barrio de Manolito Taberné. Se urbaniza la zona de Fernández Iparraguirre surgiendo un barrio con los terrenos desamortizados del Convento del Carmen. En los terrenos procedentes del desamortizado convento de la Merced surge un nuevo barrio, en el antiguo arrabal de la Alcallería. Surge el nuevo barrio de la Estación entorno a la Calle Francisco Arítio, la antigua carretera de Madrid. Por último, al otro lado de la estación y la vía del tren, nace otro grupo de viviendas, el llamado barrio de Cobos. En la periferia destaca la creación del Parque de M<sup>a</sup> Cristina, en el camino de San Roque, que une la ciudad con la Fundación y Panteón de la Condesa de la Vega del Pozo.



Plano de la ciudad de Guadalajara realizado en 1891 tomando como base el levantado por la Brigada Topográfica en 1849



Plano de la ciudad de Guadalajara realizado por el arquitecto F. Checa y Perea en 1915



Plano de la ciudad de Guadalajara de 1916



Plano de la ciudad de Guadalajara de 1920

Entre 1939 y 1962 se pueden apreciar la creación de nuevos barrios de iniciativa oficial para intentar solucionar el problema de vivienda. De esta manera, además de extenderse la ciudad a partir de los ejes que ya se dibujaban en etapas anteriores, la carretera de Cuenca y la de Madrid, se crea un tercer eje a partir del paseo de Fernández Iparraguirre. También surgen nuevos barrios. El primero de esta etapa es el que se sitúa en el Paseo de la Estación junto al Parque Móvil de Ministerios. Otros barrios son el de San Isidro, cerca de la carretera de Zaragoza, tras él posteriormente se construye el de Nuestra Señora de la Antigua, y posteriormente, en la zona final del paseo de Fernández Iparraguirre, se construye la Colonia de Sindicatos, junto con el Campo de Deportes de



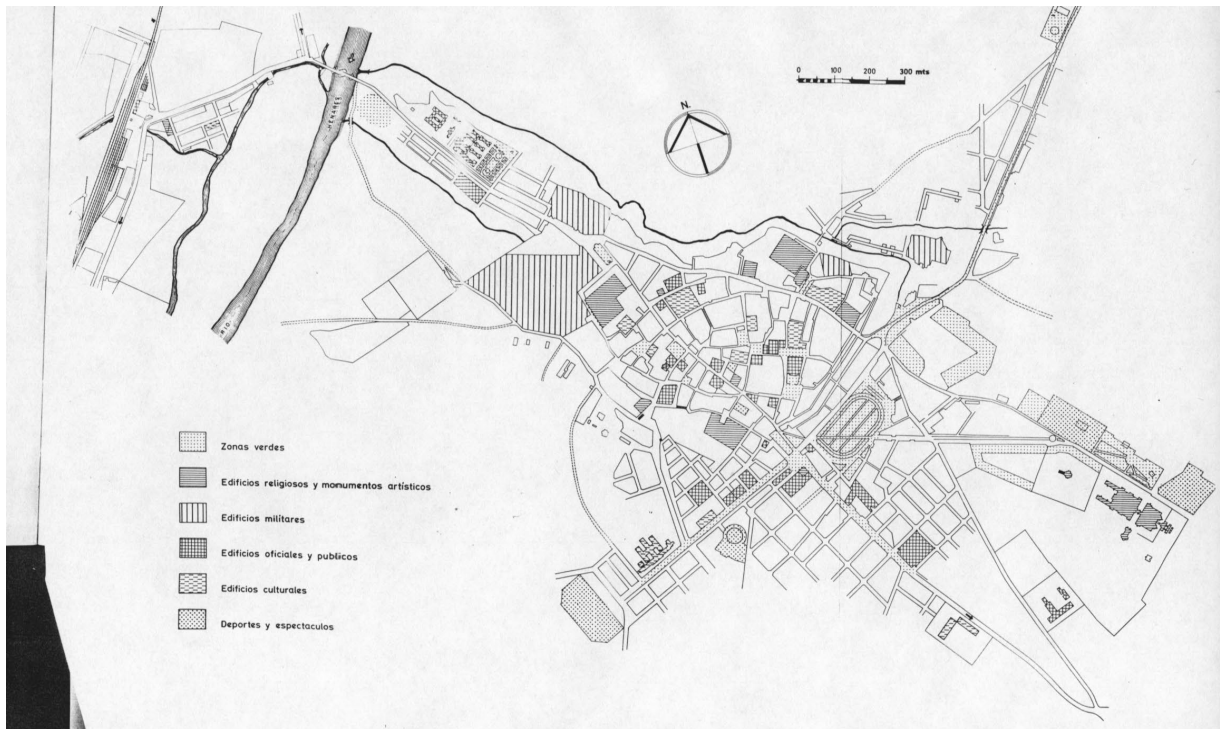
Educación y Descanso y el Centro de Puericultura y Sanidad. El Instituto Nacional de Previsión construye un grupo de viviendas entre la Carretera de Cuenca y el Camino de San Roque (Hnos Ros Emperador). El Ayuntamiento promueve dos nuevos barrios, el de Defensores de Guadalajara y el de la Colonia de Sanz Vázquez, además de un bloque en el paseo de Fernández Iparraguirre.



Plano de la ciudad de Guadalajara de 1925

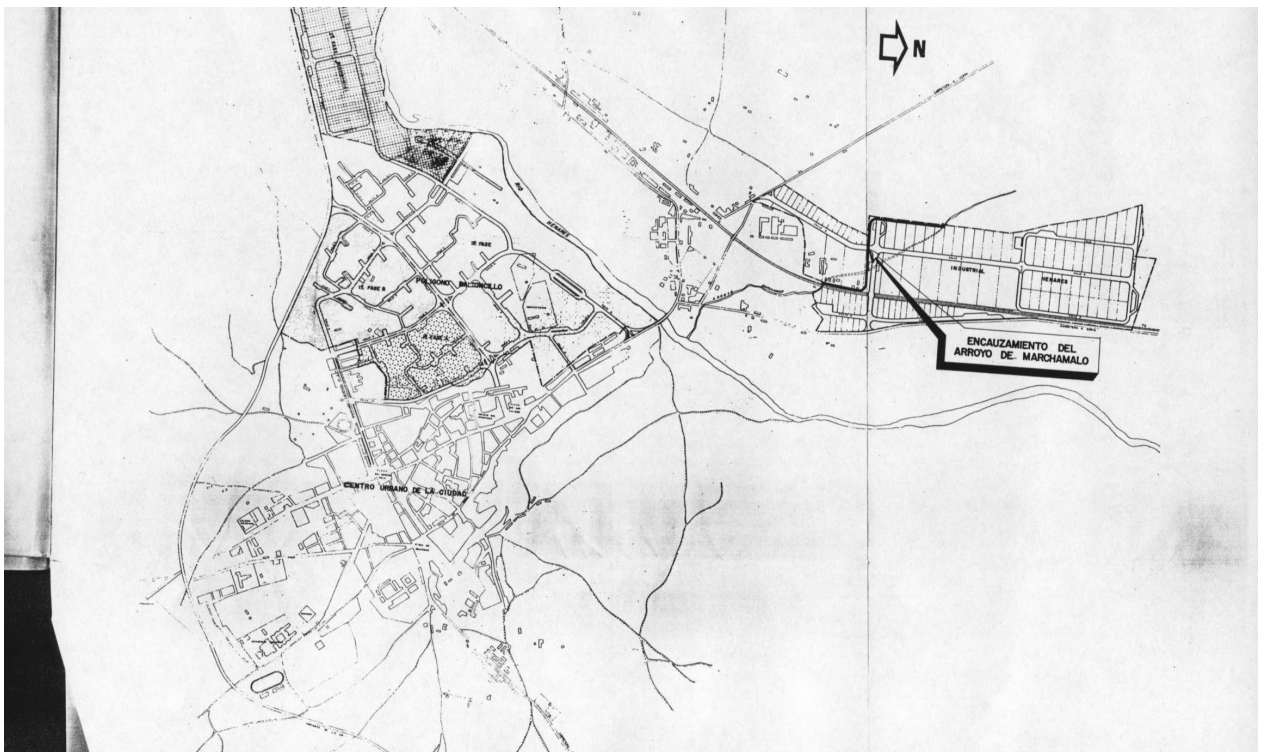


Plano de la ciudad de Guadalajara de 1925

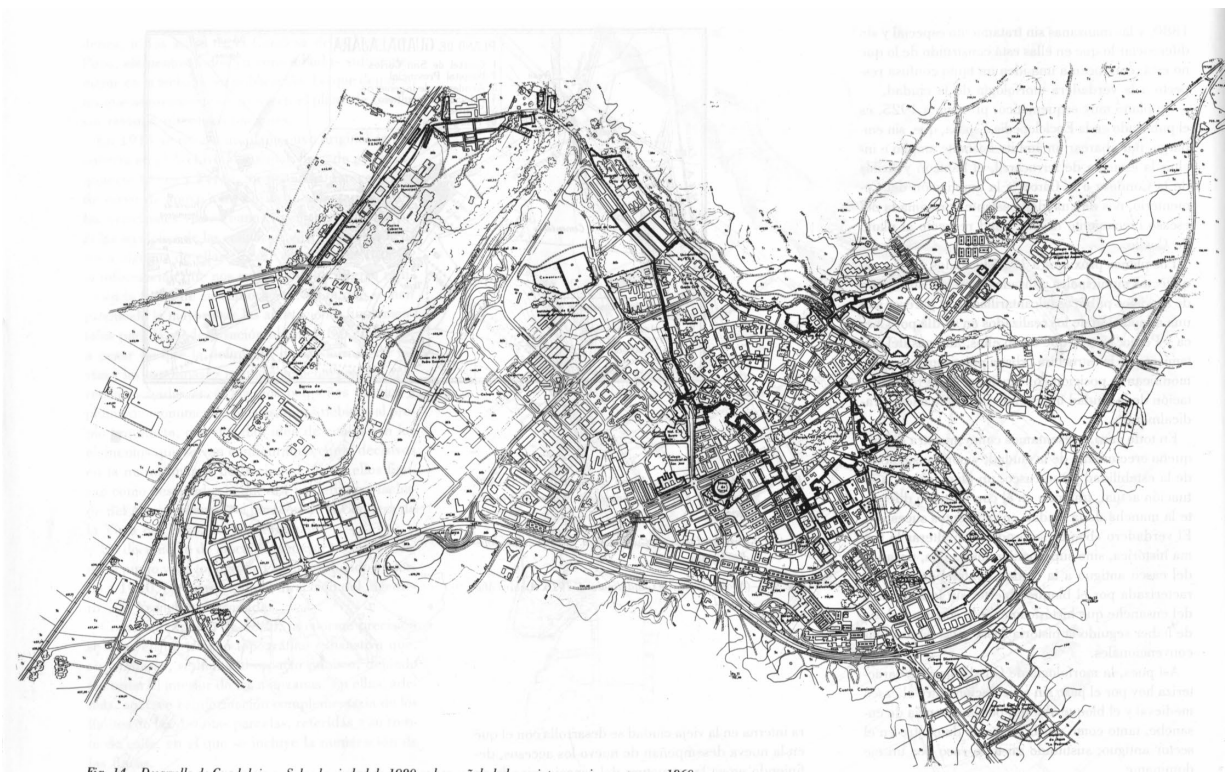


Plano de la ciudad de Guadalajara de 1960

La tercera etapa la podemos llamar de los Polígonos y supone la transformación definitiva de la ciudad y de su paisaje urbano, transformación que se completó posteriormente con la construcción del Plan Sur y con el desarrollo de los distintos planes generales de la ciudad, especialmente el del año 1983 o el vigente de 1999, transformaciones que por ser más recientes y conocidas no se van a tratar en esta exposición



Plano de la ciudad de Guadalajara de 1970



Plano de la ciudad de Guadalajara de 1980

**LA EXPLORACIÓN DEL PLANO HORIZONTAL**  
**Nuevos espacios públicos en la ciudad difusa**

---

**EXPLORING THE HORIZONTAL PLANE**  
**New public spaces in the diffuse city**

---

**Josep M<sup>a</sup> Fortià , doctor arquitecto.**

Universitat Internacional de Catalunya (UIC).

Barcelona,2003.

## **RESUMEN**

*Esta ponencia trata sobre los últimos espacios públicos generados en las ciudades españolas a partir de la década de los ochenta. Su objetivo es la búsqueda de los criterios y de las pautas de intervención que guiarán los espacios públicos de la ciudad occidental del siglo XXI.*

*El estudio analiza la aparición a finales del siglo XX en Barcelona de una nueva escuela de espacio público vinculada a nuevas corrientes abstractas basadas en el uso del paisaje como soporte, la fragmentación y la renuncia a un espacio representativo, la incorporación del arte, la exploración de las posibilidades icónicas y metafóricas del espacio, la experimentación con nuevos materiales y el replanteo del papel de los elementos vegetales.*

## **ABSTRACT**

*This paper discusses the last public spaces created in Spanish cities after the 80's. Its objective is to search for the criteria and patterns of intervention that would be the guidelines for the public spaces of the western city of the XXI century.*

*This study analyses the appearance in Barcelona during the late XX century of a new school of public spaces linked to the new abstract trends based on the use of the landscape as support, the fragmentation and renouncing of a representative public space, the incorporation of art, the exploration of iconic and metaphoric possibilities of space the experimentation with new materials and the rethinking of the role of the vegetal elements.*

## **LA EXPLORACIÓN DEL PLANO HORIZONTAL**

### **Nuevos espacios públicos en la ciudad difusa**

**Josep M<sup>a</sup> Fortià , doctor arquitecto.**

**Universitat Internacional de Catalunya**

---

Esta ponencia trata sobre los últimos espacios públicos generados en España a partir de la década de los ochenta. Su objetivo es la búsqueda de los criterios y de las leyes de composición que guían los espacios públicos de la ciudad occidental de finales del siglo XX. Se establece a tal efecto un paralelismo con los últimos trabajos de los paisajistas americanos en las décadas de los setenta y los ochenta.

El argumento básico es la aparición a principios de los ochenta en Barcelona de una nueva escuela de espacio público, que rompe con la tradición europea de construcción de espacios urbanos y en cambio, está influenciada por nuevas imágenes y nuevas corrientes abstractas. La utilización del paisaje como soporte, la fragmentación y la renuncia a un espacio representativo, la incorporación del arte, la exploración de las posibilidades icónicas y metafóricas del espacio, la experimentación con nuevos materiales y el replanteo del papel de los elementos vegetales son nuevos conceptos que encontramos en las propuestas de arquitectos como Elias Torres, Piñón-Viaplana, Batlle-Roig ó Dani Freixas y que al mismo tiempo podemos vincular a las experiencias americanas y europeas de las últimas décadas.

He llevado a cabo un estudio analítico de las metodologías y las realizaciones de los principales espacios públicos de estos años. El proceso general del trabajo, del que más adelante expongo la metodología concreta, consiste en una aproximación progresiva en

tres fases a los espacios públicos de nueva creación a partir del análisis de sus ejemplos más destacados y haciendo referencia tanto a los mecanismos históricos y urbanos que los han generado como a sus instrumentos de proyecto. Al mismo tiempo, se establece un paralelismo con algunas realizaciones contemporáneas en los Estados Unidos y en el norte de Europa viendo las posibles influencias y divergencias.

En los años ochenta se ha estado generando una forma de intervención en el espacio público de la ciudad. Esto se ha materializado -a falta de un postulado teórico - en una serie de ámbitos urbanos que han configurado una escuela de espacio público. Las plazas y parques han dejado de ser los lugares tradicionales de relación social y representación urbana y su formalización se aleja de las leyes clásicas de organización del espacio urbano. Hemos hecho una lectura atenta de algunos de los espacios más emblemáticos de esta escuela para buscar, a partir de ahí, sus invariantes y las leyes principales. Al mismo tiempo se plantea, más allá de la pura formalización de las plazas, su papel como elementos regeneradores de unos tejidos urbanos degradados y su apuesta - de forma más o menos implícita aunque no mostrada de forma clara- por una nueva lógica de construcción de la ciudad. En este sentido, estas plazas habrían actuado como la avanzadilla de un nuevo urbanismo, la punta de un iceberg que tan solo ahora está empezando a dar sus primeros frutos.

### **Una reflexión sobre el espacio público**

El concepto de espacio público tiene mucho que ver con los sistemas de relación que caracterizan a una determinada comunidad y es en las sociedades urbanas donde tiene su expresión más genuina.



Históricamente el espacio público ha asumido la función de representar los procesos de la ciudad, de dar forma a las relaciones entre las fuerzas sociales en un espacio físico concreto, desde el ágora griega hasta la plaza-salón burguesa.

En los años sesenta, con el desarrollo de un crecimiento económico supuestamente ilimitado, el concepto de espacio público - como el de la ciudad misma- entra en crisis para dar paso a unas relaciones entre individuos dominadas por la extraordinaria proliferación de las infraestructuras de transporte i de los medios de comunicación.

Con la crisis económica de los años setenta, aparece un movimiento de oposición que marca un retorno a los modelos históricos obsoletos. Será la época de las propuestas urbanas de Krier y Colquhoun y de la arquitectura postmoderna. Con los años ochenta, el espacio urbano renuncia definitivamente a expresar y regular una dinámica social y a representar los procesos urbanos.

Desaparece la escena y el espacio representativo y se formula un nuevo orden en el que el sentido no proviene ya de una referencia real sino de una construcción abstracta de signos, de una exploración de las posibilidades simuladoras del plano horizontal y de la presencia de objetos arbitrarios procedentes a menudo del mundo del arte.

El espacio público, impregnado tradicionalmente de un carácter simbólico, deviene un espacio de simulación donde las reglas procedentes del mundo del espectáculo o de las artes visuales prevalecen sobre las leyes de la conciencia o de la memoria histórica. En este punto aparecen dos hechos laterales que incidirán en el espacio público : la incorporación del arte, - sobre todo la escultura- con la intención de dotarlo de un cierto contenido representativo y la concentración en el mobiliario urbano, entendida como recuperación de la atención de la disciplina por el detalle.

El espacio urbano de finales de siglo está estrechamente relacionado

con los sistemas generales de transporte y movilidad de la ciudad, que generan por sí solos espacios de comunicación. Son los modelos generados por la experiencia americana, donde el espacio público reside mayormente en los grandes edificios polifuncionales, los *malls* o los núcleos intercambiadores de transporte que en las plazas o en los espacios intersticiales entre los edificios de la *downtown*.

En la ciudad de finales de siglo - agregación de otras ciudades- el parking, el *mall* , el aeropuerto y los núcleos intercomunicadores pasan a ser los nuevos entes tridimensionales que determinan el hecho urbano. La planta y los alzados dejan de ser el instrumento de definición del espacio urbano y en cambio, la sección, que explica las diferentes capas superpuestas de infraestructura y las perspectivas por ordenador pasan a ser los nuevos instrumentos de definición de los nuevos escenarios urbanos.

### **Àmbito de estudio**

De entrada conviene fijar y definir claramente los ámbitos y los límites del estudio que estoy llevando a cabo. El campo de análisis se centra en los espacios públicos realizados en Barcelona - y más tarde exportados a otras ciudades catalanas - entre 1981 y 1987 .

El àmbito se ha circunscrito a Cataluña por razones de tipo práctico, pero hay que señalar que esta eclosión de nuevos espacios urbanos, que tiene su punto álgido el 1992, en la Barcelona olímpica , se ha extendido a otras ciudades españolas y actualmente muchas ciudades peninsulares tienen espacios públicos que fácilmente podrían ser inscritos dentro de esta escuela.

Aunque el principal campo de estudio lo constituyen los espacios urbanos catalanes, he establecido en mi trabajo un análisis en paralelo con algunos espacios urbanos americanos de las últimas décadas , vinculados a la tercera generación del paisajismo en los

Estados Unidos. He estudiado este tema sobre el terreno, a partir de una estancia de unos meses en la Universidad de California y otros cursos y experiencias en diversas ciudades y escuelas de intervención en el paisaje. Quiero así remarcar que en un mismo tiempo se da en las dos orillas del Atlántico una misma sensibilidad en el tema del espacio público y que es posible establecer unos paralelismos a pesar de las obvias diferencias culturales y sociales

Uno de los principales paisajistas americanos, Peter Walker, lo expresa en los términos siguientes:

*"Los nuevos parques y plazas de Barcelona recuerdan una y otra vez los diseños y las ambiciones de los primeros paisajistas americanos contemporáneos de California -Thomas Church, Garrett Eckbo y Lawrence Halprin -, que en sus obras urbanas se mantenían en una escala relativamente pequeña e incluso doméstica, en ciudades como San Francisco y Los Angeles, en California y Portland, en Oregón. " 1*

Este centenar de nuevos espacios públicos que se crean en Cataluña a partir de los años 80 constituyen una nueva escuela de espacio público que juega un papel decisivo en la transformación urbana de las ciudades de final de siglo y que presenta unos claros paralelismos con las intervenciones americanas del mismo periodo.

De entrada he constatado la existencia de un nuevo tipo de espacio que se genera en Barcelona y, por ósmosis, en otras ciudades catalanas en estos años. Podemos plantearnos si estas realizaciones son consecuencia de una política de gestión urbana eficaz, de la habilidad de los propios proyectistas o de la confluencia de una serie de factores culturales y sociales pero en todo caso yo me limitaré a proponer una interpretación de estos espacios a partir del análisis de sus rasgos básicos que vincule la forma del contexto urbano, los valores de la intervención y un determinado modelo de espacio

público.

Haré ahora mención de algunas voces autorizadas que han apuntado en distintos foros y ámbitos de opinión la existencia de esta escuela de espacio público en Barcelona.

La arquitecta Rosa Barba <sup>2</sup>, desde la Escuela de Arquitectura de Barcelona hace una valoración general del fenómeno a nivel disciplinar:

*"Esta ciudad es un lugar privilegiado donde nos ha sido posible asistir a la invención del espacio colectivo en un tiempo condensado de la historia urbana. Por tanto, los debates tan actuales sobre el papel y el valor de lo natural y lo artificial en la construcción del entorno y sobre el peso de las aportaciones históricas en la definición del espacio urbano(...) tienen aquí una oportunidad única para ser comprobados o, como mínimo, estudiados"*

Ignasi de Solà-Moralas <sup>3</sup> apunta también la existencia de esta escuela de espacio público:

*"A la hora de hacer un balance querría insistir en la eficacia demostrada por la vía barcelonesa al espacio público hasta el punto que se ha creado una suerte de estilo municipal en la manera de hacer este espacio. Una realidad construida que, repasando la larga relación de experiencias, hace perceptible, aparte de los valores innovadores de algunos de los proyectos, la sedimentación de un modus operandi específico (...) que ha acabado convirtiéndose en un lugar común de diseño urbano normalmente aceptado"*

Rafael de Cáceres <sup>4</sup>, una persona directamente involucrada en el proceso de transformación urbana de Barcelona, reflexiona a partir de

su experiencia y apunta la existencia de una disciplina del espacio urbano

*"El espacio vacío, la soledad de los elementos urbanos y la búsqueda de la expresividad formal en los elementos comunes de urbanización han abierto un amplio campo de experimentación formal en el espacio de la ciudad. Hoy es posible, sin necesidad de recorrer a otras disciplinas, la investigación de las leyes compositivas y estructuradoras del espacio urbano."*

Algunas cuestiones que aquí se suscitan son : los nuevos espacios urbanos de los ochenta representan una avanzadilla de una nueva manera de hacer ciudad? Es posible hallar un substrato común a todas estas actuaciones? Cuáles son los rasgos unificadores ? Se puede hablar de una nueva formulación del espacio público a partir de estas propuestas a la manera de lo que represaron en su momento las plazas neoclásicas del XIX? . Es más una discusión estilística sobre mecanismos de intervención que una formulación urbanística tradicional?.

Hasta qué punto se puede hablar de influencia o paralelismo con las realizaciones de la escuela americana? Se puede encontrar una misma voluntad de proyecto?

### **Metodología de análisis**

La metodología que se ha seguido consiste en el análisis de una serie de espacios que se han tomado como muestras y en la extrapolación general de sus características básicas. He considerado que, como en todos los movimientos y tendencias, hay siempre unas obras emblemáticas y unos creadores pioneros que marcan unas pautas y crean lo que serán las líneas maestras definidoras de una tendencia

determinada. Estas obras han actuado como revulsivo y han creado escuela, hasta el punto que muchos otros espacios que han proliferado posteriormente pueden ser considerados hijos de aquellos primeros trabajos.

Los criterios de selección de las muestras han sido de cuatro tipos: tipológicos, cuantitativos, estilísticos y geográficos. El criterio tipológico, entendido como diferenciador de espacios con programas y usos diferentes, ha influido a la hora de escoger distintos casos, desde una plaza situada en pleno centro de ciudad ( Plaza de la Constitución o Plaza de Sant Joan en Cataluña, Burnett Park en los Estados Unidos) hasta un parque en el límite del tejido urbano (Parque del Poblenou) o un espacio entre las infraestructuras viarias ( Nudo de la Trinidad en Cataluña, IBM Westlake en los Estados Unidos). El factor cuantitativo ha hecho que se consideraran espacios de dimensiones muy variadas, desde plazas de dimensiones medianas (Plaza General Moragas en Cataluña, Lovejoy Plaza en los Estados Unidos) hasta actuaciones de gran escala (Parque del Poblenou en Barcelona o IBM Westlake en Dallas). El criterio estilístico se ha aplicado para equilibrar las aportaciones de diferentes arquitectos o paisajistas, evitando la repetición de distintas obras de un mismo creador, aunque algunos de ellos , especializados en proyectos de espacio público, hubieran podido fácilmente aparcer con diversos espacios. Estoy pensando en la obra, por ejemplo, de George Hargreaves en los Estados Unidos o de Batlle-Roig en nuestro país. Por último, el criterio geográfico ha sido decisivo a la hora de seleccionar espacios de diversos contextos urbanos, evitando la concentración en grandes áreas metropolitanas. En Cataluña, se han seleccionado plazas de Lérida i Gerona, ciudades de tamaño mediano, aunque la mayoría están obviamente en la ciudad de Barcelona. En los Estados Unidos, la mayor parte de aportaciones al tema se ha producido en California, por factores de índole cultural y climática,

pero a pesar de ello, he evitado la concentración en este estado buscando muestras diseminadas en toda la geografía americana ( Texas, Colorado, Oregon, Florida, Georgia ).

Algunos de los espacios analizados en Cataluña son la Plaza de los Países Catalanes, espacio ya emblemático y ampliamente difundido, en donde se da inicio a una nueva manera de hacer basada en la abstracción, el Parque del Clot, espacio resultante de un desguace urbano reorganizado con una clara y contundente organización del espacio, el Parque de la Trinidad, audaz intervención en medio de un nudo de vías rápidas, la Plaza de la Constitución de Gerona, ejemplo de invención de una topografía y un paisaje artificiales, la Plaza de la Palmera, una de las primeras actuaciones en Barcelona muy deudoras todavía de la introducción de la escultura, la Plaza de Sant Joan en Lerida, actuación de trazas duras y voluntariosas en un centro histórico, la Plaza General Moragas, espacio minimalista hecho de gestos sutiles y planos muy bien estudiados y el Parque del Poblenou, proyecto de creación de un espacio litoral ex-novo a partir de la recreación de elementos naturales.

De los Estados Unidos he escogido dos ejemplos de espacios públicos vinculados a operaciones de parques empresariales en *suburbs* periféricos ( IBM Westlake en Texas i Harlequin Plaza en Denver), dos grandes plazas geométricas de configuración rotunda en el corazón de la *downtown* (Burnett Park en Fort Worth y Las Colinas Plaza en Dallas), un espacio vinculado a un *mall* o centro comercial en el que la aportación del mundo del arte es muy evidente ( Rioshopping Center en Atlanta ), una intervención organicista de los años 60 ( Lovejoy Plaza en Portland ), una actuación en un centro *histórico* donde se recrean temas de la cultura autóctona americana (San José Plaza Park) y un espacio de carácter semi-privado aunque con criterios

muy depurados e influídos por la tradición de la jardinería clásica europea (North Carolina Bank Plaza).

A partir del estudio y la confrontación de todas estas muestras se van a establecer las características y los rasgos principales, lo que podría darse en llamar las invariantes de esta escuela de espacio público. El sistema de análisis será a diferentes escalas y con diversos soportes.

Una primera escala de análisis será a nivel general, de encaje del espacio dentro de la estructura general urbana. Aquí se estudiará la red viaria, el sistema de espacios libres y las grandes líneas de infraestructura. Se pretende aquí analizar el sector en donde se sitúa el espacio en concreto así como detectar las características ambientales y del entorno que hayan podido influir en la intervención estudiada. La escala de trabajo es 1/25.000 o 1/10.000.

Un segundo nivel de análisis es el estudio del entorno inmediato del espacio urbano en cuestión. A escala 1/5.000 o 1/2.000 se han estudiado las preexistencias de la zona, las tipologías y los usos dominantes y las alturas y volumetrías generales del sector. Un tema de especial interés es el estudio de la sección general del espacio público en relación a la volumetría del sector. Es evidente que en todos estos espacios se establece una determinada relación de diálogo, de enfrentamiento o de otros tipos- con el entorno. Hay que tener en cuenta que muchos de estos espacios se sitúan en lugares sin identidad, *terrain vague* ó en entornos muy duros (no hay más que pensar en la plaza de los Países Catalanes o en el Parque de la Trinidad) que han obligado a una definición contundente de la sección, a tomar partido por una cierta radicalidad, desechando otras posturas intermedias. Es evidente, por ejemplo, que todo el esfuerzo llevado a cabo en la Plaza de la Constitución para definir una topografía propia, para definir un plano horizontal a una nueva cota



cero tiene mucho que ver con su situación adyacente a la Gran Vía y a su inserción en la trama urbana existente.

La última escala de trabajo tiene lugar prácticamente a ras del suelo, a 1/500, 1/200 e incluso a 1/50. Bajamos a nivel de proyecto para estudiar la sección concreta de cada actuación, que se redibuja y se reinterpreta para cada caso . Si bien algunos proyectos muestran ya , por su propia contención de recursos, su esencialidad, como la plaza General Moragas , ha habido que redibujar otros , eliminando los mecanismos accesorios hasta abstraer sus líneas básicas. Pienso en este punto en proyectos lúdicos y repletos de citas y recursos estilísticos como la Plaza de la Constitución de Gerona o el Rioshopping Center de Atlanta.

### **Las plazas de los ochenta : la exploración del plano horizontal**

Este trabajo, que empieza con una hipótesis incierta, tan solo intuida a partir de fragmentos heterogéneos de la realidad, ha ido avanzando poco a poco en una serie de aproximaciones sucesivas. Esta realidad espacial tan diversa a causa de su entorno, su escala y su carácter, se resiste de entrada a ser analizada como un todo y en este sentido una de las aportaciones específicas de la tesis es la fijación de unos criterios y unos parámetros concretos de análisis de una realidad tan compleja. Sin embargo, hay que preguntarse si de hecho, no es el objetivo principal de cualquier ciencia el establecimiento de unos parámetros y unos elementos de orden que nos permitan conocer y comprender una realidad basada en la diversidad y la complejidad.

El discurso del trabajo surge pues como una compilación de las diferentes conclusiones parciales que se han ido deduciendo de cada una de estas aproximaciones. Así, en un primer análisis a nivel urbano se han destilado las características a nivel relacional, de

configuración y del entorno de estos espacios. La fase de análisis intermedia, a nivel local, ha permitido el estudio a nivel funcional y volumétrico de los espacios y finalmente el análisis espacial detallado de los proyectos concretos, se ha centrado en los factores de formalización, de percepción y de estructura general. El contenido se articula pues como un tejido ligado entre las diferentes ópticas de trabajo, pasando constantemente de una a otra escala de análisis.

El campo del análisis comparativo, que es la base del trabajo, se mueve constantemente entre dos territorios y dos realidades – a lo mejor, después de todo, no tan diferentes- la ciudad central histórica del área geográfica mediterránea y la ciudad sin referencias ambientales ni históricas, - llamada también ciudad dispersa, periférica o difusa - Estas dos realidades se concretan en dos escuelas de intervención en el espacio público que, a pesar de sus diferencias socioculturales y ambientales, presentan actualmente diversos elementos de convergencia y puntos de contacto. El análisis de una serie de espacios públicos de ambos territorios nos permiten, más allá de sus obvias diferencias y contrastes, detectar aquellas líneas paralelas definitorias en realidad de un concepto más amplio, basado en su condición de espacio contemporáneo.

A falta de unos postulados teóricos o de unos principios claramente explícitos, la escuela catalana de espacio público de los ochenta a Cataluña, se articula alrededor de una serie de intervenciones singulares y emblemáticas y por lo tanto, sus líneas maestras se han de deducir a partir del análisis de estas propuestas.

Al espacio exterior le faltan solo dos planos para su definición: un suelo y una pared, una dimensión menos que en la creación de espacios arquitectónicos interiores, que necesitan también de un techo. Así pues, en el espacio público hay solo dos dimensiones y

toda la tensión espacial se concentra en el plano horizontal. De aquí que la moderna creación de espacios públicos pueda ser considerada como a una búsqueda, una exploración de las capacidades expresivas del plano horizontal. Efectivamente, las intervenciones que hemos estudiado, trabajamos intensivamente el plano horizontal modelándolo, excavándolo, acentuándolo y esculpiéndolo de forma casi escultórica para conferirle un carácter propio y diferenciado.

La característica más acentuada y más claramente definidora de esta escuela catalana de espacio público, es pues, su capacidad para la definición topográfica y su voluntad tectónica. La diversidad y heterogeneidad de sus entornos, ha fomentado la desconfianza en un nivel del suelo estable, en un plano horizontal fijo, que determine inequívocamente las relaciones clásicas entre el suelo y los edificios, entre el espacio público y su entorno. Así, los nuevos espacios públicos, basados en el mecanismo de proyecto de la sección continua, alteran constantemente la uniformidad de un hipotético plano horizontal, convertido ahora en una serie de plataformas cambiantes que van dando nuevos puntos de vista al visitante y redefiniendo continuamente sus posiciones relativas y su estado. La construcción de una topografía propia y diferenciada y la voluntad de colonización de un espacio, es la base de las formulaciones tectónicas de la arquitectura de los últimos años, obstinada en redefinir el concepto del suelo y de cuestionar la validez de un plano determinado e invariante.

El espacio público de la escuela catalana, es por otro lado, un espacio de carácter marcadamente arquitectónico, siendo esto seguramente, su característica más específica. Si entendemos la arquitectura en esencia como definición y configuración de los espacios con entidad propia, las intervenciones que hemos estudiado aquí, se destacan por

una fuerte vocación de conformación, de unos recintos, de unas entidades espaciales, de unos territorios como sistemas de coordenadas propias y autónomas.

La desvinculación de su entorno más inmediato - generalmente contextos urbanos despersonalizados- y la creación de unas fronteras con la ciudad, dentro de las que establecer un juego proyectual propio, es otro rasgo distintivo de estos espacios. Este juego hace énfasis en el diseño y el mobiliario con tal de marcar los límites del oasis y resistir a la barbarie del entorno: parques idílicos en medio de tramas de autopistas y delicados elementos formales rodeados de espacios hechos de medianeras y recortes de ciudad. Así, la atención a la cuestión de los límites y del cerramiento es presente tanto en la plaza de la Constitución de Girona , rodeada de irregulares muros de hormigón que van rodeando un territorio conceptual propio, como en la Harlequin Plaza de Denver, donde la acusada virtualidad de la intervención necesita de un cierto aislamiento respecto a un entorno extraño y ajeno a sus planteamientos.

La sección continúa como mecanismo básico de proyecto es otro elemento definidor de todos estos espacios, asumiendo claramente su artificialidad y creando una nueva topografía utilizando un hábil y matizado juegos de paramentos y superficies. Así, el plano horizontal adquiere múltiples variaciones y matices utilizando toda una gama de diferentes operaciones, reducciones y búsquedas de su entorno. La tendencia al minimalismo y a la contención formal es una otra característica básica de esta escuela, que se apoya en el uso de geometrías sutiles y gestos controlados y en una atención extrema en el detalle constructivo y a la calidad de los materiales como instrumentos de definición del espacio.

A nivel funcional y social, los espacios de los años 80 se caracterizan por su versatilidad enfrentada a la diversidad de usos y situaciones urbanas que contemplan. Su situación en barrios con importantes carencias a nivel de equipamientos cívicos ha propiciado la rápida apropiación de estos espacios por parte de sus usuarios, produciéndose un efecto regenerador de las dinámicas sociales de estos espacios.

El recurso del lenguaje de la abstracción, entendiendo como tal, la renuncia a una referencia directa a la realidad inmediata, es también clave en estas plazas, que huyen de cualquier voluntad figurativa y de la tradición clásica para explorar nuevos lenguajes, frecuentemente a partir del recurso a la descontextualización y a la depuración minimalista

La continuidad espacial y de percepción entre sus diferentes partes es otra constante, de manera que de una ojeada se percibe la totalidad del carácter del espacio. Se establece en estos espacios una progresión en los recorridos y una correlación entre las diferentes secuencias visuales, de manera que se leen todas como integrantes de un espacio único a nivel conceptual.

La propuesta genérica de un espacio adireccional, isótropo y errático está en la base de la mayoría de estas intervenciones en el espacio público, más interesadas en la creación de nuevos ambientes urbanos y de espacios para la experiencia de la ciudad actual – con su ración de caos, desorden, superposición de funciones y de usos, diversidad de visiones y vivencias- que en la estricta composición o formalización de espacios centrales o de jerarquías a la manera convencional. Los nuevos espacios públicos dejan de lado cualquier recurso a las centralidades elementales y en cambio, se aventuran por geometrías más sutiles, que juegan con la asimetría, las

tangencias, los ritmos disonantes, la contradicción, los contrastes, la negación de las obviedades y los lugares comunes. Se eluden, asimismo, las jerarquías y las relaciones de predominio entre sus diferentes partes, proponiendo un sistema articulado de elementos con diferentes características formales y conceptuales donde se establecen determinadas relaciones de uso y de contraposición aunque sin implicar la preeminencia o la superioridad de unas frente a las otras.

Podemos hablar pues de una escuela catalana de espacio público, vinculada a una propia tradición autóctona en la línea del planteamiento regional de cierta crítica de arquitectura, pero lo que queda claro también, es que no podemos alejarnos mucho de un planteamiento más global, que ha de estar basado forzosamente en la contemporaneidad conceptual y formal del movimiento. Los vectores de orden contemporáneo y los de tipo local son pues, los conceptos motores de este conjunto de espacios públicos, que son la base del trabajo y que constituyen, de hecho, el punto de partida. El hilo del discurso lleva, en una segunda parte, a hacer una incursión en el campo de la filosofía y las ciencias sociales, en busca de los valores de las sociedades contemporáneas, que dan lugar a unas determinadas formalizaciones y configuraciones de sus espacios públicos. Así, se intenta encontrar algunas de las claves de la condición contemporánea que nos permitan determinar o deducir la esencia del carácter de los espacios. La dispersión de intereses y valores, el aislamiento del individuo en medio de la tecnificación del entorno, la voluntad de abstracción, la pérdida de las referencias tradicionales y la fragmentación de la realidad, son algunas de las claves que nos permiten descifrar estos fenómenos urbanos. Al mismo tiempo, la creciente globalización de los fenómenos sociales y culturales, han devaluado los posibles componentes culturales y

autóctonos y por lo tanto, nos permiten apuntar estos rasgos hacia nuevas direcciones en la intervención en el espacio de la ciudad.

La discusión sobre el fenómeno de la ciudad difusa y las nuevas periferias, es otro debate paralelo al tema del futuro de los espacios públicos. Así, las conclusiones de este trabajo, centrado básicamente en los espacios de la ciudad central, son extrapolables hasta cierto punto, al laboratorio de experimentaciones que supone esta nueva ciudad y a las herramientas de formalización que han de substituir las viejas geometrías euclidianas y los instrumentos compositivos clásicos. No es arriesgado suponer, que la experiencia innovadora y creativa de los nuevos espacios de la ciudad central ha de servir, para las futuras actuaciones en los espacios de la periferia y para su redefinición, dando lugar a espacios dotados de la complejidad y la vertebración formal, funcional y social de las que hoy carece. Así pues, las conclusiones de esta investigación toman un nuevo rumbo y un campo de aplicación que sobrepasa el estricto campo de estudio, para inscribirse en un contexto global mucho más amplio.

---

<sup>1</sup> WALKER, Peter G. : "A Unique Feast" texto en "The Urban Public Spaces of Barcelona". Harvard University Graduate School of Design. Cambridge, 1991.

<sup>2</sup> BARBA, Rosa : "Espacio público, paisaje y urbanización". Texto en la revista "Geometría" nº 21. Málaga. 1997.

<sup>3</sup> SOLÁ-MORALES, Ignasi de : "Eppur si muove. Dagli spazi ai servizi pubblici". Texto en "Spazi pubblici contemporanei". Quaderni di AU. Milano. 1993.

<sup>4</sup> CÁCERES, Rafael de : "El sueño y la realidad de la Barcelona de hoy". Texto en "El espacio urbano. Criterios de diseño" (II). A.Gonzalez Raventós. ETSAB. 1997

**LAS PAUTAS DEL CRECIMIENTO URBANO POSINDUSTRIAL: DE LA  
RURURBANIZACIÓN A LA CIUDAD DIFUSA**

**THE PATTERNS OF POSTINDUSTRIAL URBAN GROWTH: THE  
"RURURBANISATION" OF THE DIFUSE CITY**

Aladino Fernández García

Dto. de Geografía. Universidad de Oviedo

**RESUMEN**

*El fenómeno territorial de la ciudad difusa es consecuencia de los cambios técnicos, económicos y sociales que produjeron en Europa la gran crisis de la industria en los años 70 y 80. La desconcentración productiva, apoyada por la informática y la alta velocidad, lleva hacia suelos rústicos (no urbanizables) muchas funciones que hasta hace tres décadas era estrictamente urbana. Así el crecimiento no puede ser absorbido exclusivamente por el suelo programado como urbanizable, en la periferia inmediata de las ciudades: su control precisa, pues, de la técnica de la ordenación del territorio, además de los planes urbanísticos.*

**ABSTRACT**

*The territorial phenomenon of the diffuse city is a consequence of the technical, economic and social changes occurring in Europe after the great industrial crisis of the 70's and 80's. The productive de-concentration, supported by computer technology and high-speed transportation systems has taken towards rural (non-urbanisable) lands many of the functions that three decades ago were strictly urban. Spatial planning strategies, and specifically urban strategies, must be implemented to solve the situation of urban growth that can not be absorbed exclusively by land zoned to that effect in the immediate urban periphery-*



## 1. EL DESFASE DEL CONCEPTO DE RURURBANIZACIÓN

Los analistas del territorio constatan la fuerza, cada vez mayor, del crecimiento desordenado de funciones, antaño urbanas, en la periferia o, mejor, en el espacio exterior de las ciudades. En septiembre y octubre de 2001 se celebraron en Barcelona y Oviedo los congresos respectivos de urbanistas (45 Congreso Internacional de la IFHP, *International Federation for Housing and Planning*) y geógrafos (XVII Congreso Nacional de Geógrafos Españoles). En ellos se planteó como una preocupación principal la interacción campo-ciudad o urbano-rural, aunque parece ser que no se llegó a las mismas conclusiones. A los arquitectos urbanistas les preocupa más que las infraestructuras de alta capacidad sean las responsables de un crecimiento “desorganizado” de las grandes urbes a causa del triunfo del coche como medio de transporte. Y coinciden en proponer la *renovación urbana*<sup>1</sup>, tema central de su congreso, y la recuperación de la ciudad tradicional como alternativa (R. Rogers, D. Cechini, J. A. Acebillo y J. Busquets...). Los geógrafos, en cuyo congreso se planteó el asunto en una mesa redonda<sup>2</sup>, más bien consideran que la interacción urbano-rural, por su fuerza actual, no puede ser aprehendida con la terminología tradicional (conceptos como periurbano, suburbano, rururbano...) y, por lo mismo, no parece tener alternativas: se está configurando el espacio de la ciudad postindustrial.

---

<sup>1</sup> Un resumen de los contenidos puede verse en *El País*, 12-9-2001, pág. 44. En esta misma página se inserta el artículo sobre el Congreso de MONTANER, J. M.: “Renovación urbana”.

<sup>2</sup> El título de la mencionada mesa redonda fue: “Interacciones urbano-rurales, realidad y previsiones”. Los intervinientes fueron: Rubén Lois, Joan Vilagrasa, Carmen Ocaña, Aladino Fernández y Roser Majoral. Véanse *Actas del XVII Congreso de Geógrafos Españoles*, Oviedo, 2001.

Modelo propio de lo que el filósofo, estudioso de lo urbano, F. Ascher, llama la *revolución de la información*<sup>3</sup>.

En cualquier caso, el concepto de rururbanización, quizá más arraigado entre geógrafos para expresar el crecimiento de borde o disgregado tradicional de las ciudades, no sirve. Y ello por dos razones que consideramos de peso. Primera, el tamaño o la superficie afectada es mucho mayor que en el pasado; el espacio recientemente "rururbanizado" puede sumar varias veces la extensión ocupada por la ciudad. En Asturias la proporción es, más o menos, de 1 a 25. Y segunda, la función ahora se caracteriza por la variedad o la complejidad: a ese gran espacio periférico salen o entran funciones urbanas que en el pasado reciente eran propias del centro de la ciudad, como el comercio y la hostelería por ejemplo. En ese espacio caben nuevas urbanizaciones, viviendas aisladas para trabajadores urbanos, polígonos industriales, fábricas, hipermercados, establecimientos de ocio, militares, escolares, deportivos, carcelarios, de promoción empresarial..., además de infraestructuras como vertederos, depósitos de agua y combustibles, embalses, etc. Todo ello rompe el orden tradicional, es decir, los usos agropecuarios que, no obstante, se mantienen como base (cada vez más tenue, frágil y fósil) del puzzle de los nuevos usos.

Las causas de esta masiva y extensa ocupación del espacio externo a las ciudades presentan naturalezas diversas, aunque son interdependientes.

## **2. LOS CAMBIOS ECONÓMICOS Y TÉCNICOS**

Ese carácter interdependiente de los factores se aprecia en la reacción a la crisis de la industria que asoló la Europa occidental entre 1975 y 1983: Europa perdió 10 millones de puestos de trabajo en el sector secundario, correspondiendo casi un millón de ellos a España. La terciarización de la

---

<sup>3</sup> ASCHER, F. (1995): *Métapolis ou l'avenir des villes*, Electre, Paris. Puede verse también la entrevista que se le hace al autor en *El País*, 15-1-2001, pág. 41.

actividad se acelera sobre las bases del comercio, los transportes y el turismo y sus ramos derivados. Y para corregir la crisis los Estados actúan mediante la planificación económica: muchas veces se incentiva la iniciativa privada con la preparación de suelo fuera de la ciudad (polígonos industriales) y se efectúan cuantiosas inversiones en la mejora de las comunicaciones que circunvalan y enlazan las ciudades, dotándolas de una gran capacidad (autovías y autopistas) para absorber un parque automovilístico cada vez más voluminoso.

Los ayuntamientos se dotan de un nuevo urbanismo que propugna la rehabilitación urbana y la calidad de vida, excluyendo usos molestos y favoreciendo la salida de la ciudad de las actividades industriales; fenómeno muchas veces espoleado por el encarecimiento del suelo urbano (y la orientación especuladora así propiciada) que arrastra en la misma dirección, es decir, hacia fuera de la ciudad, a otras variadas funciones urbanas.

Y la iniciativa privada adopta estrategias empresariales que fragmentan la vieja fábrica al mismo tiempo que la desconcentran, para lo que obviamente se necesita suelo fuera de la ciudad. Tales estrategias se basan en la incorporación de nuevas técnicas que paulatinamente favorecen el triunfo de la *sociedad de la información*: gracias a las telecomunicaciones y a la informática se puede programar y controlar la producción a distancia; se puede abandonar el anticuado gran taller urbano por nuevas instalaciones que lo disgregan en varios puntos, bien comunicados, en el exterior de la ciudad.

Todas estas son razones encadenadas que delimitan las pautas del crecimiento urbano y la eclosión del fenómeno de la ciudad difusa. Terciarización, planificación, desconcentración productiva y especulación constituyen las claves del explosivo crecimiento periférico de los últimos veinticinco años en las ciudades industriales españolas de más de 100.000 habitantes.

La crisis industrial y el protagonismo de la terciarización y las nuevas tecnologías, están, pues, en la base del inédito modelo territorial exigido por la organización social postindustrial. Para F. Ascher los cambios tecnológicos son la razón de ser de la denominada *revolución de la información*, la tercera conocida por la humanidad tras la neolítica de la agricultura y la industrial del comienzo de la Edad Contemporánea. De modo que la ciudad artesana y comerciante, de pequeño tamaño y cercada, fue la propia del antiguo régimen. La ciudad fabril experimentó un rápido crecimiento, derribó las murallas, pero continuó teniendo una forma compacta, una trama densa sin apenas intersticios. La ciudad de la revolución de la información extiende sus funciones fuera del ámbito estrictamente urbano y tiende a localizar, entre otros, los usos productivos en espacios alejados, pero conectados por la informática y las vías de comunicación de alta capacidad.

### **3. LA IMPRESCINDIBLE RED DE VÍAS DE ALTA CAPACIDAD**

En efecto, las autopistas, autovías o ferrocarriles de alta capacidad están en la base del nuevo orden territorial. Son los instrumentos más destacados para el crecimiento de las grandes urbes en las que resulta imprescindible el desplazamiento en coche, siguiendo el modelo norteamericano: los centros de trabajo, de ocio y de abastecimiento, al lado de otros varios, se sitúan fuera de la ciudad compacta tradicional.

Las autopistas y autovías se erigen, pues, en elementos imprescindibles de la nueva organización espacial. Una organización en la que las ciudades crecen desarticulándose más allá de sus límites administrativos sobre territorios para los que carecen de competencias urbanísticas. Surge así la "metápolis, la ciudad que crece más allá de los planes urbanísticos", en la terminología de F.

Ascher<sup>4</sup>. En definitiva se plasma el modelo de *región urbana* con distintos signos de vida: más rural o más urbana. Pero todos los habitantes utilizarán los mismos servicios, frente a las desventajas tradicionales del mundo rural dado que la educación, la sanidad, el comercio... salen de la ciudad hacia suelos rústicos de buena accesibilidad en la región urbana. Un modelo más aceptable que el tradicional con la condición de que esté bien planificado.

El acortamiento de las distancias en tiempo y la accesibilidad de un territorio cada vez más extenso facilitan la dispersión de los servicios y los centros de producción y, al mismo tiempo, la mejor intercomunicación posible entre ellos. Las áreas rurales se dotan de competitividad entre sí y disputan la localización de equipamientos, servicios e industria a las ciudades. El paisaje cada vez está más mediatizado no solamente por la dispersión de establecimientos y polígonos industriales, sino también por el propio impacto de las carreteras (los cuatro carriles, como mínimo, separados por la mediana, cargados de vehículos) y las infraestructuras de los aparcamientos masivos ante cada establecimiento.

#### **4. EL PAPEL DE LA MOVILIDAD DEL INDIVIDUO**

Pero este modelo territorial depende también, aunque sea en menor medida, de factores sociales: así la nueva movilidad individual, favorecida como es lógico por el uso del automóvil privado; la independencia personal, facilitada por el ordenador y el teléfono móvil; la flexibilidad de las relaciones sociales, frente a la influencia de la familia tradicional y los "vínculos de por vida", como afirma Ascher<sup>5</sup>; y la inseguridad del empleo dependiente de fenómenos como la descentralización o desconcentración productiva, la aplicación de las nuevas tecnologías y la contratación temporal. Se trata, pues, de un nuevo

---

<sup>4</sup> "Metápolis" y "región urbana" son conceptos claves en los planeamientos teóricos del autor. Véase la entrevista concedida a *El País*, 15-1-2001, pág. 41.

<sup>5</sup> Véase: *El País*, 15-1-2001, pág. 41.

modelo de sociedad cuyos cambios tienen que ser acogidos por una organización territorial distinta a la tradicional. Y estas condiciones las cumple el modelo de la *región urbana*.

## **5. LA COMPETENCIA ENTRE USOS Y EL RIESGO DEL DESCENTRALIZACIÓN PÚBLICO**

Como es lógico los espacios más apetecidos por los inversores son los que cuentan con mejores condiciones de accesibilidad: los entronques entre autopistas o autovías y los engarces entre éstas y carreteras de circunvalación urbanas generan los espacios mejor comunicados. Por ellos compiten con dureza, sobremanera si reúnen buenas condiciones físicas, los usos industriales y de almacenaje (polígonos industriales, parques empresariales y logísticos, tecnopolos...) y los grandes centros comerciales. Pero hay otras opciones diferentes para otra clase de actividades o negocios: a veces se prefieren situaciones de equidistancia entre ciudades de áreas metropolitanas, sin rechazar localizaciones estrictamente periféricas (centros de enseñanza privados, instalaciones deportivas, grandes restaurantes, residencias geriátricas...). Por último, optan por espacios bien comunicados, pero no apetecibles para la iniciativa privada por su mayor alejamiento de las urbes o por presentar peores condiciones físicas, aquellos servicios públicos que producen rechazo: cuarteles, cárceles, vertederos, depósitos de agua y de combustibles...

El vigor de esta competencia es reflejo del mermado papel que juega la Administración en el reparto, de la extrema flexibilidad de la planificación física, si es que existe. Parece que las grandes empresas "toman la delantera a los gobiernos", según R. Rogers<sup>6</sup>, que en múltiples ocasiones, paradójicamente, las asisten con subvenciones (caso de las regiones en conversión industrial, incentivadas por políticas de desarrollo o planificación

económica). Es cierto que muchas de las empresas que se instalan no tienen fácil cabida en espacios previamente diseñados y esto produce incertidumbre en los poderes públicos y desconfianza en la planificación. Los ayuntamientos pueden, entonces, dejar completamente abierto su urbanismo o en revisión permanente. Y las administraciones regionales no acaban de asumir su mandato constitucional en la ordenación del territorio. Con excesiva frecuencia las fábricas consiguen los emplazamientos anhelados, los hipermercados los espacios mejor servidos por la red de carreteras, los polígonos industriales los cruces de las autopistas...

Así que a menudo se advierte el descontrol de los usos del suelo por parte de la Administración. El urbanismo no es el instrumento más adecuado para evitarlo porque la ciudad, como se ha dicho, crece más allá de su suelo urbanizable y generalmente fuera de su propio término municipal. Para la organización del nuevo modelo territorial, que impone los usos del suelo aludidos, ha de fortalecerse la técnica de la ordenación del territorio y el papel de la administración supramunicipal, es decir, de los gobiernos regionales. Estos tienen que superar la doble incertidumbre de, en primer lugar, la singularidad espacial (imprevisible desde el planeamiento) de muchas de las iniciativas privadas, proponiendo ubicaciones alternativas y dando ventaja a las localizaciones de servicios o equipamientos públicos; y en segundo lugar, la incertidumbre determinada por el carácter reciente de la ordenación del territorio como técnica, frente a la experiencia en urbanismo.

Para la superación de estas incertidumbres y, por tanto, para la recuperación del poder por la Administración en la atribución de usos al suelo no hay más camino que el conocimiento del espacio y su paisaje a través del análisis territorial y los pertinentes estudios de impacto ambiental y estructural, que han de aplicarse a cada propuesta de iniciativa privada y extenderse a las obras públicas o infraestructuras (carreteras, ferrocarriles, redes de agua,

---

<sup>6</sup> ROGERS, R. (2001): “La ciudad explosiva y el papel del arquitecto”, en *Actas del 45º congreso Internacional de la IFHP*, Barcelona.

depósitos y embalses, vertederos, depuradoras, conducciones de energía, antenas, etc.). De lo contrario no habrá prevalencia de los intereses generales, se neutralizará el paisaje y la arquitectura autóctona, como afirma J. A. Acebillo, devorada por construcciones anodinas, con frecuencia molestas, y sus rótulos luminosos<sup>7</sup>. Y no se evitará un consumo indiscriminado de suelo<sup>8</sup>, que es un bien escaso y un recurso no renovable, así como una no menos lastimosa alteración de los ecosistemas.

## **6. EL FALSO DEBATE ENTRE REHABILITACIÓN Y DIFUSIÓN.**

Volviendo a los planteamientos iniciales en relación con la temática de los recientes congresos de arquitectos-urbanistas y geógrafos, cabría hacerse al menos dos preguntas: primera, ¿se puede evitar, detener, o al menos controlar, el desarrollo urbano difuso? Y segunda, ¿resulta incompatible tal desarrollo con la rehabilitación física y funcional de la ciudad tradicional?

A la primera pregunta responden los epígrafes anteriores. No se puede evitar ni detener el proceso de crecimiento de las ciudades encauzándolo exclusivamente, a la manera tradicional, sobre suelo urbanizable. El crecimiento a saltos, sobre suelo no urbanizable o rústico, más allá incluso del propio término municipal, guiado por las vías de comunicación de alta capacidad (autopistas y autovías) toma cuerpo de modelo territorial propio de las sociedades desarrolladas posindustriales. Y no tiene por qué estar reñido con la calidad de vida de los ciudadanos si se sabe encauzar mediante la aplicación de criterios de ordenación del territorio. Frente a los temores e incertidumbres manifestados en el congreso de Barcelona por los arquitectos (quienes dominan la técnica del urbanismo frente a la de ordenación del territorio), partidarios de la rehabilitación de la ciudad como hábitat ideal,

---

<sup>7</sup> ACEVILLO, J. A. (2001): “La renovación de los tejidos de actividad económica”, en *Actas del 45 congreso Internacional de la IFHP*, Barcelona.

<sup>8</sup> MONTANER, J. M.: “Renovación urbana”, en *El País*, 12-9-2001, pág. 44.



como marco incomparable para la realización del individuo y la sociedad, Ascher y al menos algunos geógrafos del congreso de Oviedo consideran que la difusión urbana permite equilibrios más adecuados entre servicios, centros de trabajo y áreas residenciales al menos por dos razones: porque mejoran las comunicaciones entre estos elementos, disminuyendo el fenómeno de la segregación social propio del modelo territorial tradicional de la concentración urbana; y porque, al mismo tiempo, cabe la posibilidad de incluir al mundo rural en el disfrute, sin discriminaciones, de los servicios y equipamientos sociales. Pero para ello es imprescindible el control público de los usos del suelo, el encauzamiento de las grandes propuestas empresariales y su integración en el sistema mediante localizaciones aconsejadas por los estudios de impacto ambiental y estructural.

Y respecto a la segunda pregunta hay que dejar clara la falsedad de la supuesta incompatibilidad entre los espacios organizados conforme al nuevo modelo y los surgidos del modelo tradicional. No cabe el planteamiento ciudad difusa versus ciudad compacta. La rehabilitación es una práctica que tiene más fuerza en las ciudades que vienen siendo punto de referencia para la difusión. Las mejoras de infraestructuras y equipamientos en los espacios urbanos de las ciudades más dinámicas de estas últimas décadas se han generalizado, empezando por Madrid y Barcelona a escala estatal o por Oviedo y Gijón en Asturias. Las peatonalizaciones, la recuperación de cascos históricos y la modernización de servicios han sido operaciones afrontadas en paralelo a la difusión en un espacio metropolitano (en el sentido funcional) cada vez más amplio. Y algunos de los nuevos equipamientos han optado de manera sistemática por ubicaciones en el corazón de las viejas ciudades o en áreas urbanas contiguas: palacios de justicia, de congresos y exposiciones, grandes auditorios, museos, etc. Así que la ciudad del peatón y la ciudad para ser recorrida y "usada" en automóvil, lejos de ser incompatibles, tienden a constituirse en espacios complementarios.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

ASCHER, F. (1995): *Métapolis ou l'avenir des villes*, Electre, Paris.

ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES (2001): "Las interacciones urbano rurales, realidad y previsiones", *Programa del XVII congreso AGE*, Oviedo.

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO (2001): *Actas del 45 Congreso Internacional de la IFHP*, Barcelona.

MALLARACH, J., VILAGRASA, J.: "Los procesos de desconcentración urbana en las ciudades medias españolas", *Ería*, nº 57, pág. 57-70.

MÒDOL RATÉS, J. R. (2001): "Desconcentración urbana y reequilibrio territorial en los sistemas intermedios de Cataluña", *Actas del XVII Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Oviedo.

MONCLUS, F. J.(editor) (1998): *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Centro de Cultura Contemporánea, Barcelona.

MONTANER, J. M.: "Renovación urbana", *El País*, 12-9-2001.

# LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ COMO PLANIFICADORA DE SU CIUDAD Y DE SU TERRITORIO

## THE UNIVERSITY OF ALCALA AS AGENT FOR THE SPATIAL PLANNING DEVELOPMENT OF THE CITY OF ALCALA AND ITS ENVIRONS

Ana M. Marín Palma y Antonio Miguel Trallero Sanz

Departamento de Arquitectura de la Universidad de Alcalá

### RESUMEN

*La influencia que una Universidad produce sobre la ciudad donde se asienta abarca muchos niveles, desde el cultural, el social, o el económico, pero fundamentalmente el nivel urbano.*

*La Universidad de Alcalá es un ejemplo claro y clave sobre el impacto que la acción de una Universidad puede ejercer en el tejido urbano de la ciudad donde está radicada.*

*El presente texto trata de analizar como la Universidad de Alcalá ha creado desde su fundación el modelo de ciudad que necesitaba para su funcionamiento, planificándola y, organizando prácticamente todo el territorio en donde actualmente se ubica: casco histórico, periferia de la ciudad, corredor del Henares, hasta llegar a Guadalajara capital e ir más allá, potenciando diversos centros históricos de esta provincia, como son Pastrana y Sigüenza.*

### ABSTRACT

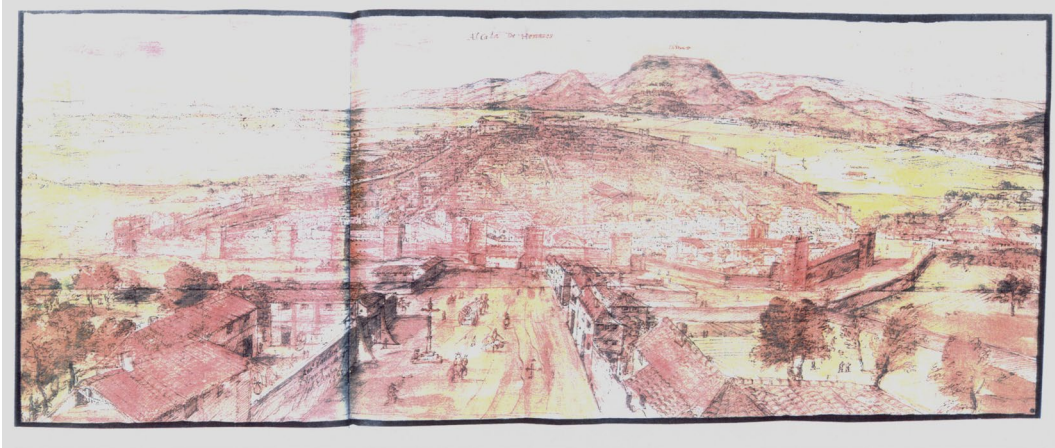
*The influence a University exerts on the city it is located encompasses many levels, including cultural, social and economic dimensions, but fundamentally it affects the urban dimension.*

*This paper attempts to analyse how the University of Alcalá has created from the time of its foundation, the model of city it needed to accommodate its functions. This has done by planning and organising practically the entire*

*territory where it is located: the historical city centre, the periphery of the city, the Henares River Corridor and even the neighbouring capital city of Guadalajara and beyond by its involvement in historical centres of this province such as Pastrana and Sigüenza.*

### **La trama urbana. La Ciudad Universitaria en la periferia de la ciudad de su fundación.**

La imagen pertenece a un grabado de Antoon van der Wijngaerde realizado en 1565. Como todos los dibujos de este pintor holandés, que llega a la corte de Felipe II para realizar vistas y crónicas gráficas de las ciudades españolas, su panorámica trata de ser un fiel reflejo de la realidad, mostrándonos una ciudad murada, cruzada de oeste a este por una gran vía, la misma que unía Lisboa con Barcelona cruzando toda la Península Ibérica.



#### **1. Vista de Alcalá de Henares en 1565. Grabado de Antoon van der Wijngaerde.**

La entrada de primer plano es la Puerta de Madrid que daba paso al caserío cristiano y se prolongaba en una calle porticada a la que se abría un núcleo judío. Al noroeste se asentaba la morería.

Esta era la ciudad de Alcalá de Henares del XVI, de la que no conocemos planos, y cuyo esplendor comercial alcanzaría hasta 1496, pues con el Edicto de

expulsión de los judíos, desaparecería la actividad mercantil, pero quedaría un núcleo urbano con una estructura física intacta que será utilizada por el Cardenal Cisneros como el marco y espacio ideal para crear (1499-1513) la primera Ciudad Universitaria de la Edad Moderna.

La ubicación de la Universidad se eligió en los espacios libres del interior del sector oriental de su cerca, inmediatamente al lado de una gran explanada, antiguo *Coso*, y en donde una vez por semana los feriantes venían a comercializar con la populosa ciudad de Alcalá. Este espacio, llamado después Plaza del Mercado, es actualmente la Plaza de Cervantes, núcleo social de la ciudad.



2. La figura de la izquierda muestra la planta hipotética de la ciudad de Alcalá de Henares, realizado por Carmen Román Pastor, en donde podemos ver la trama urbana medieval en el siglo XV, la figura de la derecha muestra su permanencia en el siglo XX; se trata de una acuarela realizada en la Oficina Técnica de la Universidad de Alcalá en el año 1992.

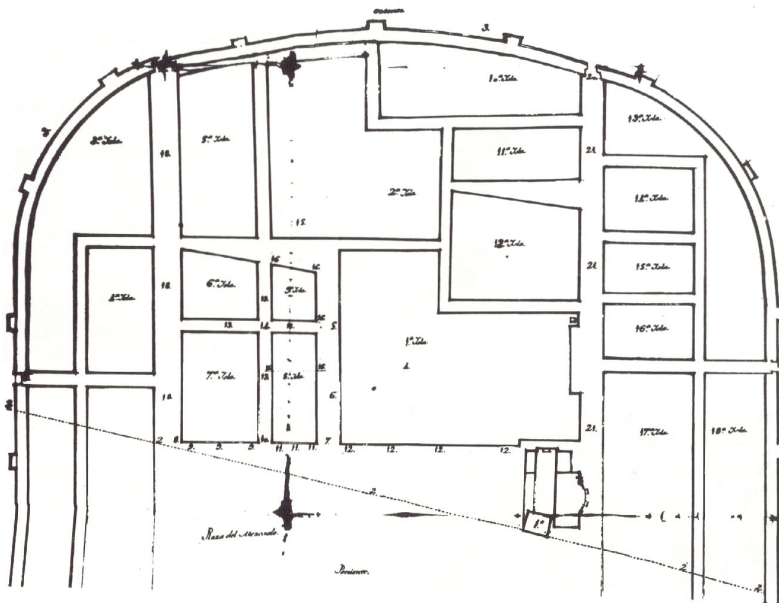
### **Campus unitario y campus disperso**

El pensamiento del cardenal Cisneros es la de crear un Colegio Mayor sobre el que graviten el resto de fundaciones escolares. El 14 de marzo de 1500 pone la primera piedra del Colegio Mayor de San Ildefonso, fundando además alrededor de éste siete colegios más que denominará Colegios Menores y que

serán: el Colegio de los Teólogos de la Madre de Dios (1513), el Colegio de san Pedro y san Pablo (1513), el Colegio de santa Catalina de los Artistas o Físicos (1513), el Colegio de san Eugenio, el Colegio de santa Balbina, el Colegio de san Isidoro (1513), y el Hospital de san Lucas y san Nicolás (1513).

Pero la Universidad debe crecer y repartir sus instalaciones en la trama urbana existente, interviniendo ya directamente en las labores de Diseño Urbano y de Gerencia, participando activamente en la labor de "*hacer ciudad*". Se crean así los siguientes nuevos colegios fundados por miembros de la nobleza y el clero, y agregados a la universidad: Colegio Trilingüe, Colegio menor de Santiago o de los Caballeros Manriques, Colegio menor de santo Tomas de los Ángeles y de Aquino, Colegio-convento de Mercedarios Calzados, Real Colegio de religiosos Calzados de san Agustín, Colegio máximo de Jesuitas, Colegio del Rey o Colegio de san Felipe y Santiago, Colegio de León, Colegio-convento de san Francisco de Paula, Mínimos de santa Ana, Carmen Calzado, Dominicos de la Madre de Dios, San Cirilo, Colegio de san Jerónimo o de Lugo, Nicola Tolentino de Agustinos Recoletos, Trinitarios Descalzos, Colegio-convento de san José de Clérigos Regulares, Colegio san Juan Bautista o de los Vizcainos, Colegio de san Cosme y san Damián o de Mena, Colegio de los Caballeros Manchegos o de san Clemente Mártir, Colegio de Tuy, Colegio de san Basilio Magno, Colegio de los Irlandeses, Colegio de los santos Justo y Pastor, Colegio de san Ciriaco y santa Paula, Colegio-convento de los PP. Trinitarios Calzados, Convento de san Francisco, Colegio de santa Catalina o de los Verdes, Convento de san Diego de Franciscanos Observantes, Colegio de Trinitarios Calzados, Colegios santas Justa y Rufina, Colegio de Aragón, Colegio-convento de los Agonizantes. El plano que recoge toda la intervención urbanística del cardenal Cisneros, en la que se muestra que *no* [solamente] *se trataba de fundar una nueva universidad en un pueblo, sino [la] de crear todo un pueblo para ponerlo al servicio de su universidad*, es la versión de 1768, del que se realiza conforme a las ordenes del Sr. Ldo. Don Juan Ovando, Visitador y Reformador, de la Universidad que hace trazar en el año 1564, y que *se hizo arreglo al estado y planta que entonces*

tenía la parte de los colegios y Universidad<sup>1</sup>. El nuevo recinto que constituye la ciudad universitaria significa, frente a la ciudad existente, un nuevo modo de confrontación basado en el trazado y jerarquización de espacios, tanto edificados como públicos. El Colegio Mayor, por sus dimensiones y carácter, [es] el elemento central y referencia obligada. Frente a él, un ámbito de respeto conformado como plaza. La sucesión de claustros y espacios para dependencias administrativas, iglesia y paraninfo, completaran su programa. Los colegios menores adaptados a sus condicionamientos concretos irán compactando la trama. También se plantea una jerarquización de los elementos circulatorios (calles) estableciéndose un orden en relación a su función y situación (...)².



3. Plano del plan de Juan de Ovando, 1564. Versión de 1768.

### **La compactación de la ciudad**

La Universidad ha producido tal impacto urbano sobre la ciudad, que ha hecho que el cinto amurallado la estrangule no dejándola crecer. No conocemos planimetrías de la ciudad del siglo XVII, sólo una panorámica urbana que en 1668 dibuja Pier María Baldi, el pintor que acompañaba a Cosimo III de Médicis en su viaje a España y Portugal, y que nos muestra una ciudad esplendorosa,

ideal, floreciente. Una ciudad prospera que llegó a tener en pleno funcionamiento hasta veinticinco Colegios Menores, donde estudiaban toda clase de personas sin medios económicos, llegando a ser un ejemplo de integración de toda la escala social.

### ***La pérdida de la función universitaria y la militarización de la ciudad***

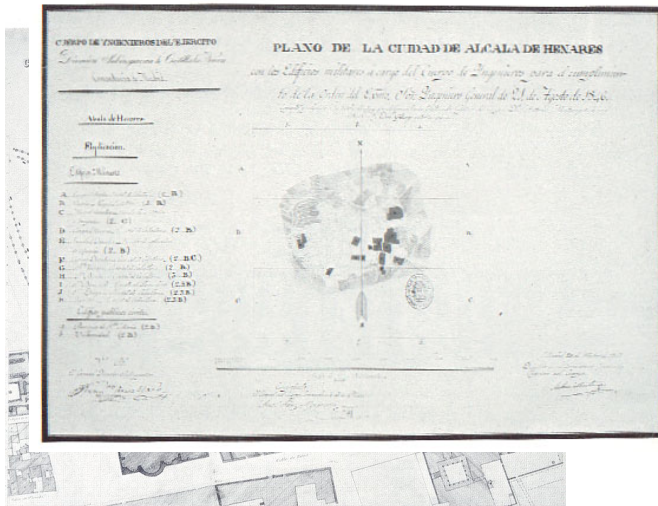
La etapa floreciente de la ciudad se termina, y el siglo XVIII va a suponer el paulatino final de la Universidad que se precipitará años más tarde. Las fundaciones escolares sucumben ante la falta de rentas, añadiéndose a estas circunstancias, la Desamortización de Mendizábal que dejó desiertos edificios a partir de 1835, y que se vuelve a agravar cuando al año siguiente la *Universidad Complutense* se traslada a la Universidad Central de Madrid.

La ciudad paralizó su crecimiento quedando grandes superficies en la ciudad sin ocuparse. La pérdida de la función docente provocará que numerosos edificios sean ocupados por particulares, compartimentándoles en viviendas, derribándolos a fin de especular con sus materiales, o bien cambiándolos a un nuevo uso, el militar, que irá progresivamente ocupando la ciudad, de manera que prácticamente cualquier obra que se realice, habría de someterse a las Ordenanzas Militares. La proximidad de Alcalá de Henares a Madrid hace tender que sea su acuartelamiento, encargándose incluso el 27 de junio de 1837, al capitán del Cuerpo de Ingenieros Militares Pedro Ortiz Pinedo, un proyecto de fortificación para la ciudad, con la introducción de reductos en el interior. La intervención resulta tan cara que no puede aprobarse la actuación urbanística pretendida, pero la existencia de grandes inmuebles abandonados, capaces de albergar las demandas del ejército de caballerías del siglo XIX, hace que se ocupen éstos masivamente, con las reformas necesarias para dar servicio a tales funciones.

Los planos que recogen la realidad de las distintas intervenciones militares decimonónicas, tanto a nivel urbanístico, como a nivel de edificio, es la cartografía del mapa topográfico del Instituto Geográfico Nacional de 1870, en



donde aparecen la definición de los edificios<sup>3</sup>. En estos planos, se puede estudiar su ocupación, sus dimensiones exactas en planta, y su compartimentación.



4. Plano del Cuerpo de Ingenieros, del año 1846, en donde se señalan con gran precisión los edificios civiles de Alcalá y los edificios que han de pasar a poder de los regimientos militares. Archivo Histórico Militar.

5. Parcelario urbano del siglo XIX, año 1870. Hoja D-4, correspondiente a la Manzana Cisneriana.

Pero la cercanía a Madrid, y el *desarrollo industrial español*, provoca el despertar del adormecimiento de la ciudad que trata de incorporarse al nuevo acontecimiento social: las fabricas, así la ciudad de Alcalá, desde los años 60, ve multiplicada su población por seis, pasando de 25.000 a 150.000 habitantes, esto provocará el surgimiento de barrios de gran densidad, y precarias condiciones, que apoyados por un *urbanismo desprogramado y especulativo*, se asientan alrededor del Casco Urbano.

El Casco Histórico no se verá influenciado, salvo contadas excepciones, debido fundamentalmente a que los grandes inmuebles estaban ocupados por

cuarteles, conventos y cárceles, o bien, porque pertenecían a la Sociedad de Condueños, sirviendo además como agente protector que en 1968, la ciudad fuera declarada Conjunto Histórico por la Dirección General de Bellas Artes.

### ***La nueva ciudad. La vuelta de la Universidad en la periferia de la ciudad de Alcalá.***

El crecimiento demográfico y económico produce un incremento de la población universitaria en las grandes ciudades: Madrid, Barcelona y Bilbao, por lo que se buscan alternativas para la descongestión de la población estudiantes en las periferias de las ciudades.

En 1974 la Universidad vuelve a la ciudad de Alcalá de Henares como ampliación de la de Madrid, y en 1977 el Ministerio de Educación y Ciencia construye en la periferia de la ciudad, sobre unos terrenos de un antiguo aedrónimo, una nueva Universidad: la de Alcalá de Henares.

En 1982 el Ministerio de Obras Públicas y Transportes inicia el Estudio Piloto de Rehabilitación Integrada del Casco Antiguo, que luego sería transferido a la Comunidad de Madrid, en el que se presentaba el *grave problema de llenar de contenido un sin número de grandes contenedores de evidente interés arquitectónico y monumental, y viendo que el uso universitario no sólo daba razón de ser a las actuaciones rehabilitadoras, sino que el uso coincidía, con la introducción de los requisitos arquitectónicos que los tiempos actuales exigían, con el uso histórico de las construcciones, hacen de la recuperación del casco de la ciudad, una ocasión (...) única en la historia, equivalentemente en cierta medida, a una resurrección acompañada de un rejuvenecimiento y actualización de todas o de la mayor parte de sus piezas arquitectónicas más significativas que retornan a su primigenia función docente, la complejidad y magnitud de la tarea a realizar, el volumen de las inversiones necesarias, el número de instituciones implicadas y, sobre todo, la oportunidad de actuar desde una concepción de integrar la ciudad histórica con su dualidad universitaria y civil, esto es lo que aconseja la instrumentación del convenio, recogiendo todas las directrices en*

el Estudio de Rehabilitación Integrada de 1983, y que luego incorporarían las NNSS de 1984.

La Universidad que quiere recuperar su pasado para afrontar su futuro en 1984 decide trasladarse a la ciudad histórica y comenzar la recuperación del antiguo patrimonio universitario.



6. Plano en que se muestra la ciudad de Alcalá y su relación con el Campus Exterior Universitario.

### ***"Recuperar Alcalá" 1984-1987***

En el casco urbano decide ubicar las facultades de humanidades, los servicios centrales y los centros y fundaciones universitarias, para ello debe *adquirir, reconstruir y habilitar los edificios antiguos que le pertenecieron, recuperando también su entramado urbano.*

Con estas acciones pretende que los edificios vuelvan a tener las mismas funciones para los que fueron creados, y por tanto regenerar la ciudad Histórica,

*recuperando la identidad perdida, y su prestigioso pasado, sirviendo como dinamizadora de su tejido urbano, tanto a nivel social, económico como cultural.*

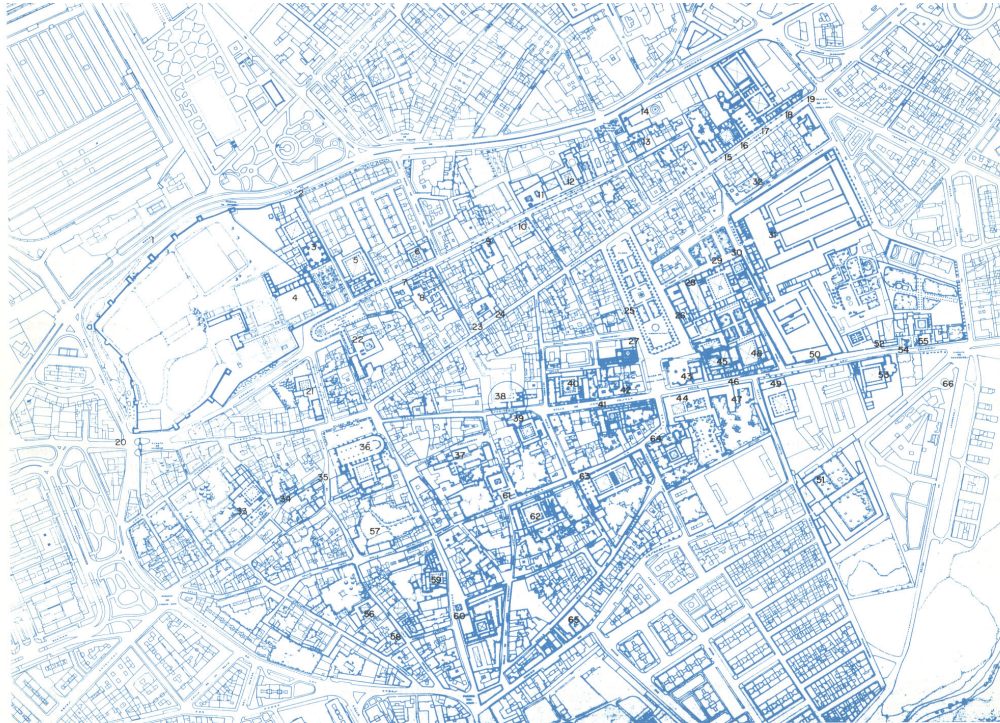
*Conscientes del número y complejidad de los proyectos necesarios para preservar el casco histórico y de la previsión de inversiones imprescindibles para poderlos llevar a cabo, el Ayuntamiento de Alcalá toma la iniciativa de comprometer a diferentes organismos e instituciones en el desarrollo y financiación de tan ambicioso plan, fruto de estas actuaciones se firma el Convenio de Colaboración entre el Ayuntamiento y Universidad en el año 1984, por el que la Corporación se compromete a la compra y posterior cesión para equipamientos universitarios, de varios edificios de carácter histórico de la ciudad. Este convenio se vería ampliado y completado por uno nuevo al año siguiente el denominado Convenio Alcalá.*

### **Convenio Alcalá 1985-1990**

El 31 de enero de 1985 se firma un convenio multidepartamental con el que se crea el marco legal operativo para recuperar el Patrimonio Histórico, para restaurar los conjuntos colegiales y, para recuperar y revitalizar por tanto, el Centro Histórico de la ciudad. Se firmó con el Ministerio de Educación y Ciencia, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Justicia, el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, la Comunidad Autónoma de Madrid, la Diputación de Guadalajara y la propia Universidad, estableciéndose los compromisos de actuación de cada uno de ellos, la asignación presupuestaria (seis mil millones de pesetas) y los plazos de realización (cinco años), creándose para ello una comisión para la coordinación y el seguimiento de las distintas actuaciones.

En el momento de la firma del Convenio se cuenta con un planeamiento general recientemente adaptado a la Ley del Suelo de 1976, acompañado de un catálogo de edificaciones protegidas, *pero sin un grado de definición protectora, de establecimiento de aprovechamientos y de acciones de revitalización suficiente para los problemas del Centro Histórico soportaba.* Al mismo tiempo

funcionaba la Comisión Local de Patrimonio, que controlaba cualquier intervención, consecuencia de la declaración de 1968.



7. Plano de Alcalá de Henares, planimetría levantada para el Estudio de Rehabilitación Integrada de Alcalá de Henares (M.O.P.U. y Comunidad de Madrid) 1983-84.

A continuación exponemos unos cuadros en los que se indican los edificios recuperados con los usos que tenían en el momento en que empieza su recuperación y los usos previstos.

EDIFICIO HISTORICO	USO	USO PREVISTO
Colegio-convento de san José de Clérigos Regulares Menores "Caracciolos"	Intendencia	Departamento de Filología (1) y Biblioteca Municipal
Iglesia del Colegio de los Caracciolos	Almacén militar	Teatro Universitario (3)
Colegio del Carmen Descalzo	Caballería	Departamentos

		Municipales
Colegio Carmen Calzado	Cuartel	Biblioteca y Archivo H <sup>co</sup> (1)
Colegio-convento de san Basilio Magno	Prisión militar	Escuela de Especialización Musical(3)
Colegio-convento de san Francisco de Paula de Mínimos de Santa Ana	Hospital militar	Facultad de Ciencias Económicas(1)
Colegio mayor de la Compañía de Jesús	Cuartel de Mendigorría	Facultad de Derecho(1)
Colegio Menor de san Ciriaco y santa Paula "Málaga"	Hospicio, Colegio de la Paloma	Facultad de Filosofía y Letras(1)
Colegio de san Agustín	Cuartel	Juzgados(4)
Colegio mayor de santa María de regla y santos justo y Pastor o de "León"	Vivienda privada	CENUAH ICE
Colegio-convento de san Cirilo y Colegio María de Guzmán	Cuartel Cárcel de mujeres	Teatro universitario y colegio mayor universitario(5)
Colegio de la Madre de Dios	Cuartel de policía	Museo Comarcal Arqueológico(5)
Jardín Histórico anexo al Colegio-convento de Mínimos	Huerta jardín particular	Jardín de la facultad de Ciencias Económicas
Colegio del Rey	Privado	Instituto Cervantes
Palacete Laredo	Privado	Centro universitario(2)
Casa-palacio de la c/ Santiago	Privado	Centro de salud municipal
Casa-palacio de la c/ Damas	Privado	Centro de Día, municipal

Casa de los Lizana	Privado	Residencia de invitados ilustres de la ciudad(7)
Teatro Salón Cervantes	Sala de juegos	Teatro(5)
Teatro Corral de Comedias	Cine	Teatro(5)
Vivienda en Plaza de Cervantes 8	Privado	Oficina Técnica de Coordinación(2)

Grandes proyectos que no se contemplaron en la firma del convenio y que sin embargo influirán especialmente en el desarrollo de toda la ciudad serían:

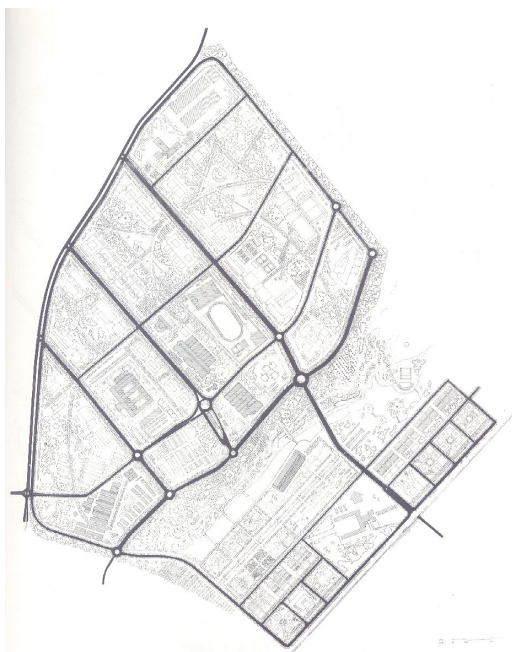
Colegio de san Ildefonso, Patio de Filósofos Colegio Trilingüe	Instituto Nacional de Administraciones Publicas	Rectorado y Servicios Centrales de la Universidad
Colegio de Trinitarios	Comandancia Militar	Facultad de Filosofía y Letras
Cuarteles de san Diego y Lepanto	Cuarteles	Conjunto Universitario

Al cumplirse con creces los compromisos adquiridos por todas las partes, el convenio tiene tal fuerza que se amplía, abriéndose y desarrollándose nuevas proyectos, realizándose inversiones fuera del casco histórico, tratando de equilibrarse la consolidación que se estaba produciendo dentro de la ciudad con la periferia de ésta, comenzándose a potenciar el Campus Exterior Universitario con los siguientes edificios:

	Cuartel	Facultad de Ciencias(1)
		Facultad de Farmacia(1)
		Facultad de Medicina(1)
		Biblioteca Nacional de

		Prestamos(3)
--	--	--------------

Todas las actuaciones futuras previstas se plasmarían en la redacción de un Plan Parcial de Ordenación del Campus de la Universidad de Alcala de Henares, redactado por la Universidad, a través de la Oficina Técnica-MOPU, y por el Ministerio de Educación y Ciencia, a través de su Unidad Técnica, y presentado en 1991.



8. Plano del Campus, perteneciente al Plan Parcial, año 1991.

Y en la provincia de Guadalajara, un plan de actuaciones con la recuperación de edificios históricos para la creación de las denominadas Hospederías Universitarias de Congresos Científicos, llevando con ellas el planeamiento territorial de actuación hasta la provincia de Guadalajara, a través de todo el Corredor del Henares.

El siguiente cuadro recoge las actuaciones en Guadalajara, capital y provincia:

Iglesia de los Remedios		Parainfo de la
-------------------------	--	----------------



		Universidad y auditorio(6)
Casa del Cubo	Privado	Sigüenza
Palacio Ducal de Pastrana	Privado	Pastrana
Castillo		Molina de Aragón
Palacio Barroco		Atienza

Nota a las tablas:

- (1) Programa de inversiones entre el Ministerio de Educación y Ciencia y Universidad de Alcalá de Henares. (2) Inversión del M.O.P.T. (3) Inversión Ministerio de Cultura. (4) Inversión Ministerio de Justicia. (5) Inversión Comunidad de Madrid. (6) Inversión Diputación de Guadalajara. (7) Inversión Ayuntamiento de Alcalá.

Para la correcta ejecución del Convenio Alcalá se crearon dos instrumentos: una comisión de seguimiento multidepartamental, con la presidencia del Gobierno Regional, y la constitución de una Oficina Técnica, dependiente del Departamento General de Arquitectura y Vivienda del M.O.P.T., que era la responsable de la coordinación de los proyectos y obras que se iban a realizar.

El programa de intervenciones del Convenio, contemplaba para la recuperación de los edificios un importe de 5.000 millones de pesetas, pero el efecto multiplicador de las actuaciones termina suponiendo otras nuevas con un montante económico, de unos 15.000 millones de pesetas.

*La aplicación práctica de las acciones programadas en el plan puso de manifiesto las limitaciones por la normativa urbanística en vigor con anterioridad a la firma de dichos convenios. Si la aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico y de las Normas Complementarias y Subsidiarias previstas en la Ley del Suelo permitían la protección del patrimonio urbano y monumental de manera adecuada, no solucionaban algunos de los problemas derivados de la práctica*

*rehabilitadora. Por ello, se acomete el esfuerzo de redactar el Plan General de Ordenación Urbana, en el que se define, con la participación ciudadana, el modelo de crecimiento urbano, y el Plan Especial de Protección del Casco Histórico<sup>4</sup>.*

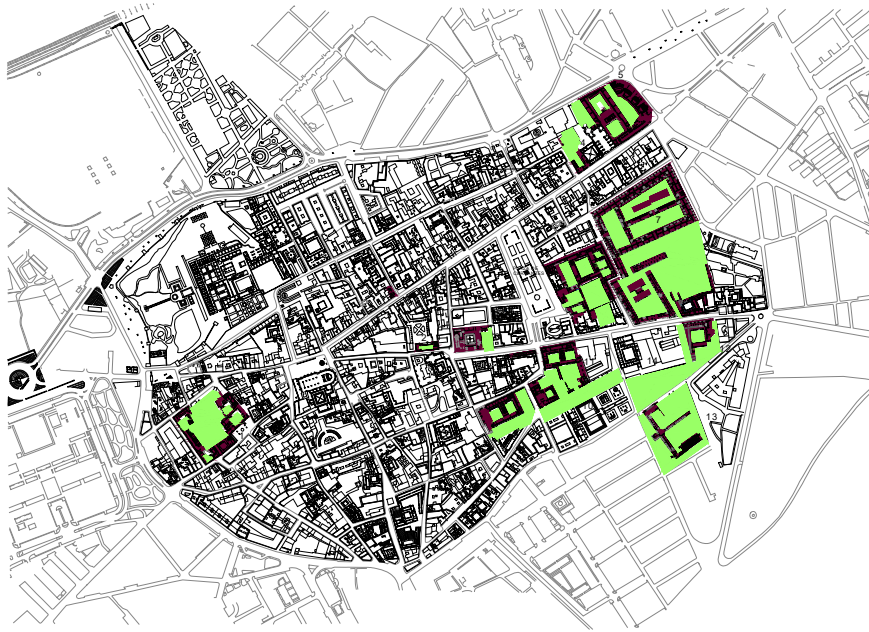
Todas estas acciones de recuperación de los edificios no tenían sentido sino se implicaba a la ciudad a través de los diferentes agentes sociales en el desarrollo y diseño de este modelo de actuación urbanística. Por tanto se potencia la rehabilitación de viviendas en el casco antiguo para absorber la demanda tanto de particulares como de universitarios, trasladando fuera amplias zonas del centro dedicadas a uso terciario que lo degradaban regenerando el tejido urbano.

*Todo ello hacia intuir que el enorme esfuerzo inversor, el modelo de intervención diseñado para la rehabilitación de Alcalá de Henares, por sus dimensiones y características, habría de convertirse, como lo admitía la comisión de expertos de Europa que informaba sobre su aplicación, en modelo de actuación urbanística a escala internacional y en referencia obligada de los Planes de urbanización y Reforma Interior de otros centros urbanos.*

Si el Plan General de 1991 es donde se disponen la conservación de la calidad histórica de la ciudad, el Plan Especial de Protección del Casco Histórico de 1997 definirá las medidas urbanísticas correctoras que abarcará todos los aspectos de la protección, especialmente el trazado urbano, los espacios públicos abiertos, los límites de las propiedades y los edificios históricos.

Las actuaciones realizadas para la recuperación del centro histórico se ha visto premiada por los siguientes reconocimientos internacionales: por la rehabilitación material y cultural como Ciudad Universitaria, Alcalá de Henares fue distinguida en 1987 con el *Diploma de merito de Europa Nostra*, como ejemplo a imitar y como muestra de apoyo. En 1993 la Universidad de Alcalá recibe el premio *Europa Nostra* a varias edificaciones rehabilitadas dentro de su programa de recuperación, En 1994 el Consejo de Europa llevó a cabo un análisis de todo lo que se había desarrollado con el Convenio Alcalá siendo

declarada la ciudad como Proyecto de Interés de las Comunidades Europeas y del Consejo de Europa al Proyecto de Alcalá<sup>5</sup>.



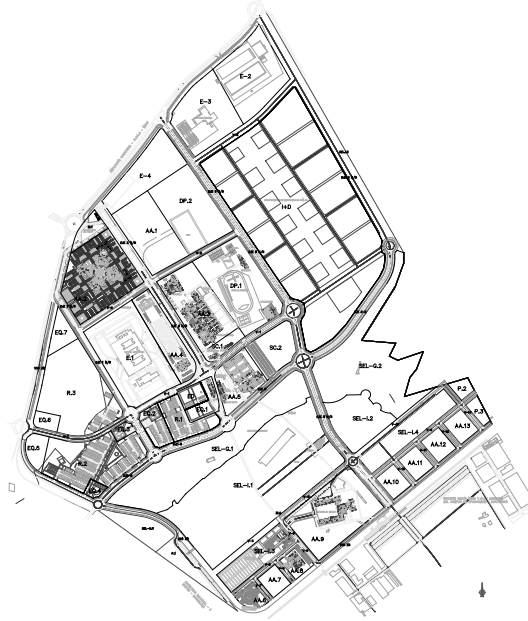
9. La ciudad de Alcalá en el 2003. La trama sombreado muestran los edificios pertenecientes actualmente a la Universidad.

### ***La Ciudad y la Universidad actual y del futuro, la extensión del Campus***

Los edificios del casco histórico que aún quedan por rehabilitar son los antiguos cuarteles de la Plaza de san Diego, el colegio de Basilius y el colegio de san Bernardino, y finalizar el Jardín Botánico (que solo se ha desarrollado 14 de las 26 hectáreas que ocupa).

En 1993 se celebra en la Universidad de Alcalá la V Conferencia Internacional sobre Conservación de Centros Históricos y Patrimonio Edificado Iberoamericano, invitando a profesionales del arte en general<sup>6</sup> y de la arquitectura, materializándose en proyectos diversas actuaciones sobre el casco urbano histórico y sobre el campus, sobre éste es de señalar la intervención propuesta del ingeniero uruguayo Eladio Dieste sobre un camino de estudiantes

cubierto por grandes pérgolas construidas en cerámica armada, que arrancando desde el apeadero del ferrocarril cruzaban de sur a norte todo el campus dando servicio así a todas las facultades y edificios que conformaban el Campus llegando hasta el edificio del Politécnico, que es el situado más al norte. En 1996 se comenzó dicho camino con la construcción de dos pérgolas, retomándose actualmente de nuevo este proyecto.



## 10. Plano actual del Campus Exterior Universitario.

En cuanto a Guadalajara, se ha finalizado la Escuela de Magisterio, así como las residencias universitarias de Sigüenza, en la casa del Doncel, y de Pastrana en el palacio Ducal.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Nota cogida del propio plano y, que fue publicado por Miguel Ángel Castillo Oreja en *Ciudad, funciones y símbolos. Alcalá de Henares, un modelo urbano en la España Moderna*, en 1982, p. 73.

<sup>2</sup> M. José Arnáiz Gorroño, *Arquitectura y Urbanismo, en Alcalá de Henares*, La Universidad de Alcalá, tomo II, Servicio de publicaciones del COAM, Madrid, 1990, p. 152.

---

<sup>3</sup> A excepción de aquellos que por condicionantes de seguridad no pueden definirse, señalándose sólo sus contornos y, rayándose con una línea fina.

<sup>4</sup> Desde los primeros años 70 la entidad urbanística metropolitana (COPLACO) es la encargada de la redacción del Plan General de Alcalá y del desarrollo de Planes Parciales para la creación de nuevas áreas, así como del Plan Especial para el Casco Histórico. Tras diversas dificultades, estos primeros trabajos se traducirán en las Normas Subsidiarias de 1975-76 y en las de 1984. Estas últimas incluirían una normativa específica para el Casco Histórico y el primer Catálogo de edificios protegidos en cinco diversos niveles.

<sup>5</sup> El Proyecto Alcalá sería después del Proyecto Salvar Venecia, la segunda declaración de este tipo llevada a cabo a todos los Estados miembros del Consejo.

<sup>6</sup> Carlos Alvar, Augusto Roa Bastos, Antonio Bonet Correa, Antonio José Campesino, Javier Rivera Blanco, Marina Waissman, Arturo Azuela, Alberto Sato, Ramón Gutiérrez, Roberto Fernández, entre otros.

## BIBLIOGRAFIA

---

Catálogo para la exposición Alcalá de Henares, arquitectura para una ciudad y Universidad recuperadas, organizadas por la Universidad de Alcalá, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Ayuntamiento de Alcalá de Henares, Comunidad Autónoma de Madrid y Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid, 1990.

C. Clemente San Román, “Recuperación de los centros Históricos I” BIA nº 165, Colegio Oficial de Arquitectos Técnicos de Madrid, Madrid, pp. 12-22, 1993.

C. Clemente San Román, “Recuperación de los centros Históricos II” BIA nº 166, Colegio Oficial de Arquitectos Técnicos de Madrid, Madrid pp. 12-25, 1993.

C. Roman Pastor, “El recinto amurallado de Alcalá de Henares. La Edad Media” Acervo, Revista de Humanidades, Cultura y Ciencia de Alcalá de Henares y su Tierra, nº 3 y 4, Brocar, Madrid, pp.360, 1993.

VV.AA, *La Universidad de Alcalá*, tomo II, Servicio de Publicaciones del Colegio Oficial de arquitectos de Madrid, Madrid, 1990.

VV.AA. *La Ciudad del saber, Ciudad, Universidad y Utopía 1293-1993*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid, 1995.

# **LA CIUDAD DISPERSA IMAGINADA. NUEVOS RESIDENTES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE PAMPLONA**

## **THE IMAGINED DISPERSED CITY. NEW RESIDENTS IN THE METROPOLITAN AREA OF PAMPLONA**

María Jesús Rivera Escribano

Departamento de Sociología, Universidad Pública de Navarra. Campus de Arrosadía s/n - 31006 Pamplona.

### **RESUMEN**

*En esta comunicación se analiza, desde una doble dirección, el proceso de dispersión urbana acaecido en torno a la capital navarra. Por un lado, se atiende a la transformación territorial acaecida en las últimas décadas, constatándose un importante crecimiento poblacional de las zonas rurales del Área Metropolitana de Pamplona. Por otro lado, se analiza el proceso de cambio social experimentado a nivel simbólico que acompaña a dicha transformación. Para ello, a través de una serie de entrevistas en profundidad realizadas a nuevos residentes rurales de esta zona, se exploran los distintos sentidos que los protagonistas de estas estrategias residenciales otorgan a la ciudad difusa<sup>1</sup>.*

### **ABSTRACT**

*This communication analyses, from a double perspective, the process of urban dispersion occurring around the capital city of Navarra. It discusses first the spatial transformation that has taken place in the last decades, noting an important population growth of the rural areas comprised in the metropolitan area of Pamplona. Second, the process of social change experienced at a*

---

<sup>1</sup> La presente comunicación expone algunos de los hallazgos de la tesis doctoral *Las nuevas representaciones del "habitar" en la sociedad metropolitana: estilos de vida, campo y ciudad en la Cuenca de Pamplona* que la autora realiza bajo el patrocinio del Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra.

*symbolic level that accompanies said transformation is analysed. The analysis is based on in-depth reports of the interview process of the new rural residents of the area and explores the different perceptions the protagonists of these strategies have of the diffuse city.<sup>2</sup>*

## **1. LA REESTRUCTURACIÓN SOCIO-ESPACIAL EN LAS SOCIEDADES POSTINDUSTRIALES: EL ÁREA METROPOLITANA DE PAMPLONA**

A lo largo de las últimas décadas, las sociedades postindustriales vienen experimentando un proceso de profundo cambio social en el que tanto la realidad material como la simbólica han experimentado importantes transformaciones. Fruto de este proceso de cambio social, se asiste a un proceso de reestructuración socio-espacial en el que la dispersión de la ciudad se convierte en un modelo de ordenación territorial generalizado. Si bien esta nueva configuración socio-espacial se produce sobre unas bases materiales como son la mejora de las infraestructuras viarias y la generalización del transporte privado que facilitan una desconcentración laboral, de servicios y residencial, las nuevas preferencias residenciales que priman el espacio rural sobre el urbano sólo pueden comprenderse totalmente desde la emergencia de un nuevo imaginario simbólico en el que *ciudad* y *campo* se construyen como importantes elementos significativos.

El proceso de dispersión de la ciudad de Pamplona va a realizarse en dos fases temporal y espacialmente diferenciadas. En un primer momento, el tardío pero rápido proceso de industrialización que se vivió en las décadas de los sesenta y setenta se produjo en paralelo a un proceso de urbanización en el que la capital navarra se convirtió en el punto preferente de destino poblacional. A pesar de que este fue un modelo de desarrollo esencialmente concentrador, Pamplona se vio obligada ya a desbordarse sobre sus

---

<sup>2</sup> La presente comunicación expone algunos de los hallazgos de la tesis doctoral *Las nuevas representaciones del "habitar" en la sociedad metropolitana: estilos de vida, campo y ciudad en la Cuenca de Pamplona* que la autora realiza bajo el patrocinio del Departamento de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra.

municipios limítrofes, creándose una incipiente área metropolitana de carácter suburbano. A partir de 1985 se inicia un cambio en las tendencias residenciales que se manifestará de un modo palmario en la década siguiente, iniciándose el actual siglo con una realidad espacial formada por Pamplona y su Área Metropolitana que concentra a más de la mitad de la población navarra. En este segundo momento de dispersión urbana, el anterior crecimiento poblacional de la ciudad cede a favor de un importante incremento poblacional de las áreas rurales pertenecientes a la Cuenca de Pamplona, en lo que puede identificarse como un proceso contraurbanizador detrás del cual se refleja una *huida poblacional* de la ciudad hacia el campo.

## **2. EL IMAGINARIO DE LA CIUDAD DISPERSA**

Además de ser una realidad espacial en la que confluyen diversas políticas de ordenación territorial, la ciudad dispersa es también una realidad significativa que para los nuevos residentes rurales implica una apuesta por un determinado estilo de vida y, por tanto, una importante inversión afectiva. Es por ello que en su discurso social, los protagonistas de estas nuevas estrategias residenciales las incluyen en un todo estructurador de sus identidades como un elemento más en coherencia con sus valores sociales y su filosofía de vida. En su representación de la estrategia residencial adoptada, podemos observar que la ciudad dispersa es experimentada como un espacio por el que se desplazan física e imaginariamente sin fricción alguna. A su vez, esta realidad espacial les permite participar de dos mundos hasta hace poco conceptualmente contrapuestos y separados como son el *mundo rural* y el *mundo urbano*.

Al mismo tiempo que la ciudad genérica es representada como un espacio productor de tensiones y conflictos, Pamplona es experimentada mayoritariamente como un espacio no sólo de trabajo, sino también de ocio y

---



relación al que se desplazan con asiduidad y que constituye un importante referente simbólico. A su vez, el espacio rural es representado como el medio residencial ideal en el que refugiarse de los aspectos negativos de la ciudad y desde el cual reconstruir la comunidad perdida a partir de la propia reinterpretación y apropiación de conceptos como la naturaleza, la privacidad, la familia, la seguridad o la calidad de vida.

La ciudad dispersa, en tanto que modelo poblacional, no es consecuencia exclusivamente de una determinada ordenación funcional del territorio sino que responde también a una distinta concepción de la sociedad y, consecuentemente, a nuevos deseos, temores y apuestas vitales. En este sentido, la ciudad dispersa se construye como un espacio plagado de intentos de recreación de utopías ontológicas que, si bien son una realidad en la imaginaria social, la vida cotidiana las convierte muchas ocasiones en meras utopías concretas del habitante urbano.

### **3. BIBLIOGRAFÍA**

[1] L.A. Camarero; J. Oliva; y R. Sampedro "Apuntes para el estudio de los nuevos paisajes sociales emergentes en la ruralidad navarra", K. Fernández (ed.), *Sociedad rural, desarrollo y bienestar*, Pamiela, Pamplona, pp. 163-186, 1998.

[2] E. Morin, *Sociología*, Tecnos, Madrid, 1995.

[3] J. Oliva y L. A. Camarero, *Paisajes sociales y metáforas del lugar: una exploración de la ruralidad itinerante en Navarra*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2002.

[4] J. Oliva y M. J. Rivera, "Utopías y sentidos de habitar la ciudad dispersa: estrategias residenciales en el Área Metropolitana de Pamplona", *II Jornadas de Antropología Urbana: Las culturas de la ciudad*, Bilbao, 2002.

[5]A. Precedo, *La red urbana en Navarra*, Caja de Ahorros de Navarra, Pamplona, 1976.

[6]M.J. Rivera, "Reestructuración socio-espacial y nuevas estrategias residenciales", *VII Congreso Español de Sociología*, Salamanca, 2001.

# UNA VISION ESTRATÉGICA DE DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN: IDENTIFICACIÓN DE EJES ESTRATÉGICOS Y ÁREAS DE INTERVENCIÓN.

## A STRATEGIC VISION OF DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN: IDENTIFICATION OF STRATEGIC AXIS AND AREAS OF INTERVENTION

Autor: Pello Urkidi Elorrieta.  
Universidad del País Vasco.

Esc. Formación del Profesorado.  
Plz. Oñati nº 3 20018 Donostia.  
Tlf. 943-01.70.66 Fax: 943- 01.84.57  
e-mail: purkidi@sc.ehu.es

**Resumen:** *La ciudad de Donostia-San Sebastián ha iniciado un proceso de reflexión estratégica importante de cara a los próximos años. Para el verano del 2003 se procedió a la aprobación del diagnóstico y de los ejes estratégicos principales en los que posteriormente se han centrado los grupos de trabajo con el fin de aprobar en cada uno de ellos los objetivos y estrategias que se consideren importantes, que serán aprobados a comienzos de febrero del 2003. En esta ponencia se hace referencia a la primera parte del trabajo, centrándose en el diagnóstico y en la elección de los ejes estratégicos elegidos, es decir las Fase I Fase II del apartado de la metodología. Las Fases III y VI están muy avanzadas y seguramente quedarán aprobadas totalmente o casi para la cuando esta ponencia pueda ser presentada.*

**Abstract:** *The city of Donostia-San Sebastián has initiated an important process of strategic reflection about the near future. The diagnosis and main strategic axis on which the work groups are based will be approved on the summer of 2003 after each work group examines the main objectives and strategies to be approved at the beginning of February 2003. This paper refers to the first work stage and focuses on the diagnosis and choice of the selected axis, that is Stage I and II of the methodology section. Stages III and IV are nearly completed and may be approved, partially or totally by the time this paper has been submitted.*

## **0. INTRODUCCION.**

El año 2000 comenzó a desarrollarse la idea de realizar una reflexión estratégica en la ciudad de San Sebastián, proceso en el cual estaban de acuerdo todas las fuerzas políticas del municipio. En el aquel entonces la previsible revisión del Plan General de Ordenación Urbana de 1992 –hoy ya en marcha- también hacía recomendable el impulso de una reflexión estratégica. A lo largo de este año y el siguiente, 2001, se realizaron una serie de entrevistas y talleres temáticos con diferentes expertos para poder ir definiendo las áreas que se consideraban estratégicas para la ciudad.

Es a partir del final del verano del 2002 que se lanza el desarrollo del proyecto. Se había constatado la necesidad de crear una estructura técnica y operativa que ayudara a dinamizar y consolidar el proceso, lo que dio lugar a la creación de la Oficina del Plan Estratégico y la contratación de una asesoría técnica para ayudar en su puesta en marcha. La dirección de la oficina recayó en Kepa Korta y ha supuesto un punto de inflexión importante en la dinamización del proyecto. La asesoría técnica, tras el correspondiente concurso público recayó en la consultoría IKEI, dirigida en este proyecto por Javier Larraya y formando el equipo Carmen Usoz, Antonio Corral, Miguel Ángel Pérez en el diagnóstico y Pello Urkidi, que realiza esta presentación. Es justo reconocer que en gran parte, dicha presentación, es deudora de todo el equipo.

Una vez consolidada la estructura –y establecidas las correspondientes comisiones promotoras y ejecutivas del Plan-, se realizó una primera fase de diagnóstico y concreción de ejes estratégicos que sirviesen de base a una segunda fase más participativa en la que, a partir de diferentes grupos de trabajo configurados en áreas temáticas diversas, se pasaría a determinar para cada grupo de trabajo los objetivos, estrategias y/o proyectos pertinentes para desarrollar dichos objetivos. Posteriormente la Comisión Promotora debería refrendar y seleccionar los que considerase más prioritarios.

En este trabajo se presenta un resumen de las dos primeras fases del proceso que se señalan en el apartado 1.1.2 de metodología, es decir, del lanzamiento del Plan, elaboración del diagnóstico y análisis preliminar de áreas temáticas (Fase I), e identificación de los ejes estratégicos, áreas de intervención, y grupos de trabajo, como base del fomento e impulso a la participación del conjunto de la sociedad. (Fase II).. Estas dos fases se desarrollaron fundamentalmente entre septiembre del 2002 y junio del 2003 a partir del análisis de diferentes fuentes documentales y cerca del centenar de entrevistas personales a diferentes profesionales, técnicos y políticos,

aprovechándose también el trabajo desarrollado anteriormente en diferentes talleres temáticos.

Coincidiendo con el final de la redacción de este trabajo, finales de enero del 2003, se confirma la aprobación de los objetivos y estrategias por parte de la Comisión Promotora, es decir la conclusión de la Fase III y de casi toda la Fase IV que se señalan en el punto 1.1.2 de la Metodología, pero a los que por su reciente aprobación no se ha podido aludir en el presente trabajo.

Como resalta Jordi Borja, asesor externo a lo largo de todo el trabajo, "Donostia, como otras ciudades europeas, fue una bella durmiente, algo ensimismada en su hermosura, poco necesitada de su Hinternland y disfrutando de una calidad de vida comparable a las mejores ciudades europeas y superior al de las ciudades vascas y españolas. Este plácido sueño no podía durar siempre, la nueva competencia entre las ciudades, la crisis de alguna de las actividades tradicionales, la necesidad de dar respuestas positivas al difícil entorno socio político,... exigían respuestas. San Sebastián creo que se ha despertado. A tiempo. Las oportunidades y recursos no faltan. Pero su aprovechamiento requiere objetivos claros, proyectos fuertes y viables, amplios apoyos ciudadanos. Y un escenario compartido para la ciudad. El trabajo del gobierno municipal en estos últimos años y también la iniciativa de diversos actores económicos, sociales, y culturales, así como la cooperación con los otros niveles de gobierno del país, han creado las condiciones para definir ahora un Plan o Proyecto Estratégico para la ciudad" (Plan Estratégico de Donostia-San Sebastián. Bases para un proyecto. Donostia, 2002).

## **1. PRESENTACIÓN GENERAL**

### **1.1 JUSTIFICACIÓN: ¿POR QUÉ UN PLAN ESTRATÉGICO PARA DONOSTIA-SAN SEBASTIÁN?**

A modo ilustrativo e introductorio, pueden mencionarse un conjunto de ideas para responder a esta pregunta, tales como:

- Hay que definir y concretar una idea de **ciudad hacia el futuro** y puntos de referencia a medio y largo plazo.
- En toda ciudad existen intereses generales y particulares así como inquietudes diferentes, por tanto hay que **centrarse en la ciudad**, es decir hacia dónde vamos/queremos ir.
- Hay que buscar una referencia u objetivo general, es decir, **una idea general, clara y comprensible** (servicios, alto valor añadido, ocio-

entretenimiento, innovación-sociedad de la información, dimensión ambiental, calidad, ...)

- Impulsar una red de colectivos dinámicos sociales, es decir, una **red de personas dinámicas**, ciudadanos y empresas.
- Mejorar como ciudadanos y **trasladar riqueza e inversión hacia el futuro** (jóvenes), así como impulsar la cohesión e integración social y definir un **modelo de convivencia**.
- **Abierta al exterior**. Una ciudad abierta a su área de influencia y al resto del mundo, impulsando la dotación de capital infraestructural, el fomento de empresas dinámicas y la generación de capital social (modo de vida abierto, participativo, sabiduría y experiencia), así como la atención a visitantes e inmigrantes.
- **Concurrencia**. Las ciudades y territorios buscan cada vez más atraer iniciativas y personas.

Y sobre todo,

- Hay que **generar ilusión y dinamizar la ciudad y los residentes**. Hay que volcarse en el futuro, en el impulso al progreso y el bienestar.

El Plan Estratégico constituye asimismo **un marco propicio y adecuado para la reflexión conjunta**, entre los ciudadanos, entidades, instituciones y agentes presentes en la ciudad, a partir de un análisis y debate conjunto y la búsqueda de voluntades compartidas y puntos de encuentro.

Esta reflexión se estructura principalmente en dos apartados:

- **Hacia dentro** como "condición sine qua non" (pensar sobre la ciudad, red de ciudadanos y empresas, futuro de la ciudad), con la participación activa, además del propio Ayuntamiento de otras administraciones, entidades de referencia, empresas y agentes empresariales, organizaciones sindicales, agentes y organizaciones de la ciudad, sociedad civil y personas que habitualmente nos visitan.
- **La proyección exterior** de Donostia-San Sebastián, es decir, el marketing exterior, su atractividad para atraer dinamismo y progreso, para desarrollar actividades económicas generadoras de empleo asociadas al modelo de ciudad y mejorar la calidad y condiciones de vida en la misma.

En este sentido, se debe elegir, o más factible, priorizar e integrar un conjunto de **ejes estratégicos que soporten el conjunto de proyectos y actuaciones a desarrollar e integren e impregnen el conjunto de acciones en la ciudad**.

### **1.1.1 Objetivos del Plan Estratégico.**

El objetivo del proceso de elaboración del Plan Estratégico se puede concretar en :

"Definir, priorizar y concretar los objetivos, estrategias y proyectos a desarrollar en Donostia-San Sebastián e un horizonte de corto y medio plazo, que posibiliten la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, potenciando el desarrollo socioeconómico y la cohesión social en la ciudad".

Utilizando para ello una metodología de trabajo que contempla la participación e integración en su definición, concreción y materialización tanto de los responsables municipales, como del conjunto de agentes económicos y sociales (ciudadanos, empresas, instituciones, territorio y proyectos), así como de la realización de un proceso de trabajo riguroso y sistemático (a partir de la elaboración de un diagnóstico, constitución de grupos de trabajo y delimitación de las áreas de intervención seleccionadas) que analice exhaustivamente y priorice las estrategias y proyectos relacionados con los objetivos a alcanzar.

### **1.1.2 Metodología.**

Las cuatro fases del Plan Estratégico han sido las siguientes:

Fase I: Lanzamiento del Plan Estratégico, elaboración de diagnóstico y análisis preliminar de áreas temáticas

- Configuración de la estructura organizativa
- Elaboración del diagnóstico general preliminar
- Análisis y concreción preliminar de ejes estratégicos y áreas de intervención.

Fase II: Identificación de ejes estratégicos, áreas de intervención y grupos de trabajo. Fomento e impulso a la participación del conjunto de la sociedad

- Celebración de reuniones y entrevistas de contraste y obtención de información con agentes económicos, sociales, expertos e instituciones
- Implicación y fomento de la participación del conjunto de la sociedad. Instrumentos de difusión. Realización de una encuesta al conjunto de la población
- Identificación de áreas/sectores de intervención para su análisis, concreción y debate en los Grupos de Trabajo

Fase III: Análisis, debate y selección de estrategias en los diferentes grupos de trabajo

- Convocatoria, coordinación y reuniones de los grupos de trabajo (áreas de intervención): presentación y aprobación del diagnóstico, debate y concreción de propuestas, definición y selección de objetivos y estrategias
- Elaboración de objetivos y estrategias por cada uno de los grupos de trabajo

Fase IV: Elaboración de documento de síntesis (estrategias y proyectos)

- Análisis y debate conjunto de las propuestas temático-sectoriales
- Elaboración del documento final del Plan: objetivos y estrategias
- Identificación y preselección de proyectos estratégicos

La estructura organizativa asociada al Plan ha sido la siguiente:

**a). Comisión Promotora.** Máximo órgano del Plan, incorpora al máximo nivel de representatividad a las instituciones y entidades participantes. Asume como funciones básicas las de análisis, supervisión y aprobación del Plan y de sus diferentes fases.

**b). Comisión Ejecutiva.** Órgano encargado del seguimiento directo del desarrollo del Plan, así como de su proceso de elaboración.

**c). Grupos de Trabajo.** A partir del análisis y diagnóstico de las Áreas temático-sectoriales relevantes para el futuro de la ciudad (Diagnóstico inicial) se ha procedido a la selección de ejes estratégicos y áreas-clave, correspondiendo a cada una de estas la constitución de un Grupo de Trabajo.

## 2. METODOLOGÍA.

La identificación de los ejes estratégicos y áreas de intervención, como paso previo a la definición de los grupos de trabajo, se efectuó a partir de los siguientes elementos metodológicos:

- ❑ Elaboración del diagnóstico preliminar (cuya síntesis ha sido presentada en el capítulo anterior).
- ❑ Realización de un análisis DAFO de la ciudad en el marco de la Comisión Ejecutiva del Plan Estratégico.
- ❑ Celebración de cerca de un centenar de entrevistas individuales por parte del equipo técnico con: representantes del Ayuntamiento de Donostia-San



Sebastián y de los grupos políticos del mismo, técnicos municipales, organismos públicos, representantes de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de los Ayuntamientos de la Comunidad Urbana, instituciones, entidades y agentes económicos y sociales, empresas privadas, universidades, centros tecnológicos y de innovación, profesionales y expertos,...

A continuación se incluyen, sintéticamente, los resultados del análisis DAFO elaborado en el marco de la Comisión Ejecutiva del Plan.

**Cuadro 2.1. Matriz DAFO General Preliminar**

<b>DEBILIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa cultura de cooperación y alejamiento de los centros de poder</li> <li>• Carencia de una oferta suficiente de suelo</li> <li>• Movilidad comarcal / tráfico</li> <li>• Envejecimiento poblacional/ Limitación de recursos</li> <li>• Violencia terrorista</li> <li>• Monocultivo de imagen (utilización limitada de sus potencialidades)</li> <li>• Escala / Tamaño de ciudad</li> <li>• Comunicaciones aéreas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo no sostenible</li> <li>• Inmigración no cualificada</li> <li>• Emigración de jóvenes</li> <li>• Mayor dinamismo de otras ciudades</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paisaje natural y calidad del medio ambiente</li> <li>• Desarrollo de las TIC y apuesta por la innovación</li> <li>• Oferta turística/ Equipamientos</li> <li>• Oferta cultural, deportiva, gastronómica, musical y de equipamientos</li> <li>• Saber hacer en determinados sectores (servicios, medicina)</li> <li>• Campus universitarios / Centros formativos</li> <li>• Calidad de los servicios públicos – Calidad de vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevos desarrollos (NTIC, I+D+I, sector audiovisual, biomedicina, biosanitario)</li> <li>• Positivar el envejecimiento de la población</li> <li>• Integración comarcal (urbanismo, economía)</li> <li>• Euskera, cultura</li> <li>• Cercanía Bilbao/ Biarritz (Eurociudad)</li> <li>• Promoción de ciudad (deporte, cultura....)</li> <li>• TAV, Puerto (grandes infraestructuras)</li> <li>• Sociedad del conocimiento</li> </ul>

Con respecto a las entrevistas realizadas, aunque los temas abordados en cada una de ellos fueron de muy diversa índole, como consecuencia del grado de conocimiento, interés y "expertise" temático-sectorial de las personas entrevistadas, así como de la actividad desarrollada por las mismas, a continuación se incluyen, a modo ilustrativo, un conjunto de ítems planteados en su realización:

- Identificación de necesidades, ideas, posibles desarrollos o proyectos estratégicos a desarrollar desde la ciudad en cada una de las áreas temáticas objeto de análisis e interés-expertise por parte de la persona entrevistada.
- Sugerencias y propuestas de temas, áreas de intervención o proyectos del entorno territorial próximo relevantes o con incidencia en la ciudad.
- Relación y centralidad respecto de otros ámbitos territoriales. Proyección exterior.
- Puntos fuertes y ventajas estratégicas comparativas de la ciudad.
- Ambitos temáticos y actividades de especialización/interés prioritario.
- Valoración de las potencialidades y capacidad de dinamismo.

## 2. PRESENTACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LOS EJES ESTRATÉGICOS

Los ejes estratégicos se plantean como un instrumento de trabajo y de reflexión en el marco de elaboración del Plan Estratégico de Donostia-San Sebastián, elaborándose a partir de la metodología anteriormente mencionada.

Sus características principales son las siguientes:

- integran diversas áreas de intervención, tienden a la transversalidad, recogiendo asimismo el conjunto de temas-áreas clave en la ciudad.
  - se orientan al medio plazo como horizonte temporal.
  - están interrelacionados entre sí , ayudando a la definición de la visión integrada de la ciudad (estructuran y afectan a un número amplio de áreas).
  - intentan reflejar las ideas-fuerza de la ciudad y sobre las que perfilar/dirigir sus actuaciones todos los agentes y personas implicadas, enriqueciéndose por tanto la reflexión conjunta y ayudando y constituyéndose en referencia para la priorización de estrategias/acciones.
  - se consideran un marco adecuado para la configuración general de grupos de trabajo (y para el análisis conjunto y transversal, aunque se plantean en su seno la delimitación de diversas áreas de intervención) y un ámbito adecuado para el consenso desde diversas ópticas.
  - ayudan a la definición de objetivos, estrategias y acciones (como respuesta a dichos ejes)

En el marco del proceso de elaboración del Plan, se ha procedido a la definición de cuatro ejes estratégicos, que son los siguientes:

- **Eje estratégico A:** Ciudad de calidad (de su espacio urbano y de su oferta cultural y de servicios).

- **Eje estratégico B:** Ciudad de la creatividad y de la innovación (incorporando a los sectores emergentes asociados al desarrollo de la cultura, nuevas tecnologías en general y salud, y su conexión con el sistema formativo y del conocimiento).
- **Eje estratégico C:** Ciudad de las personas y de la cohesión social.
- **Eje estratégico D:** Ciudad relacionada (incorporando las relaciones con la Comunidad Urbana así como los aspectos asociados a la sociedad de la información).

A continuación se procede a efectuar una breve descripción de estos ejes.

## **2.1 EJE ESTRATÉGICO A: CIUDAD DE LA CALIDAD**

Entendiendo por Ciudad de calidad, la de su espacio urbano y de su oferta cultural y de servicios, y la necesidad de la adaptación, modernización y renovación (puesta en valor) hacia los próximos años de los principales valores y formas de vida y de trabajo históricos de la ciudad (así como la especialización en la oferta de servicios culturales y de atracción exterior).

Incorporando la calidad de:

- El asentamiento natural y urbano (estética de la ciudad y de su paisaje urbano) y su sostenibilidad, así como de las actividades que se desarrollen.
- Su tamaño medio y su escala humana.
- La oferta cultural y de espectáculos.
- Los servicios que presta, tanto de proximidad (comercio, administración), de exportación (turismo) como otros servicios públicos y privados a la población, adquiriendo especial relevancia la modernización de la administración pública local.

En este sentido se plantean tres áreas de intervención, constituyéndose un grupo de trabajo asociado a cada una de las siguientes áreas:

- Calidad de la oferta terciaria, cultural y deportiva.
- Calidad del espacio urbano.
- Modernización de la Administración Pública Local.

## **2.2 EJE ESTRATÉGICO B: CIUDAD DE LA CREATIVIDAD Y LA INNOVACIÓN**

Eje sobre el que desarrollar la generación de nuevas actividades que proporcionen empleo cualificado a la población joven y particularmente aquella con alta cualificación académica y configurando a la ciudad como un espacio privilegiado y de referencia en el exterior para la investigación, la innovación y la generación de empresas en nuevas actividades.

Considerando básicamente los sectores emergentes (de fuerte crecimiento, asociados a nuevas demandas sociales y a la generación de nuevos productos y servicios) en los que se prevé una demanda fuerte en los próximos años y en los que la ciudad presenta aspectos diferenciadores y positivos al respecto. Así, y principalmente:

- ❑ Sectores emergentes relacionados con la cultura, es decir, industria cultural.
- ❑ Sectores emergentes relacionados, en general, con la utilización y desarrollo de las nuevas tecnologías.
- ❑ Sectores emergentes relacionados con la salud.
- ❑ Y, en general, análisis del sistema del conocimiento en la ciudad (educación, formación, centros de investigación e innovación, relación universidad-empresa,..).

Así, se plantean los siguientes dos grupos de trabajo:

- Sectores emergentes relacionados con la cultura
- Sectores emergentes relacionados con las nuevas tecnologías, la salud y el sistema del conocimiento.

## **2.3 EJE ESTRATÉGICO C: CIUDAD DE LAS PERSONAS**

Una ciudad sin desequilibrios sociales y territoriales y participativa, incorporando:

- ❑ Participación e integración de jóvenes.
- ❑ Relaciones entre diferentes grupos de edad. Género.
- ❑ Políticas de inmigración
- ❑ Equilibrio territorial (barrios,..)
- ❑ Necesidades asociadas (vivienda,...)
- ❑ Comportamiento cívico

Se plantea la constitución de un único grupo de trabajo.

## **2.4 EJE ESTRATÉGICO D: CIUDAD RELACIONADA**

La interrelación con el exterior y, particularmente, con los municipios próximos, es condición "sine qua non" para abordar un número relevante de aspectos de incidencia en la ciudad (transporte, vivienda, suelo,...). Este ámbito, que hemos denominado Comunidad Urbana se considera por tanto como el espacio de referencia más adecuado para su análisis.

Asimismo se plantean el establecimiento de relaciones con otros ámbitos geográficos más lejanos, el desarrollo de otras infraestructuras de conexión (telemáticas,..) y la generación de redes personales en la ciudad (empresas,..) y con otras ciudades.

En este contexto, adquieren una particular relevancia en el momento actual, el análisis y planteamiento de actuaciones relacionadas con el desarrollo de la Sociedad de la Información.

Por consiguiente, se plantea la constitución de dos grupos de trabajo:

- Comunidad Urbana.
- Sociedad de la Información.

## **3. CONCLUSIONES.**

Sólo unas breves consideraciones de un proceso bastante avanzado pero aun por finalizar. El Plan está sirviendo para los objetivos que se proponían en la presentación, aportando una metodología valiosa que está facilitando la participación ciudadana en general (encuesta a la ciudadanía, consultas vía web, etc.) como a un amplio espectro de la sociedad civil donostiarra. A parte de las numerosas entrevistas celebradas en las dos primeras fases del desarrollo del Plan, en las que se hizo el esfuerzo de llegar a los municipios del entorno (alcalde, técnicos, agencias de desarrollo, etc.), en la segunda parte se ha propiciado la participación por medio de ocho grupos de trabajo que se han reunido una media de tres veces en los meses de julio a noviembre. En ellos se ha posibilitado el encuentro y debate entre profesionales, representantes de instituciones, entidades de la ciudad, movimientos sociales, universidad, etc. alrededor de 160 personas representativas de la sociedad civil de San Sebastián. El proceso ha generado un espacio de comunicación e ilusión poco frecuente en los últimos años en el difícil panorama socio-político del municipio y del país en general.

El que, como citaba en la introducción, recientemente haya sido aprobado en la Comisión Promotora y en la Comisión Ejecutiva del Plan -en las que están representados la totalidad de grupos políticos municipales- el documento de síntesis, en el que se definen los objetivos y estrategias del Plan, con una aprobación unánime, abre una puerta a la ilusión y a la esperanza.

## **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES.**

Las limitaciones de espacio impedían reflejar el documento de diagnóstico. Por otra parte, el trabajo, como es lógico en estos casos, tiene un carácter marcadamente aplicado y práctico, habiéndose utilizado abundantes materiales, fuentes estadísticas y documentos municipales o de perspectiva territorial pertinentes, a parte del trabajo de campo fundamentado en la realización de múltiples entrevistas a personajes relevantes y cargos políticos de instituciones, profesionales, representantes sociales u de organismos, técnicos, etc. Es por ello que en la bibliografía sólo reflejamos algunas referencias teóricas, pero no los abundantes materiales utilizados para la realización del diagnóstico. No obstante, tanto los documentos como las referencias para su elaboración se pueden consultar vía web como indicamos más adelante.

Toda la documentación generada alrededor del Plan (diagnóstico -con resúmenes, cuadros, información estadística, etc.-, informe de la encuesta ciudadana, documentos elaborados en los diferentes grupos de trabajo, etc.) así como otras (links con la mayoría de las experiencias estratégicas realizadas en el Estado en los últimos años) pueden ser consultadas en la web de la Oficina del Plan Estratégico: <http://www.donostiafutura.net/>.

### **Referencias teóricas:**

- AZUA, J. (2000): *Alianza cooperativa para la nueva economía. Empresas, gobiernos y regiones innovadoras*. Mc Graw Hill, Madrid.
- BORJA, J. y CASTELLS, M.: (2001): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid.
- BORJA, J. y ZAIDA, M.: (2001): *L'espai públic: ciutat i ciutadania*. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- BORJA, J.; CASTELLS, M.; DORADO, R. Y QUINTANA, I. (eds.) (1990): *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Editorial Sistema, Madrid.
- CASTELLS, M. y HALL, P. (1994): *Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Alianza Editorial, Madrid.
- Conseil des Comunes et Regions d' Europe (CCR) (1992): *Les stratégies de développement des villes européennes*. París.
- FERNANDEZ GÜELL, J.M. (1997): *Planificación estratégica de ciudades*. Gustavo Gili, Barcelona.

- GODET, M. (1993): *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*. Marcombo-Boixareau, Barcelona.
- HERRERA, F. (ed.) (1994): *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Alfa Delta, Madrid.
- PRECEDO LEDO, A. (1996): *Ciudad y desarrollo urbano*. Síntesis, Madrid.
- PRECEDO LEDO, A. (coord..) (1995): *Urbanismo (monográfico)*. Rev. Situación nº 3, Banco Bilbao Vizcaya, Madrid
- PUJADAS, R. y FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*. Síntesis, Madrid.
- RODRÍGUEZ, J.; CASTELLS, M.; NARBONA, C. y CURBELO, J.L. (1991): *Las grandes ciudades: debates y propuestas*. Colegio de Economistas, Madrid.



# ANÁLISIS CRÍTICO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA; LA NECESARIA BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS: LA CIUDAD DE VALLADOLID COMO EJEMPLO

**David Mongil**

La presente comunicación constituye una breve reseña de un trabajo de mayor profundidad desarrollado en el seno del *XXVIII Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. Invitado a presentarlo en el CIOT 2003, y ante la imposibilidad de acotar un documento exclusivamente teórico y reflexivo en una noventa por ciento de su extensión, mi única intención será presentar la labor desempeñada con objeto de que sirva de punto de arranque para la creación de nuevas redes de conocimiento en tono a la problemática expuesta.

En este sentido, el acercamiento a la Planificación Estratégica Territorial a escala urbana presenta un importante y muchas veces olvidado valor en la Ordenación del Territorio. Si entendemos a la misma como “*la disciplina científica ligada al conocimiento (Análisis Territorial) y transformación del espacio (Planificación Territorial)*” (A.Serrano), implícitamente se denota la interrelación entre la acción humana y el medio en el que vive. No cabe duda de que una de las escalas dónde esta dialéctica cobra una mayor entidad y complejidad es la urbana, razón por la cual se muestran necesarias las aportaciones de la Ordenación del Territorio de cara a la corrección de las problemáticas de la ciudades.

No obstante, tradicionalmente la intervención en el ámbito urbano se ha materializado de un modo conceptualmente limitado y circunscrito a la Planificación Territorial como ha sido el planeamiento urbano o planificación urbanística (sin entrar ahora en sus deficiencias teóricas y operativas de carácter interno), obviando una componente analítica rigurosa que favoreciese una planificación más eficiente. De este modo, una organización de las ciudades insuficiente y deficientemente planificada ha desembocado en la mayoría de los casos en urbes socialmente injustas y ambientalmente sobrexplotadoras, a la par que de dudosa eficiencia económica.

Con objeto de dar solución a esta problemática cobra fuerza en la década de los noventa la Planificación Estratégica de dimensión territorial (adaptando los postulados de su origen economicista). Constituye en la práctica uno de los primeros intentos de tratamiento integral de la ciudad presentando algunas perversidades y lagunas en su concepción y desarrollo que, si bien no han de poner en cuestión su carácter pionero en la definición de un modelo de ciudad, deben analizarse con objeto tanto de perfeccionar sus plasmaciones futuras como sobre todo de diseñar nuevos enfoques epistemológicos para la Ordenación Territorial de los espacios urbanos.

Y es que no cabe duda de que en estos tiempos que corren del “mucho hacer y el poco pensar”, la presente comunicación tratará de leer y pararse a reflexionar sobre lo que se está haciendo en lugar de realizar un trabajo práctico lo más brillante posible sin pararse a analizar antes su verdadera utilidad.

En este sentido, el documento se asienta sobre el compromiso que toda persona debe o debería tener para con sus juicios y valores, para con la sociedad en la que está inserto y para con la profesión que ejerce o tiene intención de ejercer. Y por esta razón se muestra necesario que el técnico de Ordenación del Territorio, tras analizar las estructuras espaciales existentes, constate y denuncie las desigualdades espaciales así como la problemática socioeconómica de la que éstas trascienden, y trate de darles solución en la medida de lo posible a través de la consecuente planificación.

En relación con estos motivos, no cabe duda de que las áreas urbanas constituyen los más importantes núcleos de concentración de actividades, población y riqueza. Por esta misma razón dan lugar a “espacios de desigualdad” de primer orden en los cuales se desarrollan unos procesos de segregación social y funcional evidentes. De este modo, y tomando un territorio como ejemplo concreto de las aseveraciones (la ciudad de Valladolid), los **objetivos** de esta comunicación estarían definidos por los siguientes elementos:

- Potenciar el acercamiento y ahondar en el tratamiento de la Ordenación del Territorio referida a los espacios urbanos.
- Analizar las perversidades y deficiencias de la Planificación Estratégica como modo de intervención integral en la ciudad.
- Profundizar en el apunte y esbozo de alternativas teóricas y prácticas para la planificación integral de carácter urbano.
- Sensibilizar a los profesionales de la Ordenación del Territorio en la necesidad de desarrollar enfoques epistemológicos justos en términos sociales, económicos y ambientales.

Para lograr la consecución de estas finalidades, el análisis se articula en una **estructura** delimitada y vertebrada secuencialmente con objeto tanto de facilitar el seguimiento del texto como de ordenar las ideas expuestas.

## **1. LOS CIMIENTOS DEL ANÁLISIS: VALLADOLID Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA. ESTADO DE LA CUESTIÓN.**

Puesto que se estableció la ciudad de Valladolid y la Planificación Estratégica cómo territorio y metodología de estudio, un primer bloque del documento hace obligada referencia al acercamiento a ambos aspectos.

En este sentido, en primer lugar, y fundamentado en las reflexiones emanadas al respecto de autores como García Fernández, García Cuesta, Calderón Calderón, o Gigosos entre otros, se procede a la sinopsis del **“proceso de crecimiento urbano”** (entendido como el conjunto de fases por las que una ciudad va adquiriendo una determinada complejidad y heterogeneidad funcional que le otorgan la categoría de urbano) **y** de la **evolución del planeamiento** sectorial o funcional (preocupado de establecer que sectores se incorporan a la ciudad, de la morfología de las diferentes zonas de la misma, del establecimiento de los plazos en que se deben desarrollar esas actuaciones, y del coste y los beneficios que éstas generan) de Valladolid **desde 1860** (fecha a partir de la que más o menos podemos otorgar el calificativo de urbano al

<i>FASES</i>	<i>CARACTERES GENERALES</i>	<i>PLASMACIÓN FORMAL</i>
<b>(1860-1956)</b> <b>LA INSERCIÓN EN EL PROCESO URBANO</b>	Instalación de “Talleres del Norte” Comienzos de industrialización Desarrollo del comercio y la administración Aumento de población Ausencia de planificación	1.La transformación de la ciudad tradicional. 2.La aparición de los núcleos de extrarradio. 3.Los primeros “espacios industriales” de la ciudad.
<b>(1956-1984)</b> <b>EL “BOOM” URBANO</b>	Fin autarquismo “Boom” industrial “Boom” comercial “Boom” poblacional “Boom” urbanístico Planificación basterdeada	<b>1956 -1969.</b> 1.La ampliación del perímetro de la ciudad tradicional. 2.La expansión de los núcleos de extrarradio. 3.La consolidación de unos <i>espacios industriales</i> no ordenados. <b>1970 -1984.</b> 1.Crecimiento en altura y transformación de la ciudad tradicional. 2.El salto a la margen derecha del Pisuegra. 3.La colmatación y transformación de los “núcleos de extrarradio”. 4.La expansión superficial industrial ordenada: los polígonos industriales.
<b>(1984-1995)</b> <b>LA GRAN EXPANSIÓN SUPERFICIAL</b>	Madurez democrática Crecimiento económico Ingreso en Unión Europea Descenso de población Nuevos tipos de vivienda Planificación “racional”	..1.. Una expansión nuclearizada y discontinua. 2.. La “rehabilitación” del centro de la ciudad 3. Las escasas actuaciones en el resto del continuo urbano 4. Obsolescencia y transformaciones de los espacios industriales.

núcleo) **hasta 1994** (año de elaboración de plan estratégico de la ciudad). El proceso se puede ordenar sintéticamente en el siguiente cuadro:

Como resultado del proceso expuesto, procedimos al establecimiento y justificación en la ciudad de mediados de los noventa de una problemática definida por su:

- *Inadaptación al contexto económico*, concretamente a las nuevas demandas que la globalización económica estaba introduciendo.

- *Progresivo proceso de segregación intraurbana.*, origen de un importante problema de injusticia y desigualdad social y espacial por el que encontramos en la ciudad espacios como “sectores suburbanos residuales omitidos”, “barriadas populares olvidadas”, “áreas residenciales exclusivas”, “centro histórico basterdeado”, o “zonas industriales obsoletas”.

- *Inexistencia de una cultura urbana ambiental*, en la medida en que ni los inversores industriales e inmobiliarios habían tenido en cuenta los efectos ambientales del proceso de crecimiento, ni desde la administración se les había puesto traba alguna al respecto.

- *Proceso de difusión supramunicipal desordenado*, produciéndose una difusión de los caracteres urbanos a los municipios contiguos y próximos al de Valladolid, pasando a convertirse la ciudad en una aglomeración urbana.

En resumen, la conjunción de todos estos aspectos, unido a un nuevo contexto social, económico y político derivó en lo que se ha venido en denominar “crisis de la ciudad”, fenómeno extrapolable a buena parte de los municipios españoles, no sólo a Valladolid. Con objeto de subsanar estas deficiencias e insuficiencias surgió un nuevo instrumento de intervención urbanística, la Planificación Estratégica, cuyo análisis centró nuestros posteriores esfuerzos.

El acercamiento al estudio del “estado de la cuestión” de la **Planificación Estratégica**, partió de la sinopsis de los factores originarios de la misma, entre los que se estableció:

- La aparición de un *nuevo contexto económico, político y sociocultural* identificado con la globalización económica, la crisis del Estado del Bienestar y la sociedad postmoderna.
- *La crisis del “Planeamiento urbano”*, también denominado de un modo más exacto como “planificación funcional o sectorial”, incapaz de dar respuesta a la totalidad de problemas y necesidades económicas, sociales y ambientales de la ciudad como ya señalamos con anterioridad.

A continuación se procedió a definir el concepto, los caracteres y la metodología de este instrumento de ordenación, que someramente se puede sintetizar en el siguiente cuadro:

Definición	<i>“Un proyecto global de ciudad que, como instrumento de intervención, supera a la planificación urbanística por la insuficiencia de la planificación urbanística tradicional para dar respuesta a los problemas de la ciudad”</i> (J.Cruz, 1997). Del mismo modo, J.M.Ureña (1997) señala que responde <i>“a la necesidad de involucrar no solamente al suelo en la preparación de la ciudad, sino a muchos más aspectos de la realidad socioeconómica”</i> , pretendiendo <i>“dinamizar el conjunto de actividades que componen la base económica y competitiva de las ciudades y establecer un marco apropiado de relaciones entre ellas”</i> .
Adopción de rasgos empresariales (Fernando Manero, 2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>“La flexibilización del sistema decisional del sector público”</i></li> <li>- <i>“La aproximación al ciudadano-cliente”</i></li> <li>- <i>“La adaptación de la administración a la lógica de la productividad”</i>.</li> </ul>
Directrices estratégicas (Hofer y Schendel, 1978)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>“Definición de las líneas de acción presentes y futuras”</i>.</li> <li>- <i>“Afianzamiento de la competitividad”</i>.</li> <li>- <i>“Desarrollo de las ventajas comparativas”</i>.</li> <li>- <i>“Dinamización de las sinergias e interrelaciones entre e intraterritoriales”</i>.</li> </ul>
Características (J.M. Pascual y M. de Forn, 1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>“Determina los objetivos estratégicos para una ciudad o un territorio”</i></li> <li>- <i>“Se concibe como un plan de acción”</i></li> <li>- <i>“Tiene que implicar a los principales agentes de decisión”</i></li> <li>- <i>“Tiene que ser un plan consensuado”</i></li> <li>- <i>“El diagnóstico se ha de basar en el análisis externo e interno”</i></li> <li>- <i>“Debe ser un plan que tenga en cuenta los diferentes aspectos de la ciudad: económicos, sociales, culturales, educativos y asociativos”</i>.</li> <li>- <i>“Debe centrarse en pocos objetivos; tienen que ser factibles”</i>.</li> <li>- <i>“Compara los recursos disponibles con los obstáculos a superar”</i>.</li> </ul>

Estructura	a) <i>Identificación de los temas críticos</i> b) <i>Diagnóstico territorial</i> c) <i>Definición de las líneas de actuación o líneas estratégicas</i> d) <i>Definición de las actuaciones o acciones estratégicas</i> e) <i>Aplicación, seguimiento y evaluación.</i>
------------	--

Una vez conocida la filosofía y la puesta en práctica de esta tipología de plan, así como referidas las innegables aportaciones que introduce como el carácter integral, participativo y consensuado o el establecimiento de un diagnóstico y de un “modelo de ciudad” a conseguir, llegamos a la conclusión de que constituye un elemento de intervención perverso e ineficaz. La fundamentación de esta aseveración viene establecida por el conjunto de patologías encontradas que a continuación simplemente enumeramos (pero desarrolladas con más profundidad en el documento de origen):

En relación con la filosofía y la naturaleza teórica de la planificación estratégica encontramos ya algunos aspectos que a nuestro entender constituyen ya un primera problemática de base:

- La ansiada búsqueda de la *competitividad se traduce en muchos casos en un proceso de competencia interterritorial por atraer inversiones y actividades públicas y privadas que genera unos evidentes *costes sociales*.*
- Del mismo modo, *la competencia tiene cargas en términos de eficacia económica*, puesto que las ciudades o los territorios no son entes aislados, sino que interactúan y por ello dependen y están muy influidos por su entorno, razón por la cual las ventajas de “una ciudad competitiva” deberían estar cuando menos en cuestión.
- En un contexto de búsqueda del máximo beneficio con unos ingresos públicos cada vez menores, resulta evidente que la defensa de la máxima rentabilidad posible de las actuaciones a través de actuaciones materializadas en sectores muy específicos determina *el abandono y olvido de buena parte del espacio urbano y de su población*, a la vez que favorece el aumento de la desigualdad dentro de la ciudad.
- Principios teóricos asentados en la base de este tipo de intervención urbana cómo la equidad o la sostenibilidad territorial, o mecanismos como la participación ciudadana se utilizan con demasiada ligereza. Constituyen *axiomas teóricos* a defender y estimular, por lo que no es conveniente utilizarles *como simples “marcas” o “logos”*, sin verdadera intención de darles un contenido operativo
- Se está produciendo una *“politiquización” de la intervención urbanística* en la ciudad. La propia naturaleza propositiva y flexible de la Planificación estratégica contribuye a que los equipos técnicos encargados de diseñarla desarrollen instrumentos con más discurso que contenido (“politiquización” de los técnicos) y a que en la práctica sólo se materialicen aquellas acciones de mayor interés político.
- Su *falta de regulación y vinculación legal* para los participantes *condiciona enormemente los resultados prácticos* de este tipo de planes. Si no está definido qué ciudades pueden desarrollar este tipo instrumento, que entidades o niveles

mínimos de población deben intervenir en el proceso, que responsabilidades adquieren cada uno de estos agentes, que contenidos mínimos debe contemplar, etc, se desvirtúa la eficacia, operatividad, y funcionalidad del plan, así como su carácter democrático.

En la práctica, las experiencias desarrolladas en el estado español hasta la fecha también han mostrado una serie de deficiencias a la hora de ponerse en ejecución:

- *En muchos casos el plan no llega a ejecutarse.* En algunos casos obedece a motivos políticos (cambio de grupo político en el poder del ayuntamiento), y en otros casos ni tan siquiera la propia empresa consultora encargada de elaborar el plan se compromete a ejecutarlo. Cualquier instrumento territorial que no tenga plasmación práctica constituye por su propia esencia un fracaso y un fraude. Asimismo, no cabe duda de que un plan estratégico es en teoría una opción del conjunto de la ciudad, por encima de partidos políticos que, normalmente colaboran y participan en la elaboración del mismo.

- Habitualmente se asiste a una *generalización y estandarización de los diferentes planes*. Las propuestas y modelos responden en ocasiones más a una cadena de trabajo automatizada que a las especificidades propias de cada ciudad. No cabe duda de que cada núcleo es un mundo, y de que por tanto la metodología debe ser lo más flexible posible para adaptarse a las necesidades y demandas de cada urbe. No obstante, si tenemos en cuenta que estos instrumentos son diseñados y redactados en gran medida por empresas consultoras privadas que lógicamente tienen por objeto obtener el máximo beneficio posible, el resultado son “productos” de sospechosa similitud, diagnósticos de insuficiente rigurosidad y sustitución de formas por contenidos.

- En algunos casos, el plan estratégico peca de una *excesiva pretenciosidad* en relación con los objetivos a cubrir y las acciones a desarrollar, generándose un clima demasiado eufórico respecto al plan. Si en la práctica las actuaciones que se pueden acometer no alcanzan el calado de las esperadas, se puede generar en el conjunto de la sociedad un aire de escepticismo en torno a la planificación integral.

- La falta de regulación y vinculación legal para los participantes que señalábamos anteriormente se refleja en la práctica de diversas maneras. Especialmente grave es la *ausencia de un órgano gestor del plan independiente* de los agentes que auspician al mismo, designado por ellos y especializado en este tipo de intervenciones, con objeto de que el plan no adolezca de un excesivo “paternalismo”.

- Se constata que *el grueso de las actuaciones se identifican con la variable económica* a través de la dotación de infraestructuras de última generación (las de más valor económico), de la generación de espacios atractivos para las inversiones del intento de atracción de determinadas actividades (comercio de calidad, industria I+D, etc), subordinándose las necesidades sociales de buena parte de la población y ambientales del conjunto de la ciudad.

- La *participación ciudadana se convierte en ocasiones en un “consejo de élites”* en el que participan los principales agentes económicos, sociales y políticos, pero no el grueso de la sociedad, que en muchas ocasiones desconoce los objetivos y contenidos del plan, cuando no su propia existencia. De este modo se desvirtúa la democratización del proceso de toma de decisiones por el que aboga la participación ciudadana, y se asiste a una simple ampliación del poder decisonal a determinadas esferas económicas y en menor medida sociales.

- En relación con este último aspecto, se muestra patente que *ni la sociedad en conjunto ni la administración en particular tiene hoy día una cultura participativa madura* lo suficientemente sólida como para optimizar las ventajas participativas inherentes a la planificación estratégica. Sin ese cambio cultural que suponga que el espacio público deje de ser el espacio de nadie para convertirse en el espacio de todos, en el que los intereses privados se subordinen a los generales, en los que la administración y el conjunto de la sociedad se consideren elementos necesarios y no obstaculizadores de sus respectivos intereses, es muy difícil que funcione un proceso de toma de decisiones tan flexible.

- Los *recursos económicos necesarios para poner en práctica un plan estratégico son por regla general muy elevados*. Este aspecto a veces no es tenido en cuenta lo suficiente a la hora de planificar (falta de definición de responsabilidades, sistema de cofinanciación previsto pero no concretado, etc).

- A tenor de las experiencias desarrolladas hasta el momento actual, se constata que el *éxito de un plan estratégico está muy vinculado a la presencia de algún acontecimiento cultural o social que canalice un “plus” económico* en un momento determinado a la ciudad (JJ.OO de Barcelona, Xacobeo de Santiago de Compostela, Expo de Sevilla) o bien a la existencia intrínseca de una importante cantidad de recursos humanos y financieros en el núcleo (como ocurre en el caso de ciudades como Bilbao o Barcelona). Si existen recursos, se pueden hacer muchas cosas y cumplir los objetivos del plan. Otra cosa es que las intervenciones sean más o menos justas.

- *Es necesario un perfeccionamiento de la fase de seguimiento y evaluación*. En algunos casos estos procesos no son llevados a cabo y en otras ocasiones se plasman a través de indicadores poco rigurosos, puesto que no se ha establecido una relación de indicadores estandarizados pero aplicables a las diferentes especificidades de cada ciudad.

En definitiva y sintetizando todas las perversiones y deficiencias teóricas y prácticas expuestas, la *Planificación Estratégica se cae por su propio peso, resulta reprobable, perversa e ineficaz, puesto que ni tan siquiera se atisba una mejora en el grado de consecución de los principios teóricos del “New Public Management”* en los que se asienta:

- *Eficacia*: Entendida como la generación de riqueza, empleo y calidad de vida. Por una parte cabe preguntarse si las ciudades están obteniendo importantes volúmenes de ingresos que compensen y justifiquen las elitistas y costosas inversiones realizadas. Por

otra parte no se está produciendo una evidente creación de puestos de trabajo, a lo que hay que sumar el grado de precariedad de muchos de ellos. Y por último podríamos indicar que no existe una mejora en los niveles de calidad de vida en estas ciudades neoliberales y postmodernas, puesto que en ellas no se atisba una disminución del número de suicidios, de enfermedades nerviosas, de estabilidad laboral, de seguridad ciudadana, de participación social, etc. .

- *Equidad*: Entendida como la superación de las desigualdades sociales y espaciales. La búsqueda de la competitividad en un administración con limitaciones presupuestarias está centrando las intervenciones en determinados sectores mientras que se olvidan y abandonan otras zonas de la ciudad. Asimismo, los “logros” derivados de las actuales intervenciones benefician sólo a un tipo de población con un nivel mínimo de ingresos y de gastos, alimentándose por ello los procesos de segregación urbanos.

- *Creatividad*: Entendida como la participación del conjunto de la sociedad en el diseño del modelo de ciudad y como la capacidad de innovación de las líneas de actuación en función de los caracteres específicos de cada ciudad, en la práctica muestra carencias en estos aspectos.

Por lo que se refiere al primer aspecto se muestra necesaria una mejora en la definición de unos mecanismos de participación social aun embrionarios. En relación con la especificidad de cada plan, las líneas de actuación, programas y proyectos, y sobre todo la materialización de las acciones concretas presenta cada día un perfil más estandarizado (infraestructuras de última generación, grandes equipamientos, rehabilitaciones, celebración de acontecimientos, etc.).

- *Sostenibilidad*: Entendida como el propósito de solidaridad intergeneracional y la toma en cuenta de las características físicas del territorio. En función de las variables ya estimadas con anterioridad, resulta evidente que las futuras generaciones se encontrarán una ciudad más injusta y desigual y en la que en función de dónde nazcan y dónde vivan tendrán mayor o menor número de opciones y oportunidades. Asimismo, si bien es irrefutable que ya no se suelen cometer las aberraciones ambientales de antaño, también lo es que esta variable continúa subordinada al elemento económico.

A modo de corolario, llegamos a la conclusión de que si bien la *Planificación Estratégica* ha constituido uno de los primeros modelos de intervención urbanística integral, contando con algunos elementos positivos como la participación ciudadana o la cooperación público-privada, ha resultado y resulta un fracaso y en gran medida un fraude. Asentada en una concepción teórica de cuando menos dudosa validez económica, y subordinante de la problemática social y ambiental, en la práctica se ha manifestado (salvo contadas ocasiones) como un instrumento ineficaz económicamente, acrecentador de las diferencias sociales de la ciudad y pasivo respecto a la conservación del medio, de manera que ni tan siquiera ha sido fiel con los principios en que se asienta.

Por esta razón podemos afirmar que la *Planificación Estratégica* ha sido, es y será un instrumento de ordenación integral de nuestras ciudades erróneo, deleznable y de obligada paralización y sustitución. Si el conjunto de la sociedad siente que este tipo de instrumentos es un fracaso, se corre el riesgo de que su grado de implicación y apoyos a posibles nuevos instrumentos de intervención urbana de carácter integral y



participativo se resienta, del mismo modo que puede poner en cuestión a priori las decisiones que dichos elementos puedan tomar.

Somos conscientes de que hemos procedido a realizar un análisis crítico de este tipo de intervención sin ejemplificar las diferentes argumentaciones. Este planteamiento se basa en la idea de que la plasmación práctica de estas bondades y patologías se refrendarán y corporeizarán con el análisis específico del plan estratégico de Valladolid que abordamos a posteriori:

## **2. EL PLAN ESTRATÉGICO DE VALLADOLID: EL FRUSTRADO Y DEFICIENTE ESTABLECIMIENTO DE UN “MODELO DE CIUDAD”**

*El Plan Estratégico de la ciudad de Valladolid, como en el propio documento puesto en marcha por el pleno municipal se señala, “nace con la voluntad de unir esfuerzos de los diferentes agentes económicos y sociales (Administración, empresarios, Universidad, patronal, sindicatos, movimientos sociales...), a fin de confluir en la determinación de las estrategias a emprender para conseguir una ciudad mejor para todos”.*

En este sentido, y como ya señalábamos con anterioridad, la propia naturaleza discriminatoria del sistema socioeconómico y su plasmación en el conjunto urbano, así como la incapacidad del planeamiento sectorial para poner fin a la problemática existente, desemboca en la necesidad de desarrollar un tratamiento integral urbano que trate de mejorar el nivel y la calidad de vida de los ciudadanos a la vez que mejore la posición estratégica de la ciudad en el contexto en que se inserta.

Sin embargo, y pese a que los problemas en la ciudad eran evidentes y se mostraba necesario actuar sobre ellos, el elemento motriz del plan fue la voluntad política del ayuntamiento, representado por el grupo político en el poder en aquel momento (P.S.O.E.). Es decir, lógicamente no fue la ciudad quien demandó la redacción del plan, sino que fue el ayuntamiento el que trató de sensibilizar al tejido socioeconómico de la misma de la necesidad de su plasmación para corregir las patologías existentes. Bajo estas premisas se elaboró un plan que respondía a la estructura estándar ya comentada, y en este caso concreto a la siguiente organización secuencial:

- *Primera fase: La organización de la colaboración público-privada.)*
- *Segunda fase: Diagnóstico socioeconómico de Valladolid*
- *Tercera fase: Elaboración de objetivos, criterios y proyectos*
- *Cuarta fase: Ejecución del Plan Estratégico*

Al aproximarnos a los resultados del plan, comprobamos lógicamente que participaba de todas las bondades y las patologías inherentes al componente teórico de este instrumento que ya señalamos con anterioridad. De este modo, si bien el documento constituía la primera aproximación integral a la ciudad, abriendo el camino a un modelo de definir ciudad en el que tienen cabida la participación ciudadana y la cooperación público-privada, también presentaba una serie de rasgos inherentes a “lo estratégico” de perfil menos loable, como su excesivo carácter competitivo, selectivo, estandarizado, grandilocuente y formal. De este modo, a nuestro parecer se materializó

como un instrumento deficiente desde un punto de vista teórico, como se puede resumir en torno a dos de sus diversas carencias:

- Su *carácter inconcluso*. El cambio de grupo político en la alcaldía de la ciudad tras las elecciones de la primavera de 1995, supuso el absoluto abandono y ocultamiento del plan, de modo que jamás se comenzó a poner en marcha la fase de ejecución del mismo. Dicha situación resultó reprobable en primer término porque se subestimó por completo el trabajo y los fondos destinados al instrumento, y en segundo lugar porque se dio a entender subliminalmente la falta de utilidad del primer acercamiento a la ciudad integral y participativo, pudiendo proyectarse a la sociedad la falta de eficacia de estos elementos. Es decir, se trata de un modo de intervención inacabado, lo cual cuestiona evidentemente su utilidad para la ciudad. Al no ponerse en marcha ni la fase de ejecución, ni la de evaluación, ni la de seguimiento, quedó plasmada su falta de utilidad para definir un modelo futuro de ciudad, puesto que ni consiguió concordar a las diferentes fuerzas políticas de la ciudad ni caló en el conjunto de agentes sociales y económicos de la ciudad con la suficiente fuerza como para que se exigiese al ayuntamiento la ejecución del plan. Esta última reflexión entronca directamente con la falta de comunicación del plan al conjunto de la ciudad. De hecho la gran mayoría de los habitantes de la ciudad desconoce su existencia. En la práctica fue un instrumento mal publicitado y vendido, y en el que sólo se informó a las entidades económicas y sociales que se consideró oportuno que participaran en su definición.

- Asimismo, adolece de un *excesivo carácter economicista*. De hecho el plan se aborda con objeto de solucionar principalmente este tipo de problemas, como se denotaba de los temas analizados en el diagnóstico. Del mismo modo, las líneas de actuación se vertebraban en un intento por mejorar la competitividad de la ciudad y su mejor adaptación al nuevo contexto económico. Ya señalamos que ciertamente existía la necesidad de subsanar estas necesidades, pero no subordinando las actuaciones de carácter más específicamente social y ambiental (cuya evidencia también era palpable) agrupadas en una genérica línea de actuación denominada *Mejorar la calidad de vida urbana y el bienestar social de los ciudadanos*. Tampoco se hacía una especial referencia a los problemas relacionados con la conversión del núcleo en una aglomeración urbana. De este modo, si se parte de un análisis territorial parcial y sesgado, a partir del cual las intervenciones se centrarían en determinados y exclusivos puntos, el carácter integral del plan queda en entredicho.

Una vez realizado el análisis sobre la planificación estratégica y su ejemplificación en la ciudad de Valladolid, y de acuerdo con la certeza de que la crítica debe acompañarse de una serie de alternativas al problema o situación estudiado, consideramos necesario abordar un apartado referido a estas cuestiones.

### **3. UN MODELO TERRITORIAL ALTERNATIVO: INTERVENCIONES Y PROPUESTAS**

Efectivamente procedimos a reflexionar sobre las alternativas de planificación y ordenación territorial y urbanística para la ciudad de Valladolid. Por un lado se

analizaron los instrumentos desarrollados tras el fallido intento de ejecución del Plan Estratégico hasta el día de hoy, y por otro se expusieron una serie de reflexiones sobre las que creemos deben o pueden articularse las intervenciones en el futuro.

Como ya señalamos, la intervención en la ciudad no murió lógicamente con la paralización del plan estratégico, sino que al contrario, la misma se fue dotando de una serie de **Instrumentos de ordenación y planificación urbanística y territorial** que conformaron un cuerpo en materia territorial y urbanística más completo. En este sentido procedimos a la sinopsis de los siguientes elementos:

- *Figuras de planeamiento urbano: el PGOU de 1997 y su adaptación de 2002.* Lógicamente, y de acuerdo con los principios legales así como con las evidentes necesidades urbanas, en la ciudad continúa desarrollándose el planeamiento tradicional, sectorial o funcional, con las bondades y problemas inherentes a su propia razón y práctica de ser. Si bien se ha amparado en unos objetivos progresistas e igualitarios, pero pretenciosos en relación con la operatividad de un instrumento de su naturaleza.

- *Las Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y entorno (DOTVANET) (2001).* Han tratado de solucionar los problemas inherentes a la consolidación de la aglomeración urbana de Valladolid a la vez que sienta las bases para la mejora de la competitividad de la ciudad, y en estos aspectos han constituido un brillante instrumento de ordenación. No obstante, no se plantea como objetivos necesidades ciudadanas como la disminución de las desigualdades sociales de los ciudadanos o la problemática ambiental de la capital (residuos, contaminación, etc).

- *La Agenda Local 21 de Valladolid. (2001).* Constituye un nuevo instrumento territorial vertebrado en torno a la problemática ambiental. Presenta importantes ventajas, como el hecho de ser el primer intento de intervención auspiciado por los principios del desarrollo sostenible, planteándose por primera vez la necesidad de un cambio en el modelo de desarrollo, así como una verdadera defensa del ambiente de la ciudad. Asimismo, constituye un instrumento bien estructurado y organizado, con unos criterios de programación temporal para su puesta en práctica y una definición de indicadores de seguimiento válidos a priori, aunque adolece de un acusado perfil estratégico (con las inherentes perversiones en las que ya hemos ahondado suficientemente) y en ningún momento se plantea constituir un verdadero instrumento de desarrollo integral. Si bien es cierto que se acerca a la dimensión económica y social de la ciudad, lo hace de una forma subordinada y vinculada a la ambiental, tanto en la objetivos como en actuaciones.

En resumen, comprobamos como con posterioridad a la elaboración del *Plan Estratégico de la ciudad de Valladolid*, se han continuado “produciendo” diferentes documentos e instrumentos de ordenación e intervención urbanística y territorial, que han supuesto un avance y una evolución positiva del tratamiento de la urbe, dando o poniendo las bases para dar la solución a necesidades como la de la mejora de la calidad ambiental de la ciudad, de los problemas inherentes a la periurbanización, de la mejora de la competitividad del conjunto de la ciudad, o de la regulación y planificación urbanística de la ciudad. Sin embargo, partiendo de la base de que aún era pronto para

juzgar los resultados de esta serie de instrumentos (y por encima de la propia naturaleza teórica de cada uno de ellos), resultaba evidente que, como en la gran mayoría de las ciudades españolas, aún no se había planteado como objetivo la eliminación de las desigualdades e injusticias sociales existentes en la ciudad, que están en la base de buena parte de los problemas inherentes a la misma.

De este modo, se mostraba necesaria la conveniencia de plasmar nuevos planteamientos, unas **“Utopías de intervención”** que modifiquen, complementen o incluso sustituyan (siempre que engloben todas las bondades teóricas y prácticas de los instrumentos anteriores) a los ya existentes, con objeto de lograr una mayor y efectiva equidad social. Hasta el momento presente el sistema económico, político y social y el modelo de intervención urbanística que subyace del mismo ha desembocado en la existencia de unos espacios urbanos injustos y desiguales. Del mismo modo hemos apreciado que en la ciudad no se ha tomado verdadera conciencia de esta problemática, ni se ha tratado desde la ordenación territorial y urbanística de subsanarla. Por ello, consideramos que sería necesario un cambio en el tratamiento de la ciudad, quizás más rupturista con el actual “stablishment” en el que podría basarse o partir del cual deberían considerarse nuevas propuestas de índole predominantemente social, pues no se puede olvidar que los planes se desarrollan por y para la población.

Ante esta situación cualquier profesional de la ordenación del territorio no puede ni debe permanecer impasible y debe trabajar en la definición de alternativas que traten de solucionar la problemática existente. En este sentido se abre un abanico de opciones que pueden abordar desde la adopción de un nuevo sistema hasta la reestructuración de los modos de intervención actuales, pasando por la salvaguarda de los Derechos Fundamentales del Hombre o el desarrollo de nuevos espacios de justicia e igualdad. En consecuencia, procedimos a esbozar (y en el presente texto simplemente a enumerar) algunas de las posibles vías y tendencias de intervención que tratarían de dar solución a la creciente y hoy en día olvidada problemática social de las ciudades:

- *La adopción de un nuevo sistema económico, político y social.* Constituiría la opción más drástica y radical optaría por la transformación del modo de producción capitalista y del sistema en su conjunto, entendiendo que sólo la colectivización del suelo y la planificación estatal podrían enmendar la cuestión.

No obstante, al margen de la opción ideológica de cada uno, en estos tiempos en los que la “Revolución” constituye más una marca que un concepto, el sentido común insta a focalizar los esfuerzos en alternativas más viables.

- *La reestructuración y transformación de los modos de intervención urbanística actuales.* Otra posibilidad radica en la modificación de ciertos elementos de los modos de intervención urbanística existentes, dotándoles de un carácter más justo e igualitario. Se trata de los elementos de ordenación y planificación ya existentes y por tanto más maduros, por lo que sería de gran utilidad aprovechar la experiencia existente sobre su plasmación práctica para tratar de establecer las pertinentes modificaciones.

Quizás la idea central sea la de la mezcla o mestizaje del planeamiento sectorial (planeamiento urbano) y el planeamiento integral (planificación estratégica como principal manifestación), o al menos su aproximación. Existen elementos de innegable validez en la planificación estratégica que se podrían aplicar al planeamiento urbano y viceversa. En este sentido, a continuación referimos algunas modificaciones referentes tanto a la planificación sectorial como a la planificación estratégica de ámbito urbano.

- Referido a la planificación sectorial, entendiendo que constituye un instrumento de ordenación eficaz pero insuficiente socialmente, y con objeto de subsanar esta carencia se podrían tomar en consideración los siguientes aspectos:

- *Revalorización cualitativa y cuantitativa de los objetivos.*
- *Prevalencia de la intervención en el tejido consolidado.*
- *Planificación de desarrollo mestiza y equivalente.*

- Referido a la planificación integral, consideramos que los instrumentos de esa naturaleza no tienen porque ser perversos y rechazables porque así hayamos considerado que se muestra su principal manifestación, la planificación estratégica. En este sentido, y tomando como punto de partida los resultados de esta, también creemos de utilidad el desarrollo de una planificación integral auspiciada por los siguientes principios:

- *Priorización de lo integral sobre lo estratégico.*
- *Mayor definición legal del proceso.*
- *Extensión del proceso de participación ciudadana al conjunto de la población.*
- *Normalización y vinculación legal de las líneas de actuación y de los programas o proyectos estipulados.*
- *Establecimiento de un sistema periódico y real de vigilancia y seguimiento.*

- *La salvaguarda de la Derechos Humanos.* Esta aportación descansaría en la plasmación de una nueva forma de intervención o práctica urbanística (sustituta o cuando menos transformadora de la actual planificación sectorial) que velase por la satisfacción de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* aprobada en el seno de la Organización de las Naciones Unidas en 1948 (pese a las críticas que en ocasiones recibe por su carácter eurocéntrico).

Esta tendencia está siendo tomada en consideración por diferentes autores, como por ejemplo David Harvey en su *Justice, nature and the Geography of Difference* (1995) o más recientemente en la obra de Rosario del Caz, Pablo Gigosos y Manuel Saravia *La ciudad y los derechos humanos* (2002). El objetivo de relacionar dos realidades en principio inconexas no resulta tan utópico como pudiera parecer a simple vista. Simplemente habría que efectuar una sinopsis de ambas realidades y buscar una salida práctica al planteamiento. La obra citada en último lugar precisamente ejemplifica esta afirmación.

- *El desarrollo de “nuevos” espacios o territorios de justicia e igualdad.* Nuevamente, uno de los precursores de esta opción sería indudablemente David Harvey, a través de artículos como *Espacios de Insurrección* (1999) o *Los espacios de utopía* (1999 y 2000) y obras como *Spaces of Hope* (2000) o *Spaces of Capital* (2001). Partiendo de la necesidad de ordenar tanto los objetos (territorios, etc) como los flujos (ideologías, etc), conviene en la necesidad de materializar transformaciones sociales que impliquen una mayor justicia e igualdad social en determinados espacios o territorios.

El objetivo sería construir células de repulsa al sistema existente, dominado por la naturaleza del neoliberalismo y sus más recientes manifestaciones políticas y culturales (crisis del sector público y afianzamiento de la postmodernidad), que se convirtiesen en ejemplos de utopía, insurrección y esperanza con objeto de demostrar que la realidad es modificable y debe ser transformada, de hacer preguntarse a la sociedad sobre la “*actual organización espacial del medio ambiente de la familia humana*”. P.Gould, “Pensamientos sobre Geografía”, en *Geocrítica* nº 68. 1987). En relación con utopías urbanas pretéritas como las de Fourier, enlaza en parte con los axiomas teóricos del movimiento antiglobalización del “*Piensa globalmente, actúa localmente*”, en la medida en que participa de la creencia de que el cambio global sólo puede ser consecuencia en el momento presente de millones de cambios a escala local.

## **Conclusiones**

Con la presentación de estas líneas nos gustaría comprobar simplemente que el documento ha respondido a los objetivos para los que fue concebido así como que las ideas que hayan impregnado el cerebro y las reflexiones que se puedan haber extraído de su lectura hayan respondido a estos fines.

Partiendo de estas premisas hemos pretendido *Potenciar el acercamiento y ahondar en el tratamiento de la Ordenación del Territorio, en especial a la referida a los espacios urbanos.* No cabe duda de que en estos tiempos de fiebre antiplanificadora, de dejar hacer al mercado, nos encontramos con unas sociedades en las que las desigualdades e injusticias espaciales y territoriales se agudizan. La desvirtualización de la eficacia de la ordenación del territorio en el conjunto de la sociedad entronca directamente con la desregularización de la economía y la consiguiente pérdida de recursos del sector público.

A su vez, la privatización de la ordenación del territorio (aunque no tiene porqué ser así necesariamente) ha supuesto un acercamiento de los enfoques teóricos territoriales a los axiomas del capitalismo tardío (y no hay que olvidar que el sistema genera desigualdades, y que para tratar de subsanarlas nació en parte la Ordenación del Territorio, para corregir lo deficiente de su dinámica, no para plegarse a ella), así como a una vanalización de los contenidos, tiñéndose los trabajos de connotaciones negativas de la postmodernidad como son el triunfo de la estética sobre la ética o de las formas sobre los contenidos.

Del mismo modo la Ordenación del Territorio se ha ido alejando del ámbito urbano, llegándose a la aparente conclusión de que la ciudad es cuestión del planeamiento urbano y el resto del espacio lo es de la ordenación territorial, cuando la realidad no debería ser así. En la práctica las ciudades adolecen de la perspectiva integral y los diagnósticos como punto de partida de las actuaciones a desarrollar que presenta la Ordenación del Territorio, y el ámbito rural carece por una parte de una correcta ordenación de su función urbana y por otra de la capacidad de intervención del planeamiento urbano. En definitiva consideramos que se trata de dos disciplinas hermanas que deberían “reencontrarse” para el mejor funcionamiento de ambas.

Esta necesidad ha quedado perfectamente plasmada con el análisis de la ciudad de Valladolid, puesto que de su tratamiento puramente basado en el planeamiento urbano han derivado y derivan parte de sus problemas, mejor dicho de lo acusado de estos problemas. De este modo a día de hoy se han empezado a desarrollar instrumentos (DOTVAENT, Agenda Local 21) que han tratado de resolver aspectos no solventados con la planificación sectorial.

No obstante, estas consideraciones no nos deben llevar al engaño de creer que cualquier tipo de intervención urbanística de carácter integral es la solución a las necesidades y demandas urbanas. Un claro ejemplo de esta realidad ha venido ejemplificado y está constituido a día de hoy por la planificación estratégica y la variedad de estudios y planes “estratégicos” que se han desarrollado. Por ello otro de nuestros objetivos era *Analizar las perversidades y deficiencias de la Planificación Estratégica como modo de intervención integral en la ciudad*. De este modo, la presente monografía ha tratado de acercarse a esta problemática a través de la sinopsis de la planificación estratégica como instrumento de intervención (y a través de un ejemplo concreto, *El Plan Estratégico de la ciudad de Valladolid*) mostrándonos la perversión teórica y la ineficacia práctica de la misma, así como la necesaria sustitución de esta vía de ordenación por nuevos enfoques.

En este sentido, hemos tratado de *Profundizar en el apunte y esbozo de alternativas teóricas y prácticas para la planificación integral de carácter urbano*, centradas principalmente en la preocupación por la problemática social de las ciudades, olvidada y denostada en la actualidad. No se ha tratado tanto de dar recetas ni fórmulas mágicas sino de mostrar que es posible tanto desarrollar transformaciones que mejoren el modelo de intervención existente como elaborar formulaciones y metodologías completas en estos términos.

En definitiva, con esas “utopías de intervención” simplemente hemos pretendido *Sensibilizar a los profesionales de la Ordenación del Territorio en la necesidad de desarrollar enfoques epistemológicos justos en términos sociales, económicos y ambientales*. El compromiso personal, social y profesional de cualquier persona relacionada con la misma le lleva ineludiblemente al análisis crítico del espacio o ámbito de estudio con objeto de desentrañar su organización, así como las perversiones y patologías que ésta pueda determinar con objeto de promover posibles alternativas.

Los avances sociales experimentados a lo largo de la historia se han fundamentado en ese espíritu crítico y en el deseo de lograr una existencia de mayor calidad y más justa. En el momento presente esta necesidad se ve amenazada por el marasmo e individualidad de nuestra sociedad, razón por la cual los técnicos de las

diferentes disciplinas científicas debemos abandonar el proceso de “politquización” en el que estamos inmersos para impregnar en el conjunto de la población la idea de que *“otro mundo es posible”*.



## Bibliografía

AGE:

- *Las ciudades españolas a finales del siglo XX*. Murcia. 1995.

ANDERSON, P.:

- *Los orígenes de la postmodernidad*. Anagrama. Barcelona. 2000.

AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID:

- *Actualización del Plan General de ordenación Urbana 1993. Documento de Avance*. Ayuntamiento de Valladolid. Valladolid. 1993.

- *Plan Estratégico de la ciudad de Valladolid*. Ayuntamiento de Valladolid. Valladolid. 1995.

- *Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid 1997*. Ayuntamiento de Valladolid. Valladolid. 1997

- *Agenda 21 local. Valladolid*. Ayuntamiento de Valladolid. Valladolid. 2001.

- *Adaptación del Plan General de Valladolid*. Ayuntamiento de Valladolid. Valladolid. 2002.

CALDERÓN CALDERÓN, B.:

- *El crecimiento urbano de Valladolid*. Cuadernos vallisoletanos nº 39. Caja de Ahorros Popular. Valladolid, 1988.

CASTELLS, M.:

- *Crisis urbana y cambio social*. Ed. Siglo XXI. Madrid. 1981.

CHOMSKY, N.:

- *El nuevo orden mundial (y el viejo)*. Crítica. Barcelona. 1996.

- *Política y cultura a finales del siglo XX: un panorama de las actuales tendencias*. Ariel. Barcelona. 1996.

- "Poder en el escenario global". En *New left review*, nº 0. Ediciones Akal. Barcelona. 2000.

- *El beneficio es lo que cuenta: neoliberalismo y orden global*. Crítica. Barcelona. 2000.

CLAVAL, P.:

- *La géographie culturelle*. Nathan. Paris. 1997.

CRUZ VILLALÓN, J.:

- "Caracterización de los planes estratégicos para ciudades y territorios", en *El Planeamiento Urbano y Estratégico*. II Jornadas de Estudio y Debate Urbanos. Universidad de León. León. 1997.

DEL CAZ, R., GIGOSOS, P. y SARAVIA, M.:

- *La ciudad y los derechos humanos. Una modesta proposición sobre derechos humanos y práctica urbanística*. Ed. Talasa. Madrid. 2002.

FONT ARELLANO, A. et al.:

- *Valladolid. Procesos y formas del crecimiento urbano (1ª y 2ª Parte)*. E.T.S. de Arquitectura de Valladolid. Barcelona. 1977.

FORN I FOXÁ, M.:

- "Planificación Estratégica y desarrollo económico", en *Las grandes ciudades: debates y propuestas*. Economistas Libros. Madrid. 1991.

GARCÍA CUESTA J. L.:

- *De la urgencia social al negocio inmobiliario. Promoción de viviendas y desarrollo urbano en Valladolid (1960-1992)*. Ayuntamiento de Valladolid. Valladolid, 2000.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J.,

- *Crecimiento y estructura urbana de Valladolid*. Los libros de la Frontera. Barcelona, 1974.

- *Valladolid, de la ciudad a la aglomeración*. Ariel. 1999.

HARVEY, D:

- *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.. 1990.

- *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI. Madrid. 1997.
- *La condición de la postmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Ed. Amorrortu. Buenos Aires. 1998.
- “Los espacios de utopía (I)”, en *Mientras tanto*, nº 75, pp 105-127. 1999.
- “Los espacios de utopía (II)”, en *Mientras tanto*, nº 76, pp 41-58. 2000.
- *Spaces of Hope*. Edinburg University Press. Edinburg. 2000.
- *Spaces of Capital: towards a critical Geography*. Edinburg University Press. Edinburg. 2001.

IZQUIERDO RONCERO, J..J.:

- “Instrumentos de Ordenación del Territorio en Castilla y León. Experiencias derivadas de la aplicación de la Ley 10/48 de Ordenación del Territorio” en *III Congreso Internacional de ordenación del Territorio*. Fundicot. Gijón. 2002.

JAMESON, F.:

- *Teoría de la postmodernidad*. Editorial Trotta. Madrid. 1996.

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN:

- *Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y Entorno*. DOTVAENT. Avance. Junta de Castilla y León. Valladolid. 1998..

MANERO MIGUEL, F.:

- “Planificación Estratégica y Gestión Urbana”. Programa de Doctorado de la Universidad de Valladolid *Geografía, Planeamiento Urbano y Ordenación del Territorio* (apuntes). 2000.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE:

- “Planificación integrada. ponencias, síntesis y conclusiones”, en *Política de ciudades y Unión Europea*. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 1998.

PASCUAL I ESTEVE, J.M.:

- *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputación de Barcelona. Barcelona. 1999.

PASTOR, L. J.; DELGADO, J. M<sup>a</sup>.; CALDERÓN, B.:

- *Crecimiento y transformación de Valladolid, 1960-1988. Análisis de un proceso complejo y contradictorio*. Ed. Grapheus. Valladolid, 1992.

TROITIÑO VINUESA, M.A.:

- “La dinámica de las ciudades y los retos del planeamiento urbano”, en *El Planeamiento Urbano y Estratégico*. II Jornadas de Estudio y Debate Urbanos. Universidad de León. León. 1997.

UREÑA, J.F.:

- “Teoría y práctica urbanística”, en *El Planeamiento Urbano y Estratégico*. II Jornadas de Estudio y Debate Urbanos. Universidad de León. León. 1997.

VELASCO RODRÍGUEZ, A.:

- “El Plan Estratégico de la ciudad de Valladolid”, en *El Planeamiento Urbano y Estratégico*. II Jornadas de Estudio y Debate Urbanos. Universidad de León. León. 1997.

VIRGILI BLANQUET, M<sup>a</sup>. A.:

- *Desarrollo urbanístico y arquitectónico de Valladolid (1851-1936)*. Ayuntamiento de Valladolid. Valladolid. 1979.

**DESARROLLO SOSTENIBLE EN CENTROS URBANOS, UN DESAFÍO PARA  
EL NUEVO MILENIO**  
**SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN URBAN CENTRES, A CHALLENGE FOR  
THE NEW MILLENNIUM**

M. Antonio Zárate Martín

Departamento de Geografía

UNED

Paseo Senda del Rey, nº 7, 28040 Madrid

**Resumen**

*A través de esta ponencia se analizan los procesos de vaciamiento residencial, los fenómenos de polarización social, el debilitamiento de las relaciones de barrio y los cambio funcionales que explican situaciones de anomia y proliferación de comportamientos desviados como obstáculos al desarrollo sostenible de los centros urbanos. Los esfuerzos que se realizan desde la planificación urbana y la responsabilidad política para corregir carencias del modelo heredado de ciudad funcional y necesidades de una población que se enfrenta a realidades sociales nuevas, resultan incompletos si no se potencian estrategias de diversificación funcional, de mejora del tejido residencial y de recuperación de las relaciones de barrio. Hoy, el desarrollo sostenible de los centros urbanos exige más que nunca políticas de cohesión social capaces de garantizar el desarrollo de las personas y permitir niveles de calidad en estos espacios acordes con los de otras zonas de las ciudades y con los logros del estado de bienestar.*

**ABSTRACT**

*This paper analyses the processes of residential emptying, the phenomena of social polarisation, the weakening of the neighbourhood ties and the functional changes that explain anomia and other proliferating deviating behaviour as obstacles for sustainable development in urban centres. The efforts done*

*from the spatial planning field and the political responsibility to correct the lacks of the inherited model of functional city and the needs of a population facing new social realities, are insufficient without the encouragement of strategies of functional diversification, of enhancement of the residential tissue and the recovery of neighbourhood relationships. Today, sustainable development of the urban centres demands, more than ever policies of social cohesion capable of ensuring human development and allow levels of quality in these spaces on par with other areas of the city and the achievements of the state of wellbeing.*

## **1. INTRODUCCIÓN**

En un mundo global por el dominio absoluto de un único sistema económico y los avances de las nuevas tecnologías, la organización del territorio y los paisajes experimentan unas transformaciones de intensidad y rapidez tan desconocidas a lo largo de la historia que bien pueden ser consideradas como sintomáticas de un auténtico cambio de civilización a comienzos del tercer milenio [9]. En este contexto, los asentamientos urbanos actúan como lugares paradigmáticos de estas transformaciones, debido a la concentración en ellos de la población, la actividad económica y el poder político. Hoy, más que nunca, las ciudades se integran en una red mundial donde los fenómenos de urbanización son análogos y los problemas de desarrollo sostenible, incluyendo sus implicaciones sociales adquieren rango universal y consecuencias de especial gravedad.

En la actualidad, la planificación urbana y los responsables políticos se esfuerzan por adecuar el conjunto del territorio a las exigencias de un modelo productivo posindustrial, que impulsa una forma difusa de la ciudad y provoca importantes cambios morfológicos, funcionales y sociales en las aglomeraciones urbanas, también y de manera muy significativa en unas áreas centrales que ven como surgen o se acrecientan dificultades que obstaculizan

sus posibilidades de desarrollo sostenible. Muchos de estos cambios se vinculan a las transformaciones de una sociedad que deviene multicultural como resultado de la inmigración extranjera y de los procesos más recientes de globalización.

Este trabajo pretende identificar algunas de las razones que determinan las dinámicas que desde mediados del siglo pasado han hecho imposible la aparición de condiciones objetivas dentro de los centros urbanos para garantizar su desarrollo sostenible. La afluencia masiva de extranjeros al interior de las ciudades tiene efectos rejuvenecedores sobre sus estructuras demográficas pero la pérdida de mezcla social prosigue, la conservación del patrimonio cultural no siempre esta garantizada, el patrimonio residencial sigue muy deteriorado, la variedad funcional se reduce y ciertos sectores corren el peligro de convertirse en espacios de marginación y exclusión social. Sólo una actitud comprometida y solidaria de los agentes sociales, económicos y políticos que intervienen en la vida de las ciudades podrán hacer frente a estos problemas. Hoy, las políticas de cohesión social resultan totalmente prioritarias para garantizar el desarrollo de las personas, asegurar los logros que acompañan al estado de bienestar y hacer posible el buen funcionamiento del conjunto de la maquinaria urbana, incluidas sus espacios centrales.

## **2. UN PROCESO DE DETERIORO MORFOLÓGICO Y VACIAMIENTO DEMOGRÁFICO FAVORECIDO POR EL MODELO DE CIUDAD FUNCIONAL**

Hasta la revolución industrial, la presión ecológica y social de las ciudades sobre el territorio era limitada. Los asentamientos urbanos eran sostenibles y resultaban solidarios con los sistemas agrarios y extractivos locales de los que dependían. Durante siglos el hombre supo poner a su servicio la productividad de la biosfera mediante sistemas agrarios respetuosos con la naturaleza. A partir de la urbanización industrial, aquella situación empezó a cambiar, la forma compacta de las ciudades comenzó a devenir difusa y las aglomeraciones urbanas acabaron convirtiéndose en máquinas despilfarradoras

que transforman la naturaleza sin preocupación por el entorno y las condiciones medioambientales. Las alternativas del planeamiento urbano al modelo industrial, la "*ciudad jardín*" de Howard y, sobre todo, el "*modelo funcional*" de Le Corbusier y Gropius se mostraron insuficientes para hacer frente a los problemas de crecimiento de las ciudades y, lo que es más importante, al deterioro de la calidad de vida de sus habitantes. De ese modo, las ciudades entraron en una crisis ecológica de dimensiones tales que empezaron a perder el atractivo que siempre han tenido a lo largo de la historia, como lugares que hacen posible el enriquecimiento cultural y la promoción social de las personas.

Desde el punto de vista de la organización del territorio, el "funcionalismo" favoreció la expansión de la ciudad y acentuó la segregación residencial según niveles de renta, ocasionando merma de estabilidad, pérdida de cohesión social y dificultades para un desarrollo sostenible. La mezcla social, tan característica de la ciudad histórica, fue sustituida por una creciente diferenciación socioespacial. Desde mediados del siglo pasado, el interior de las ciudades se transformó en un mosaico territorial, cuyas piezas, unidades de barrio, tienden a acoger a una población de características sociales homogéneas, portadora de información escasa y fragmentada, lo que provoca empobrecimiento de la vida urbana y reduce las posibilidades de movilidad social. En la práctica, el urbanismo funcional difundido por la Carta de Atenas ha actuado como disolvente de la vida urbana al convertir la ciudad a través de la zonificación en una mera suma de asentamientos dispersos.

En los polígonos residenciales de los años 60, la concentración de la vivienda en altura, conforme a los principios del *open planning*, y la diferenciación jerárquica del viario provocaron la desaparición de la calle como lugar de paso y de encuentro, como espacio de mezcla funcional y de contacto social. El papel de regulación de las relaciones sociales, de intercambio y de comunicación que detentaban la calle y la plaza, pasó a la vivienda, al centro de trabajo y a los espacios privados de ocio, compra y transporte, conectados

entre sí por redes [4]. En los polígonos residenciales de las grandes ciudades, las relaciones se hicieron frías e impersonales, los sentimientos de territorialidad e identificación con el propio barrio se debilitaron y la impersonalidad del ambiente propició las actuaciones egocéntricas y no convencionales. En casos extremos, aparecen comportamientos desviados y actitudes de silencio ante el delito o de denegación de ayuda que se achacan al "*agobio psicológico*" y el "*estrés*" provocados por la dureza del entorno [8].

En España, los efectos del modelo urbano funcional, generalizados por la Ley del Suelo de 1956 y los Planes Generales de Ordenación Urbana se sintieron pronto en las áreas centrales de la ciudad, al favorecer en su interior la expansión del terciario, el vaciamiento poblacional, el envejecimiento demográfico y la polarización social [10]. Durante la etapa de desarrollismo económico y de fuerte crecimiento de nuestras ciudades, el interés del planeamiento oficial por la conservación del patrimonio edificado y por los valores culturales de las áreas centrales fue escaso. El planeamiento urbano de entonces, más preocupado por dar respuesta a la expansión económica y al crecimiento demográfico, centró su atención en la creación continua de suelo edificable en los bordes de la ciudad. De ese modo, se anteponía a cualquier otra consideración el deseo de paliar carencias de alojamiento y proporcionar terrenos a las actividades industriales. Dentro de la ciudad, la legislación urbanística, las estrategias de los agentes económicos y las concepciones urbanísticas imperantes confluían para impulsar actuaciones de renovación urbana y de abandono de los barrios populares. Los expedientes de ruina y los desalojos forzosos fueron durante aquellos años las principales formas de intervención en las áreas centrales.

La mala calidad de las viviendas de los centros urbanos, la competencia del terciario por sus usos del suelo y el elevado precio de las pocas viviendas que se construían en su interior, determinaron el traslado de los matrimonios más jóvenes y de quienes tenían nivel de rentas suficientes para hacerlo hacia las nuevas periferias residenciales. La ilusión de todos era acceder a una vivienda

en régimen de propiedad y disfrutar de alojamientos de mayor calidad que los que hasta entonces habían tenido. La construcción masiva de viviendas en las periferias, las facilidades financieras para acceder a su propiedad y el atractivo de los polígonos residenciales para las exigencias de la vida moderna, entre ellas el uso del automóvil y la existencia de espacios abiertos, alentaron el abandono masivo de las áreas centrales. El traslado masivo de talleres y fábricas a polígonos planificados en los bordes de la ciudad o a municipios metropolitanos favoreció también la pérdida de peso demográfico de los espacios centrales.

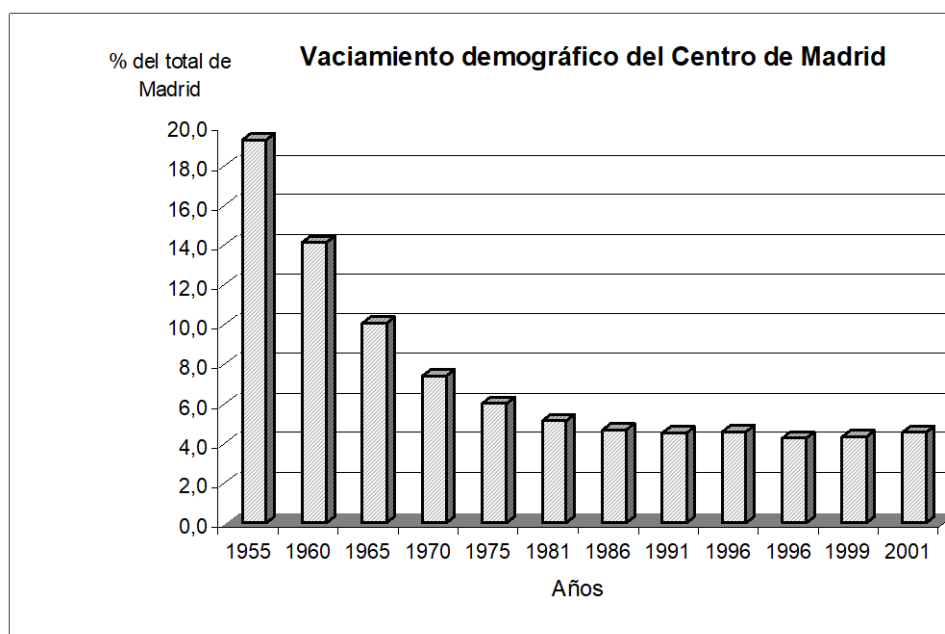


Gráfico 1. Evolución de la población del Centro de Madrid

Las áreas centrales fueron quedando ocupadas predominantemente por grupos poco productivos, por personas de bajos niveles de rentas y escaso poder adquisitivo, muchas de ellas ancianos que requieren atenciones sociales e inversiones en equipamientos adaptados a sus necesidades. Las pirámides de edades de las áreas centrales empezaron a mostrar la estructura de una población inmersa en una fase de "involución" dentro del modelo de transición demográfica. El constante descenso de jóvenes imposibilitaba el relevo generacional a partir de los efectivos demográficos propios.



En la mayoría de nuestras ciudades, el equilibrio entre los distintos grupos de edad y de composición social aparecía ya totalmente roto en los años 80. El envejecimiento poblacional, la involución demográfica y la huida residencial de las clases medias redujeron también las oportunidades de mezcla social y favorecieron la expansión del terciario. En esos mismos barrios centrales, muchos colegios públicos fueron cerrados, ciertos colegios privados abandonaron su actividad y otros se reconvirtieron como academias para mayores. Por el contrario, los servicios e infraestructuras para las personas de la tercera edad quedaron totalmente desbordados.

### **3. INSUFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS URBANAS DE REHABILITACIÓN INTEGRAL Y RECUPERACIÓN ECOLÓGICA**

Para hacer frente al deterioro medioambiental de los espacios centrales, desde los años 70 se empezaron a poner en marcha políticas de recuperación integral que aspiraban a conservar población, promover mezcla social y facilitar variedad funcional. El cambio de visión de la ciudad tras la crisis del petróleo y el auge del urbanismo de la austeridad se plasmaron en toda una serie de decretos de rehabilitación en los años 80, en la Ley del Patrimonio Histórico Artístico de 1985 y en la aprobación de Planes Generales de Ordenación Urbana que, como el de Madrid de 1985, hacían de la recuperación de los espacios construidos uno de sus principales motores de actuación. La preocupación por conservar la herencia cultural del pasado y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos hizo que la Ley del Patrimonio Histórico Artístico de 1985 estableciera la obligatoriedad de redactar Planes Especiales para las áreas centrales de todas aquellas ciudades que tenían espacios singulares de interés histórico artístico, en el caso español, prácticamente todas.

Muchos años después del comienzo de aquellas estrategias de recuperación, los resultados con vistas a crear condiciones para un desarrollo sostenible de los centros urbanos, son muy desiguales. Con frecuencia, como ha sucedido en

Toledo, los Planes Especiales han resultado tardíos, la mayoría han sido aprobados cuando el abandono demográfico ya era intenso y el deterioro del parque residencial estaba muy avanzado. Por otra parte, las ayudas a la rehabilitación son insuficientes y encierran mecanismos que provocan recelos y desconfianzas. La aplicación de programas de recuperación de viviendas ha sido a menudo tímida y las actuaciones más decididas se han orientado a impulsar un desarrollo del turismo que las autoridades locales consideran como panacea para resolver los problemas de sus centros históricos, sobre todo de aquellos que han merecido el calificativo de "Ciudades Patrimonio de la Humanidad". La apuesta por el desarrollo de la actividad turística es tal, como sucede con el Plan Especial de Toledo, que las rígidas normas de conservación y de construcción se hacen laxas y flexibles, hasta el extremo de permitir modificaciones de volúmenes y aumento de superficies, cuando se trata de rehabilitar edificios para instalaciones hoteleras. El resultado es la desmotivación de los particulares por la conservación de sus viviendas y la continuación del proceso de vaciamiento residencial del centro. Si a ello se añade que en el caso de Toledo muchas actividades terciarias vinculadas con la administración se trasladan a los nuevos barrios, tendremos el panorama completo de un proceso que conduce a la transformación de su centro en un parque temático de carácter histórico, a 70 km. de Madrid, al servicio de la demanda de usos recreativos y culturales de una población de más de 5 millones que es la que vive en la Comunidad de Madrid, pero no al servicio de las necesidades de la propia población toledana.

En las grandes aglomeraciones, como Madrid, Barcelona o Valencia, las inmobiliarias, constructoras y promotoras de vivienda intervinieron poco en los barrios centrales antes de la puesta en marcha de programas oficiales de rehabilitación integral y de recuperación arquitectónica. A la falta de rentabilidad económica de las actuaciones de rehabilitación que allí se podían haber llevado a cabo para unas poblaciones de escaso nivel de rentas, se añadían las circunstancias negativas que derivaban de la complejidad estructural del entramado urbano, la imposibilidad de aplicar sistemas

industrializados y en serie de construcción, y la rigidez de ordenanzas municipales para levantar alturas, incrementar volúmenes o modificar alineaciones, sobre todo a medida que se avanzaba en la preocupación conservacionista del planeamiento oficial en los años 70 y 80. Los Planes Especiales "*Villa de Madrid*" y "*Centro*" son dos ejemplos representativos de la época.

Las ayudas a la construcción privada por parte de la administración y la existencia de abundante suelo calificado de urbanizable en las periferias municipales explican también que promotoras y constructoras concentraran su actividad en los nuevos desarrollos urbanísticos. La demanda de viviendas para cubrir las carencias de alojamiento en las áreas centrales tampoco podía atenderse con el patrimonio residencial heredado ni con las escasas posibilidades de viviendas de nueva construcción por falta de suelo en estos espacios. La inmigración masiva hacia las principales ciudades españolas durante la década de los 60 impidió alternativas en las áreas centrales a la construcción masiva e industrializada de viviendas sociales en las periferias urbanas.

La intervención espontánea de la iniciativa privada en las áreas centrales de nuestras ciudades se concentró durante mucho tiempo en las zonas más atractivas por su ubicación y calidad urbanística para el terciario avanzado (Barrio de Salamanca y entorno del Paseo de la Castellana en Madrid, Ensanche y Paseo de Gracia en Barcelona, Ensanche y Grandes Vías en Valencia), y más tarde, en operaciones de remodelación concertada dentro de espacios definidos como áreas de "rehabilitación preferente", con la participación del ayuntamiento, la comunidad autónoma y el estado. Las empresas constructoras también colaboran con la administración y la obra social de entidades financieras, especialmente de las Cajas de Ahorro, en la conservación de edificios religiosos o civiles que a menudo se transforman en "contenedores" de nuevas actividades. En todo caso, la mayoría de las acciones de rehabilitación en las que la iniciativa empresarial ha intervenido

como promotora, encierran operaciones especulativas que contribuyen al aumento de los precios de la vivienda en los distritos centrales.

Por su parte, la rehabilitación acometida directamente por los particulares ha tenido un alcance reducido. Los mecanismos de promoción a la rehabilitación contemplados por el Real Decreto 2329/83 del 28 de Julio resultaron insuficientes, las condiciones técnicas exigidas a los particulares para beneficiarse de las ayudas son excesivamente rígidas y la obtención de las subvenciones, demasiado complicada. Muchas de las personas que reúnen los requisitos exigidos para beneficiarse de las ayudas públicas, carecen de capacidad económica y legal para acometer obras de recuperación estructural y las personas de mayores niveles de ingresos se colocan fuera de las posibilidades de recibir ayudas públicas en condiciones atractivas para acometer obras que, por otra parte, resultan técnicamente costosas, sobre todo cuando se trata de edificios catalogados como "*bienes de interés cultural*". En Madrid, sólo a partir de 1985, después de aprobarse la Ordenanza Reguladora de Ayudas de 1984 y después de que la Empresa Municipal de la Vivienda asumiera iniciativas rehabilitadoras, ha habido un incremento significativo de las actuaciones solicitadas por los particulares. En este caso, el Ayuntamiento concede subvenciones en cantidad y condiciones acordes con el coste real de las obras y la capacidad económica de los residentes.

#### **4. DIFICULTADES ASOCIADAS A LA GLOBALIZACIÓN PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS CENTROS HISTÓRICOS**

Los procesos de globalización actual y el planeamiento oficial reciente aceleran la evolución de nuestras ciudades hacia una forma cada vez más difusa que acentúa la despersonalización del espacio y favorece la anomía de sus habitantes [11]. La espectacular expansión del terciario, sobre todo en las grandes aglomeraciones y de manera muy especial en Madrid por el dinamismo de su economía, motiva la necesidad de disponer de suelo urbano bien equipado para oficinas y otros servicios en las periferias. Además, el

deseo de reducir la presión de las actividades centrales sobre el interior de las ciudades obliga a políticas de reordenación del territorio que impulsan la creación de nuevos espacios de centralidad en las franjas periurbanas. De ese modo, se pretende poner freno a una terciarización sin límites de los centros urbanos y se aspira a reducir los desplazamientos que se efectúan a diario hacia ellos por razones laborales, de entretenimiento o de carácter administrativo.

La fragmentación de la producción a escalas local e internacional explica también la creación de nuevos espacios productivos en las recientes periferias. Muchas industrias y almacenes que perduraron hasta los años 80 en localizaciones centrales, con instalaciones envejecidas, escasez de terreno, accesos inadecuados y, a veces, prácticas peligrosas o nocivas, se desplazan a parques empresariales, polos tecnológicos y asentamientos industriales de última generación para responder a las exigencias del actual modelo productivo. En Madrid, las "Estrategias Territoriales de la Comunidad de 1995" impulsan la creación de polígonos y parques industriales que responden a esquemas productivos y paisajísticos nuevos, donde se mezclan distintos usos del suelo para hacer más eficiente el funcionamiento empresarial y se introducen criterios de calidad ambiental y diseño arquitectónico. Todo ello ha requerido la adecuación de los sistemas de circulación a las exigencias de un modelo territorial que apuesta por transformar estructuras tradicionalmente radiales, como la región madrileña, en estructuras reticulares, puesto que sólo así mejorará la fluidez del tráfico y se podrán generar condiciones propicias para un desarrollo sostenible del territorio [14].

Si bien todas las estrategias señaladas anteriormente tienen como principal objetivo reequilibrar el territorio, la realidad es que en la mayoría de los centros urbanos están ocasionando pérdida de complejidad social y de variedad funcional, sobre todo desde mediados de los años 90, y ello sin que tampoco se aprecie una recuperación residencial que repercuta significativamente en la mejora de calidad de vida del conjunto de sus

habitantes y en un aumento de mezcla social. Más bien lo que está sucediendo es lo contrario, una aceleración del proceso de pérdida de mezcla funcional y de diversidad social que se había iniciado en los años 60 en el interior de las ciudades. Las áreas centrales se convierten progresivamente en espacios monofuncionales, cada vez más especializados y con más intensidad en menos actividades.

La afluencia masiva de extranjeros hacia el interior de nuestras ciudades, sobre todo hacia sus zonas más deterioradas morfológicamente, es otra de las manifestaciones de la globalización y una de las causas más importantes de los cambios recientes que experimentan los centros urbanos y que hacen más complejo su desarrollo sostenible. El asentamiento masivo de extranjeros en ciertas zonas de los centros históricos está provocando un aumento de su población desde mediados de los 90, pero también está originando situaciones y dinámicas totalmente nuevas para una sociedad como la española poco acostumbrada a convivir con gentes de otras culturas en sus mismos lugares de residencia.

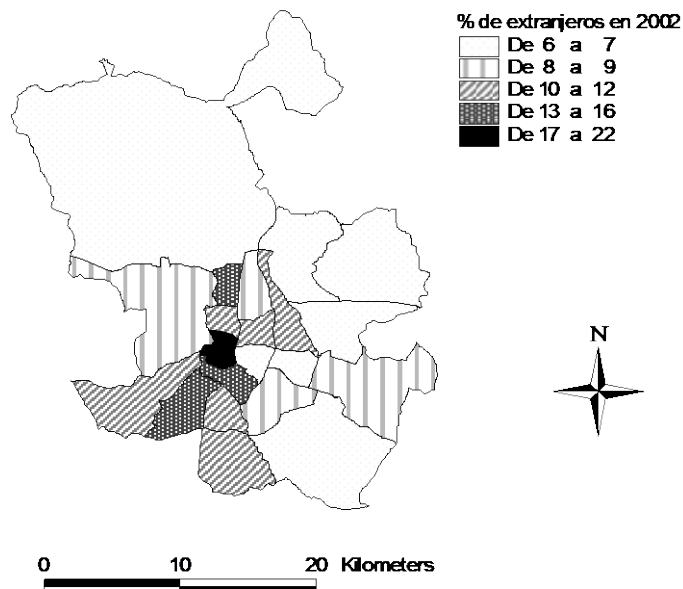


Gráfico 2. Extranjeros en Madrid en 2002

En pocos años, el barrio de Embajadores-Lavapiés, expresión del casticismo madrileño, se ha transformado en un espacio multicultural, donde conviven antiguos residentes con personas de etnias y nacionalidades muy distintas. En algunas secciones, los extranjeros censados en 2002 representaban ya más del 38 % de la población total. La mayoría se aloja en viviendas pequeñas, de menos de 50 m<sup>2</sup>, en avanzado estado de deterioro y con escasas condiciones de habitabilidad, aprovechando precios de alquiler relativamente reducidos y su proximidad a lugares de trabajo para disminuir los costes derivados del uso diario de los transportes. Lo más frecuente es que varios inmigrantes de un mismo sexo y origen compartan el uso de un apartamento para reducir los gastos del alquiler.

La instalación masiva de extranjeros en el centro de Madrid explica su efecto rejuvenecedor sobre el conjunto de su población y la existencia de unas tasas de natalidad superiores a las de la mayoría de los restantes distritos [14]. El número de niños extranjeros supera con mucho al de españoles en los colegios públicos, así, en el "Emilia Pardo Bazán", más del 80 % de sus alumnos son extranjeros. Simultáneamente, el comercio tradicional está siendo sustituido por otro vinculado con las necesidades de los extranjeros y por otro cada vez más especializado en la venta al por mayor de confección y ropas, en este caso fuertemente controlado por chinos [3]. Resulta especialmente sorprendente la rapidez con la que antiguos locales pasan a manos de extranjeros, sobre todo chinos, que los adquieren mediante pago al contado de importantes sumas de dinero. De este modo y un periodo de tiempo excepcionalmente corto, lo que era un espacio plurifuncional se hace monofuncional, y lo que es peor al margen de las necesidades de la población autóctona que aún queda en el barrio

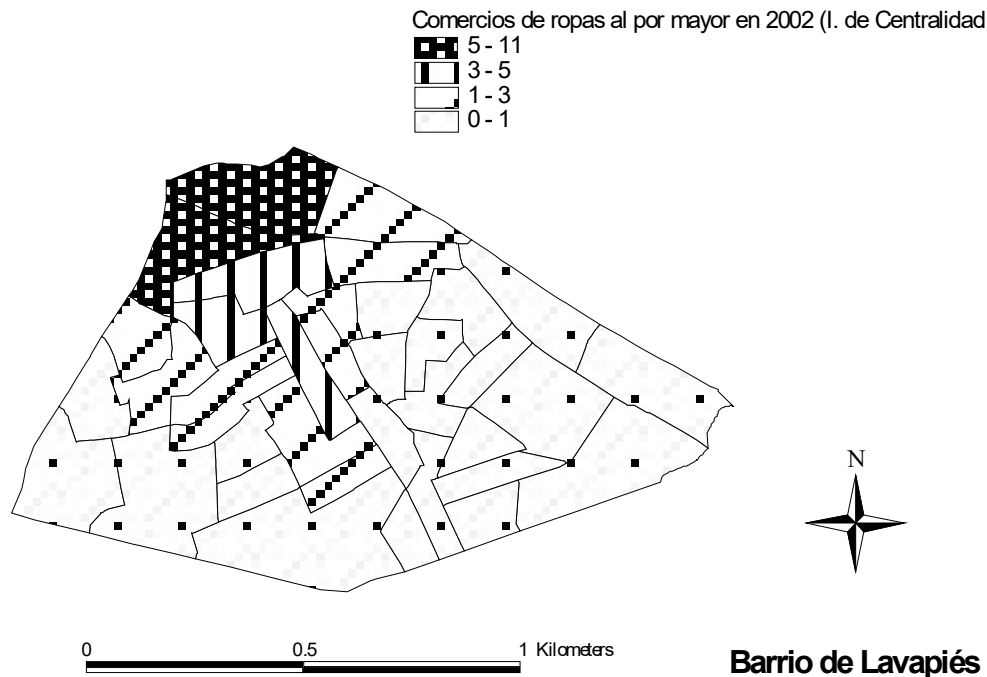


Gráfico 3. Comercios al por mayor en el barrio de Lavapiés, Madrid

La concentración de locales de venta al por mayor en Embajadores-Lavapiés atrae a compradores de toda España para aprovisionarse de mercancías a bajo precio que luego revenden en sus comercios y mercadillos callejeros. La multiplicación de operaciones de carga y descarga para abastecer los comercios mayoristas en calles que no permiten más que el paso de un solo vehículo, provoca problemas de congestión de tráfico que perjudican a todos los ciudadanos, sobre todo por las mañanas y desde las 5 de la tarde. La circulación se ve continuamente entorpecida por camiones y vehículos de todo tipo que cargan y descargan a las puertas de los locales comerciales, dando al barrio una dinámica funcional más propia de un polígono industrial que de una zona residencial.

La pérdida de mezcla social de los centros urbanos, su excesiva especialización funcional, la escasa comunicación entre diferentes culturas y el recelo entre la población autóctona y los extranjeros, crean condiciones para la exclusión social que añaden dificultades para un desarrollo sostenible y equilibrado de



estos espacios dentro del conjunto de las aglomeraciones actuales. Es alarmante que una proporción elevada la población española de las áreas centrales sienta recelo ante las numerosas personas de origen extranjero que ahora son sus vecinos. A través de una encuesta a personas mayores de 65 años en Lavapiés, se pone de relieve que el 46 % de los encuestados consideran "muy mal" la presencia de extranjeros en el entorno, y un 43 %, "mal". La necesidad de romper el aislamiento entre comunidades de distinto origen se confirma si se tiene en cuenta que el 65 % de los extranjeros encuestados señalan su interés por mejorar las relaciones de vecindad. Por su parte, los más jóvenes revelan también a través de estas mismas encuestas fuertes sentimientos de rechazo hacia los inmigrantes [13].

## **5. LA NECESARIA RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO RESIDENCIAL Y LA RECUPERACIÓN DE LAS RELACIONES DE VECINDAD**

Hoy, es cierto que la sociedad ha hecho suya la ideología de la recuperación y que existen centros históricos que no sólo no han avanzado en la conservación de sus patrimonios culturales sino que han sabido incrementar su dinamismo funcional, pero también es cierto que todos sufren en grado de intensidad variable los fenómenos analizados anteriormente y que el planeamiento oficial tiene serias dificultades para garantizar el desarrollo sostenible de los centros urbanos y el equilibrio armónico del territorio. Por eso, en el umbral del tercer milenio, sigue siendo necesario un esfuerzo de solidaridad de todos los agentes sociales, económicos y políticos para resolver déficits heredados y hacer frente a problemas nuevos.

En la actualidad, es prioritario el impulso de estrategias de reconstrucción de los tejidos residenciales y la recuperación de las relaciones de vecindad. Resulta sorprendente comprobar todavía como el casco antiguo de Toledo, ciudad emblemática por sus valores culturales y proyección internacional, languidece, sin más apuesta a favor del desarrollo sostenible que impulsar la transformación de viejas construcciones en hoteles y locales para la hostelería

y el turismo, a veces con poco respeto para los valores paisajísticos del entorno como está sucediendo de manera muy significativa en los Cigarrales [12].

La puesta en marcha de planes de excelencia turística constituye un importante elemento de revalorización de los centros urbanos de valor histórico, pero la conservación monumental y la recuperación del paisaje no puede descansar en una sola actividad, más aún cuando se trata de una actividad como el turismo, que depende coyunturalmente de circunstancias económicas y políticas muy cambiantes. Además, el turismo es una actividad altamente selectiva desde el punto de vista de la creación de riqueza, y desigual en cuanto al reparto de los costes económicos y sociales que comporta para los lugareños. Por eso, hay que agilizar los programas de rehabilitación residencial que los Planes Especiales han diseñado en las ciudades de carácter histórico artístico, pero que muchas veces se emprenden con poco entusiasmo o se materializan en actuaciones insuficientes. No conviene perder de vista que la recuperación medioambiental y la generación de condiciones para el desarrollo sostenible de los centros urbanos pasan indefectiblemente por la mejora de su habitabilidad, por la adecuación de las infraestructuras a las necesidades de sus habitantes en relación con las exigencias de la vida moderna, por la disponibilidad de viviendas en régimen de propiedad o alquiler a precios asequibles y por el asentamiento de matrimonios jóvenes, familias estables, capaces de identificarse con el entorno y de exigir servicios comparables a las que puedan encontrarse en cualquier periferia residencial.

En las grandes ciudades, a las estrategias anteriores, hay que añadir las que ponen el acento en la recuperación de la mezcla social para evitar riesgos de exclusión que derivan de la excesiva concentración de la población de origen extranjero en ciertos barrios. En estas zonas, las pautas tradicionales de conducta de los vecinos son sustituidas por las que traen los extranjeros o simplemente por las personas que se desplazan a diario a ellas para trabajar,

comprar o divertirse. Poco a poco, los modos de vida tradicionales se diluyen, el barrio deja de ser patrimonio de sus residentes para ser espacio de uso y, a veces, de disputa por intereses ajenos al mismo. Enfrentada la sociedad actual a esta realidad, hacen falta programas orientados a reducir la excesiva concentración espacial de los extranjeros y a permitir su integración con la población de acogida. A toda costa hay que detener el aflojamiento de los vínculos de barrio que facilitan la convivencia y solidaridad entre los vecinos. Es preciso frenar el aumento de una anomía social que favorece los comportamientos desviados, la falta de respuesta en caso de demanda de auxilio y la apropiación de la vía pública por movimientos antisistema.

Para reconstruir el tejido social y dispersar amenazas de exclusión en los barrios centrales es necesario potenciar desde la administración los servicios de atención a las minorías y a los ancianos. Para ello parece recomendable incrementar la colaboración del *Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI)* y tener muy en consideración las directrices establecidas por el *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. En este mismo sentido, se hace urgente la mejora de la coordinación entre las personas pertenecientes a las instituciones y organismos públicos y privados que trabajan por la mejora de la calidad de vida en estos ámbitos residenciales, entre ellos los centros de atención primaria de la sanidad pública y las asociaciones de vecinos e inmigrantes.

La presencia de asociaciones castizas en la celebración del Año Nuevo Chino en Lavapiés es una prueba de los esfuerzos desde la iniciativa de las poblaciones autóctonas por facilitar los encuentros interculturales y mejorar las relaciones de vecindad, aunque más importancia tiene en este sentido la propia convivencia de colectivos de nacionalidades muy diversas en un mismo entorno. El resultado es la proliferación de contactos que obligan a mínimas e imprescindibles relaciones de vecindad. No obstante, la escuela y el trabajo son hoy por hoy los principales instrumentos de integración, ya que ambas actividades propician relaciones estables que facilitan la ruptura del

aislamiento y el recelo entre las diferentes comunidades. Para reforzar estos vínculos, la tercera edad, partiendo de su elevada proporción en estos barrios, podría desempeñar también un papel complementario de la integración social a través de programas específicos de ayuda mutua, de ancianos e inmigrantes, bajo el patrocinio y control de los organismos públicos. En definitiva se trata de impulsar condiciones de integración capaces de hacer que se pudiera pasar de un marco de multiculturalidad, de presencia de comunidades que viven de manera muy cerrada, a otra de interculturalidad, en la que se asegurase la comunicación y mezcla social de individuos de diferente origen. Bajo ese escenario, los extranjeros se identificarían más con el territorio en el que viven y se implicarían activamente en la conservación de las infraestructuras y la mejora del patrimonio residencial.

Por último, hay que señalar que la recuperación de las relaciones de vecindad requiere la reconstrucción del tejido comercial en función de las necesidades de los propios residentes. La sustitución de cafés, bares y comercios de todo tipo por locales dedicados casi exclusivamente a la venta al por mayor bajo el control de una minoría étnica y vinculados a redes de intereses mundiales de carácter más o menos formal, ha contribuido mucho a la desaparición de la vida tradicional de barrio en Lavapiés. Actualmente, cuando ya estos comercios han ocupado prácticamente la totalidad de muchas calles, la vía pública se convierte en un espacio vacío, carente de animación e inseguro pasadas las 8 de la tarde, una vez que los establecimientos cierran.

La soledad de las calles a partir de ciertas horas propicia los hurtos y robos que se multiplican por razones muy variadas en los centros urbanos, entre ellas los comportamientos sociales desviados y el aumento de la anomia social. En cualquier caso, la seguridad se convierte en uno de los temas de mayor preocupación para las personas que viven en las áreas centrales y, consecuentemente, en un obstáculo para su desarrollo sostenible. Los robos, los atracos y las peleas figuran ente los principales problemas del barrio de Lavapiés según sus residentes, pero lo que es peor, para muchos, estos males

se asocian a la presencia masiva de extranjeros [13]. A estos problemas, se añaden los que resultan y se derivan directamente del consumo de alcohol y tráfico de droga. Por esas mismas razones, gran parte de la población encuestada considera imprescindible el aumento de la vigilancia policial para mejorar la calidad ambiental del barrio.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- [1] BENKO, G. and STROHMAYER, U. (edit.), *Space and Social Theory. Interpreting Modernity and Postmodernity*. Blackwell, Oxford, 1997.
- [2] BOSQUE MAUREL, J., "La ciudad habitable. Utopía o realidad". *Cuadernos Geográficos*, nº 22-23, pp. 7-16, 1993-1994.
- [3] BUCKLEY, M., Inmigración y comercio en Madrid. Nuevos negocios para nuevas gentes. En *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, nº 18, 1998.
- [4] CASTELLS, M, *La ciudad informacional*, Ed. Alianza, Madrid, 1997.
- [5] GARCÍA BALLESTEROS, A. (coord.), "Nuevos espacios del consumo y exclusión social". En *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, nº 18, pp. 47-63, 1998.
- [6] PALACIOS ESTREMER, M<sup>a</sup> T y CHECA SÁNCHEZ, A., "Últimos cambios en el paisaje comercial urbano de Madrid". En *Lecturas Geográficas, Volo II*, Ed. Complutense, Madrid, pp 1234-141, 2000.
- [7] SHIELDS, R., "Spatial stress and resistance: social meanings of spatialization". En BENKO, G. & STROHMAYER, U. (edit.), *Space and Social Theory. Interpreting Modernity and Postmodernity*. Blackwell, Oxford, 1997.
- [8] TOFFLER, A., *The Third Wave*, Ed. Bentam, New York, 1981.
- [9] WEBSTER, F., "Information and Communications Technologies: Luddism Revisited". En *Technocities*. Ed, by Downey, J. & Mcguigan, J., Sage, 1999.
- [10] ZÁRATE MARTÍN, M. A., "Teoría y práctica de la rehabilitación en España", *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, Tomo CXXVIII, pp. 321-359, 1992.

- [11] ZÁRATE MARTÍN, M. A., "Globalización y forma urbana". En *Lecturas Geográficas*, Vol. II, Ed. Complutense, Madrid, pp 1311-1320, 2000.
- [12] ZÁRATE MARTÍN, M. A., "Toledo, Ciudad Patrimonio de la Humanidad", *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, Tomo CXXXVI, pp. 137-184, 2000.
- [13] ZÁRATE MARTÍN, M. A., La tercera edad como elemento de integración social en el barrio de Lavapiés. *Proyecto de Investigación subvencionado por la Comunidad Autónoma de Madrid*, inédito, 2001.
- [14] ZÁRATE MARTÍN, M. A., *Efectos de la globalización en la región urbana de Madrid*. Ed. UNED, Madrid., 2003.

## **La Isla de Mallorca: territorio habitado continuo.**

En las últimas décadas el territorio de la Isla de Mallorca se está deslizando hacia un territorio habitado continuo, donde toda parcela de la Isla es susceptible de acoger una vivienda unifamiliar, convirtiéndose en un ejemplo paradigmático y extremo de la tendencia presente hacia la ciudad dispersa. La Isla es un laboratorio privilegiado para observar los efectos y las posibles soluciones. En el presente trabajo se describe el fenómeno mediante un análisis de las tipologías de parcelación del territorio mallorquín y de la ubicación, densidad y cantidad de la edificación de vivienda en su suelo rústico. A continuación se analiza el modo histórico de ocupación y de hábitat en dicho suelo rústico. Por último tras un análisis de los modos de gobernar la sobreedificación del territorio mallorquín rústico.

### **CUANTIFICACIÓN DE LA EDIFICACIÓN EN RÚSTICO A PARTIR DE LA DIGITALIZACIÓN DE LA PARCELA MÍNIMA EN MALLORCA.**

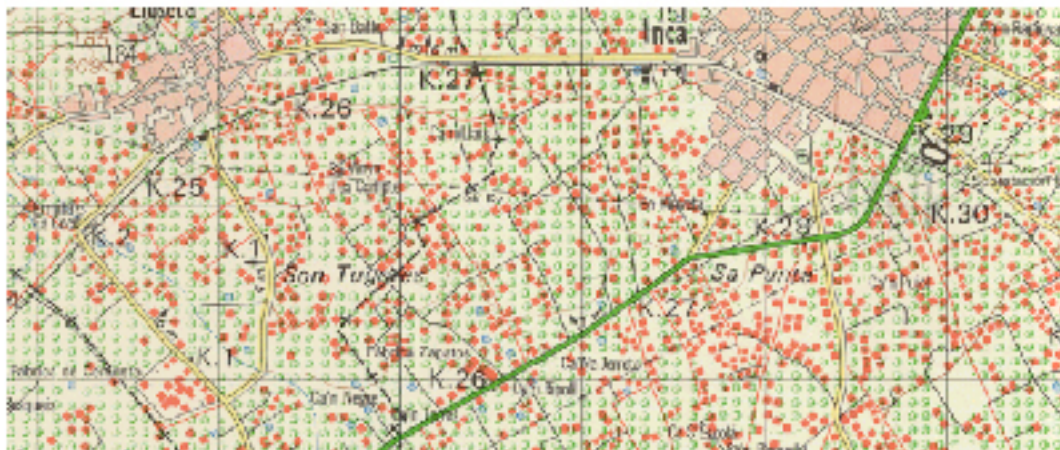
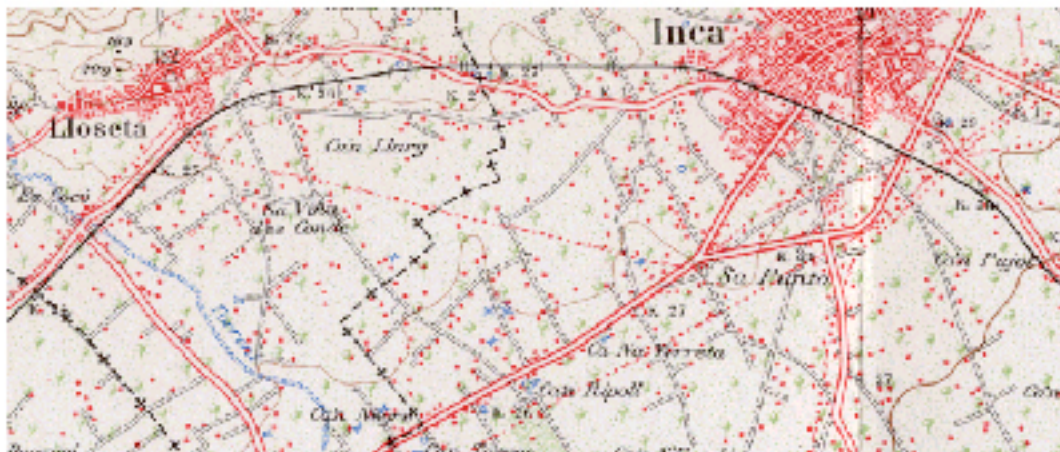
De los estudios realizados de digitalización de la parcela mínima exigible en cada zona de Mallorca para poder edificar una vivienda unifamiliar se puede deducir el cómputo de la capacidad de viviendas en suelo rústico. Para calcular la capacidad en los tramos en los que la parcela mínima oscila entre dos cifras hemos calculado tanto con la menor parcela como con la mayor dando lugar a una horquilla.

Resulta, por tanto, que la capacidad de vivienda en rústico independientemente de las que ya estén construidas oscila entre 114.427 y 130.805 viviendas. Utilizando para su conversión en plazas los mismos parámetros que se han utilizado para el estudio de suelo vacante realizado por el Govern –3 plazas por vivienda- resulta una capacidad en plazas de entre 343.281 y 392.415 plazas.

	Superficie en Has.	% total Mallorca	Cap. Total de Viviendas	
Suelo rústico común	121.678	34%	86.913	
Forestal - 2 cuarteradas (Planeamiento Municipal)	4.568	1%	3.216	
14206 - 29999 (Planeamiento Municipal)	31.750	9%	22.350	10.584
ARIP	22.845	6%	7.615	
30000 - 49999 (Planeamiento Municipal)	22.313	6%	7.438	4.463
50000 - 99999 (Planeamiento Municipal)	10.483	3%	2.097	1.048
100000 - 200000 (Planeamiento Municipal)	11.778	3%	1.178	589
Inedificable (Planeamiento Municipal)	3.319	1%	0	
ANEI	114.952	32%	0	
Encinares (que no se superpongan a ANEIS)	2.384	1%	0	
<b>TOTAL Suelo Rústico</b>	<b>346.070</b>	<b>96%</b>	<b>130.805</b>	<b>114.427</b>

### **APROXIMACIÓN A LA EDIFICACIÓN EN RÚSTICO EN MALLORCA A PARTIR DE LA ESTRUCTURA HISTÓRICA DE LA PROPIEDAD.**

Antes de entrar en materia puede servir de ejemplo gráfico la urbanización que ha tenido lugar en las parcelaciones entre Inca y Lloseta, mostrando una sucesión de planos desde 1958 hasta 1955. En primer lugar el croquis de Mallorca realizado por J. Mascaró Pasariu en 1958 dibujado a escala aproximada 1/31.250; los planos del Instituto Geográfico Nacional cartografiados a escala 1/50.000 de los años 1961 y 1988; y el plano del modelo territorial Balear cartografiado a escala 1/25.000 de 1996.





Se puede ver como junto a zonas que ya alcanzaron su saturación hace 30 años y en las que casi no se ha edificado más, aparecen otras cuya colonización por edificaciones ha sido reciente y todavía continua. Y sobre todo el recuerdo de que hace tan solo 50 años el entorno de los pueblos de Mallorca todavía era campo, y de que por simple lógica las cosas pueden seguir empeorando otro tanto los próximos 50 años. Para acercarnos al problema, hemos escogido en este caso una aproximación histórica. Hemos partido de interpretar la división parcelaria a partir de las tapias representadas en el plano topográfico Modelo Territorial Balear (1/25.000), de los textos de la ley de *Ordinacions* de Jaime II y del estudio sobre ellas llevado a cabo por Gabriel Alomar. No Hemos podido acceder al catastro de rústica de la Isla. De todas maneras el minifundismo de la Isla, convive con la gran propiedad, y tiene su origen en el tercer *repartiment* de Jaime II

### PARCELACIÓN EN ÁREAS RÚSTICAS CERCANAS A LOS NÚCLEOS.

A cada poblador se le adjudica en el *tercer repartiment* cinco cuarteradas (3,55 Ha) de terreno apto para huertos, viñas y labrantío. Estos terrenos se asignaban o bien junto a la puebla, o bien en alquerías o *possessions* alejadas de la puebla que en muchos casos darán lugar con el tiempo a pequeños asentamientos que en algunos casos serán el origen de segregaciones de nuevos municipios. Gabriel Alomar establece en 1.400 familias las familias establecidas: así que el terreno parcelado con estas dimensiones de 3,55 Ha. (que no tenían que estar en una sola parcela) alcanza las 4.992 Has. Observando el parcelario en el entorno de los núcleos se comprueba que

- 1) Son frecuentes las dimensiones en torno a 0,3 - 0,4 Has. (próximo a la media cuarterada);
- 2) más frecuentes todavía las que rondan en torno a 0,6 - 0,8 Has. (aproximadamente una cuarterada);
- 3) y más escasamente en torno a 1,2 - 1,6 Has. (unas dos cuarteradas). Todo ello producto de divisiones de la parcelación original.

### PARCELACIÓN EN ÁREAS RÚSTICAS DISTANTES DE LOS NÚCLEOS.

Igualmente en el *tercer repartiment* se asignan 10 cuarteradas de bosque (7,1 Ha.) a cada familia. Según Gabriel Alomar esto supone 9.984 Has.

Haciendo un somero estudio de estas parcelas vemos que la proporción actual del territorio insular parcelado con estos tamaños dista mucho de ser el doble que el del anterior. La explicación es lógica estos terrenos de bosques han acabado roturándose en su gran mayoría y han sido subdivididos de la misma manera que lo han sido las parcelas de labrantío. Así que por un lado

- 1) La mayor parte del territorio que era bosque ha sido parcelado con los mismos tamaños que el agrario, abundando mucho las parcelas de en torno a una cuarterada y en segundo lugar la de dos cuarteradas.
- 2) Un pequeño porcentaje (en torno a un 25%) conserva tamaños cercanos a los del *repartiment* como el producto de su división en dos y en cuatro, pero raramente mayores subdivisiones. Son aptas para ser edificadas con tamaños de parcela que son claramente superiores a la parcela mínima en rústico; y en su gran mayoría son también superiores a las 3 Has. de parcela mínima en ARIP.

En conjunto por tanto en la Isla existen unas 15.000 Has. del territorio de la Isla, un 60% de la zona sensiblemente llana de Mallorca, que esta sumamente parcelado y que admite por tanto densidades excesivas de edificación en terreno rústico, habiendo sido ya edificado o pudiendo estarlo en breve tiempo. Es sobre este área donde deben centrarse las restricciones edificadoras.

Podemos aproximarnos a un diagnóstico que concluye que hay un tipo de zonas que suman unas 15.000 Has. mayormente parceladas en dimensiones de 2 cuarteradas y menores. Ello unido al hecho de la hasta hace poco la parcela mínima es de 0,7 Has. , la actual parcela mínima es de 1,4 Ha. , la indisciplina urbanística generalizada, la permisividad con la edificación de casas de aperos, y la cercanía al núcleo hace que estas 15.000 Has. posean ya edificación en su parcela o vayan a tenerla en un futuro no muy lejano.

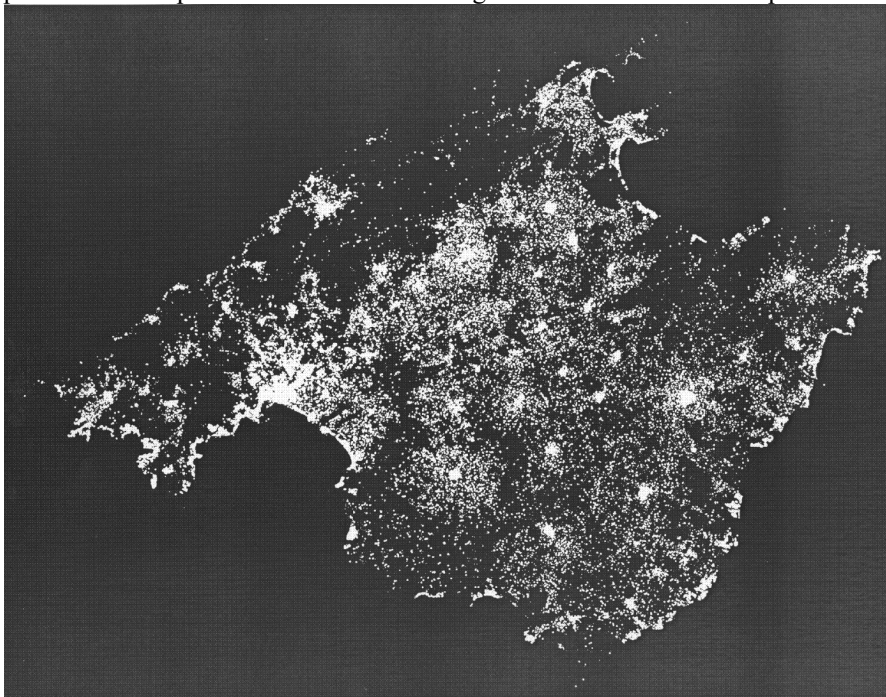
Haciendo notar que la mayoría de las parcelas inferiores a la parcela mínima están cercanas a los núcleos y sin embargo la inercia actual es seguir edificándolas, parece necesario, sino es todavía demasiado tarde. Atacar este problema de una manera específica.

Fuera del entorno inmediato de los núcleos la parcela de en torno a las dos cuarteradas es muy frecuente y el mantenimiento de la parcela mínima de 14.000 m<sup>2</sup> supondría, a la postre, la ocupación con vivienda aislada del 60% del territorio sensiblemente llano de la isla.

Esta situación resulta alarmante. Y más teniendo en cuenta que es una estimación a la baja pues no se ha tenido en cuenta las parcelaciones que con posterioridad al *tercer repartiment* y hasta nuestros días se han hecho de las alquerías y *possessions*. Pero hay que tener en cuenta que estas 15.000 Has. siendo sólo un 5% del territorio de rústico son las más parceladas y por tanto las más vulnerables y las más necesitadas

de protección. Tengamos en cuenta que su edificación viene a ser la equivalente a una densidad de 0,7 viv./Ha., una densidad que, si bien es baja, puede ser ya urbana; concretamente es la que se llega a dar en algunas de las llamadas urbanizaciones de lujo.

Para hacernos una idea de los niveles que ha alcanzado la presión de la edificación sobre el medio natural presentamos un plano donde se marca en negro el territorio natural con presión directa de usos urbanos.



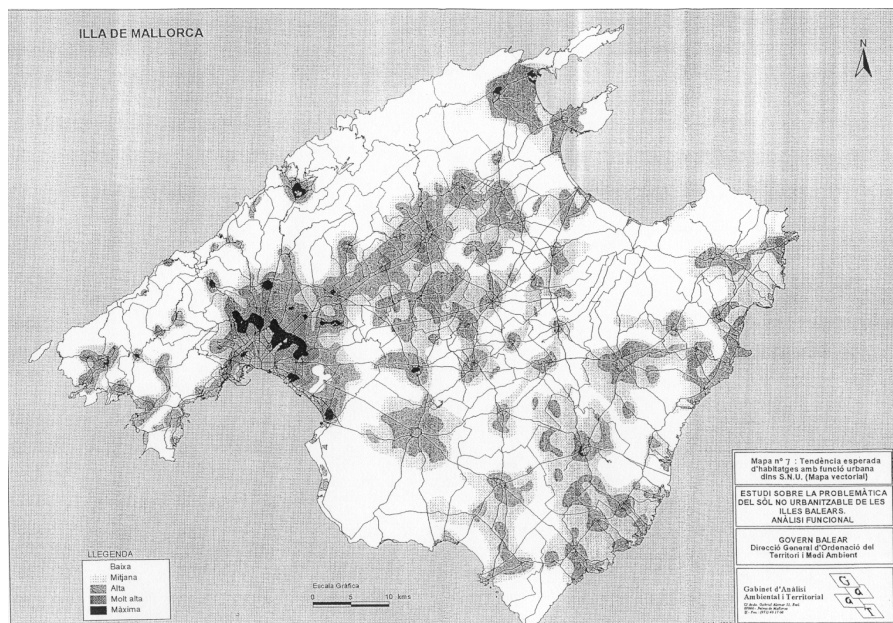
Hemos cuantificado como zona de presión directa un radio de 100 metros sólo de los edificios que al menos alcanzaban las dimensiones para una posible vivienda. No se han marcado los usos de movilidad que las carreteras llevan consigo y que también suponen un impacto continuo para la vida natural. Aún así la imagen resulta elocuente por sí misma.

### **APROXIMACIÓN A LA EDIFICACIÓN EN RÚSTICO EN MALLORCA A PARTIR DEL “ESTUDIO DE LA PROBLEMÁTICA DEL SUELO NO URBANIZABLE EN LAS ISLAS BALEARES.1996”**

El estudio de problemática en Suelo Rústico se hizo a partir de 109 unidades de muestreo con las que se realizó un mapa de isolíneas de colonización del espacio rústico con usos urbanos y de ocio.

Igualmente identificó cinco áreas de demandas diferenciadas.

- 1) Un área de fuerte intensidad de edificaciones con función residencial y de ocio que actúa sobre una superficie de secano extensivo y fuertemente parcelado. Sus focos generadores son por un lado Palma, por otro lado Inca, y por último los núcleos interiores que crean una pequeña aureola en torno a sí. Dentro de esta área se diferencian los casos de Sóller, Pollensa y Manacor cuyo uso está sometido a la estacionalidad turística: residencia arrendada en verano y residencia permanente o secundaria el resto del año.
- 2) Un área de fuerte intensidad, aunque menor que la anterior, de población europea que busca el binomio montaña-litoral. Su ubicación exige un mayor poder adquisitivo por requerir urbanísticamente parcelas mayores. Se localiza en el Sur y en el Este de las Sierras del Levant
- 3) Un área de ocupación con baja densidad de demanda de viviendas elevadas sobre laderas de montaña con amplias panorámicas, preferentemente al litoral requerido como residencia campestre de ciudadanos Europeos. Se localiza principalmente en la Tramuntana y en las sierras del Artá, y también en las laderas norte del macizo de Randa y en el Raiguer, en las estribaciones de la Tramuntana hacia el Pla.
- 4) Las áreas donde la ocupación es débil y escasa, el por algunos llamado el Arco Agrícola, una franja que va desde las huertas de Sa Pobla hasta Campos. Apenas se hayan colonizadas las áreas contiguas a los pequeños núcleos.
- 5) Por último algunas partes de la isla permanecen inmunes a la colonización del suelo rústico. Como es la marina de Lluçmajor.



En cuanto a cifras las más relevantes son las de capacidad de viviendas en suelo rústico. La cifra ofrecida por el estudio es de 117.033. A esta cifra hay que hacerle diversas correcciones. Por un lado el planeamiento aprobado desde 1966, por otro lado la legislación aprobada desde la fecha del estudio, en especial la elevación de la parcela mínima a 14.000 m<sup>2</sup>, y por último toda la superficie en que se ha incrementado el rústico fruto de las desclasificaciones: 10.719 Has.

Además habría que hacer la salvedad de dos inexactitudes que se desvelan al realizar nuestro estudio. Por un lado no se ha digitalizado sobre el topográfico con lo que las mediciones de las superficies arrastran inexactitudes, y por otro lado, y de menor importancia, la diferencia de 200 Ha. más de superficie entre nuestro cómputo de superficie de la isla y el del estudio. A pesar de todo ello la cifra que el estudio estimó está dentro de la horquilla planteada en por nosotros (114.427 - 130.805)

**La capacidad vacante está entre 230.898 y 263.947 plazas en suelo rústico.** Otro aspecto importante de este estudio es la cuantificación de la ocupación ya producida sobre esa capacidad de 117.033 viviendas. El estudio la cifra en 38.314 viviendas. Esto supone que en 1966 quedarían todavía una capacidad vacante para 78.719 viviendas. Dada la manera en que se ha hecho el estudio – a través de un número discreto de muestras- es más representativo el dato del porcentaje. Esto es: el 33% de la capacidad de edificación del suelo rústico es todavía vacante. Con las cifras de nuestro estudio diríamos que en 1996 quedaba una capacidad vacante de entre 230.898 y 263.947 plazas.

**La capacidad de las plazas vacantes en rústico es tal que sería capaz de absorber el mentado 10% de crecimiento de las DOT.** A través de las DOT se puede cifrar un incremento de plazas en Mallorca en áreas de desarrollo urbano para los próximos 10 años de 164.800 plazas. Curiosamente es tal la capacidad legal de ser edificado el suelo rústico que ese gran incremento de plazas podría realizarse todo él -y con creces- en rústico, sin que las ciudades crecieran ni un ápice.

**Las plazas vacantes en rústico son el 30% del vacante total, y terminarían por saturar el 62% del territorio de la Isla.** Relacionando estos datos con los de suelo vacante en urbano -en el año 2.000 se han calculado 585.095 plazas vacantes- resulta que el 30% de las plazas vacantes, sean en rústico o en urbano y urbanizable, están en suelo rústico. Y todavía más significativo: mientras este 30% (vacante en rústico) acaba incidiendo sobre el 62% del territorio de la Isla, el 70% restante (vacante en urbano y urbanizable) sólo incide en el 4% del territorio de la Isla.

## LAS UNIDADES DE GESTIÓN DEL TERRITORIO EN MALLORCA.

Consideramos que las parcelas de las *possessions* -su conjunto de gran parcela, y de casona rural compuesta por un grupo de edificaciones- forma la célula base de organización del territorio; son la unidad de territorio considerando tanto la gestión como el paisaje.

La extensión de la finca intenta recoger tanto zonas boscosas como agrícolas.

Las delimitaciones de la parcela, lejos de ser arbitrarias, son precisas. Recogen partes del territorio con identidad propia: el territorio en torno a una colina, el territorio desde una cumbre surgente hasta un torrente, un territorio de paso entre dos planicies, el fondo de un valle. Es tal la identificación con el territorio que hay un trasvase de nombres entre el territorio y las *possessions*. A veces las *possessions* han

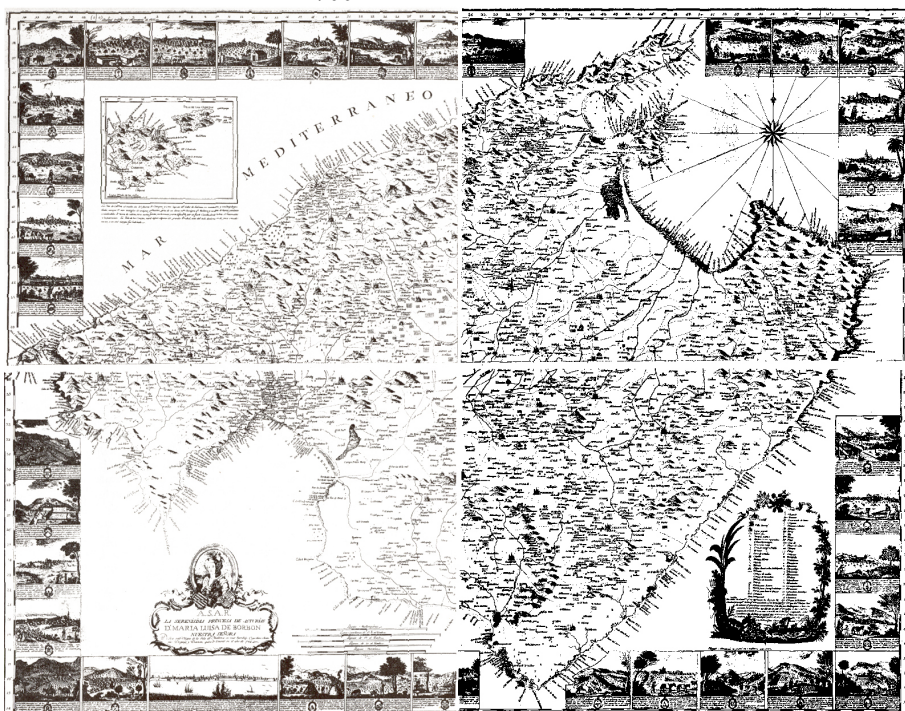
dado nombre al territorio, como en el caso de muchos Puig, en otros llega a ser difícil saber si fue antes el nombre de la *possessió* o el topónimo de esa área.

La ubicación de la casa de *possessió* es siempre precisa y exacta, de manera que se sitúa ejerciendo una acción de dominio sobre un territorio.

Fueron también alquerías en la dominación árabe y en épocas anteriores. Han sido desde verdaderas granjas fortificadas hasta mansiones de campo, pasando por simples explotaciones rústicas con su casa rural.

Actualmente no existe problema para la identificación de las *possessiós*.

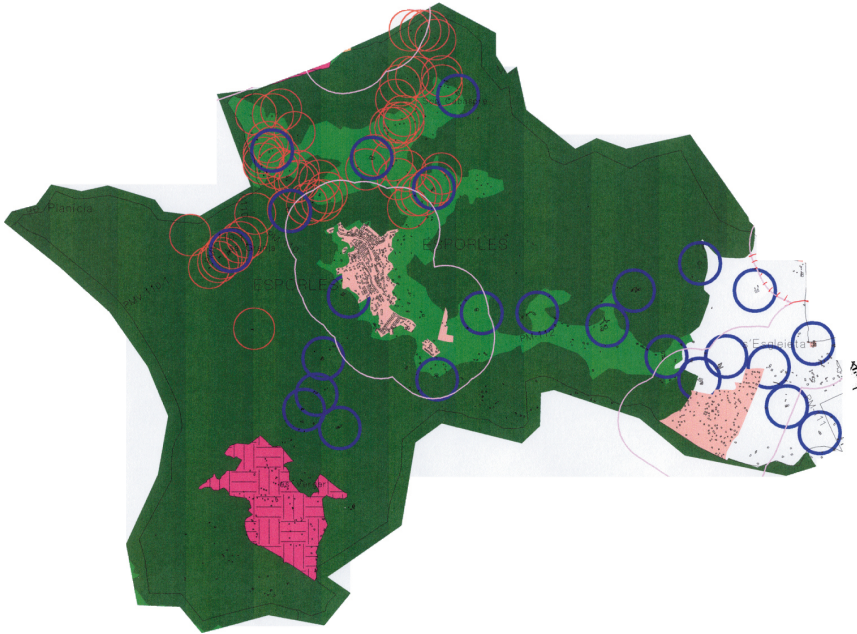
Se han escrito numerosos estudios sobre las *possessiós*. Estos inciden sobre todo en las casas, su arquitectura y su funcionamiento, olvidándose del otro lado de la moneda: la parcela. Por otro lado tampoco son exhaustivos; se limitan a estudiar las más importantes, o las de cierta tipología. Pero no debemos buscar ahí la información. El lugar clave donde encontrarla es el plano de la Isla del Cardenal Despuig y Dameto de 1784, cartografiado con la ayuda del erudito fray Miguel de Petra y del geógrafo Juan Ballester, además de los hidrógrafos Vicente Tofiño y José Vargas Ponce. Donde aparecen sinnúmero de *possessiós* con su nombre y perfectamente reconocibles en su ubicación. No es por tanto éste un plano sólo para decorar paredes; es un documento preciso y precioso de cómo se ha gestionado el suelo rústico durante más de 700 años.



No se ha llegado tarde para la conservación del patrimonio edificado de la casa de *possessió*. En cambio en muchos casos sí se ha llegado tarde para la conservación del patrimonio que la sola existencia de esas grandes fincas supone. Se ha llegado tarde por que muchas fincas se han repartido, y lo que es peor otras han segregado partes sustanciosas para desarrollar urbanizaciones de baja densidad. Sería necesario hacer lo posible por que el patrimonio de fincas que nos ha llegado permanezca. Su tamaño y sus fronteras son una valiosa herencia, al menos por tres motivos:

- 1) En primer lugar por ser una primera **salvaguarda ante la parcelación y edificación indiscriminada** del territorio rústico.
- 2) En segundo lugar por el tamaño y las características de sus dominios **son por excelencia las unidades naturales de gestión del territorio**; bien vaya a ser ésta una gestión forestal, agraria, cinegética o turística, bien para su simple mantenimiento por motivos paisajísticos. Su extensión de entre 20 a 100 Ha. con una media de 65 Has. es siempre mucho más apropiada que la pequeña parcela del agricultor.
- 3) Y en tercer lugar, porque **las casas de *possessió* es la edificación máxima sin saturar el territorio**, es lo máximo que el paisaje admite sin perder sus condiciones; es más, es la edificación exacta para acentuar el paisaje y quizás darle más belleza que la original. Hemos comprobado como las *possessiós* mantienen un equilibrio perfecto no situándose casi nunca a menos de 500 metros de otras, y ubicándose siempre en lugares identificables, con personalidad. Mostramos aquí el ejemplo de Esporles. Los círculos azules tienen 500 metros de diámetro y tienen como centro las

*possessions*: se respetan mutuamente y se relacionan siempre con un fragmento identificable del territorio. Los círculos rojos tiene el mismo diámetro y tienen como centro las edificaciones aisladas realizadas durante el siglo XX (sólo hemos recogido las de al zona norte, para no saturar el plano). Claramente no se respetan unas a otras, amontonándose en el paisaje y saturándolo. Además de esto apreciamos que excepto en casos de gran pendiente, las *casas de possessió* se alejan también 500 metros de los núcleos urbanos tradicionales



## ANÁLISIS DAFO DE SUELO RÚSTICO

### **Debilidades**

- La calidad paisajística del territorio es muy vulnerable a la edificación de nuevas construcciones.
- Nulo o escaso valor agrario: los elementos más característicos del paisaje.
- Indisciplina urbanística: La propiedad esta muy repartida, lo que junto con el minifundio en que se ha dividido gran parte del territorio y la falta de tradición de control estricto por parte de la administración facilitan la indisciplina urbanística
- El terreno no tiene valor agrícola sino valor edificatorio que ronda cifras del orden de los 15.000.000 ptas. /Ha.
- Es un territorio que por no haber sufrido la concentración parcelaria esta plagado por una malla enormemente tupida de caminos que lo hacen más vulnerable a la construcción de edificaciones destinadas a viviendas.
- La escasez de territorio de propiedad pública y de presupuesto para adquirirlo.
- La anterior política de apertura de nuevas carreteras supone una reducción de distancias desde el aeropuerto al resto de la isla, y un incremento por tanto de la presión edificadora sobre el territorio.
  - La autovía Palma-Inca ha incrementado la presión edificatoria sobre los terrenos rústicos de los municipios del Raiguer
- La actual tradición social con la desaparición del *hereu* produce un desencadenante de la segregación de las fincas rústicas.
- La posibilidad mediante placas solares, recogida del agua de lluvia y la ejecución de costosos pozos de tener suministro autónomo de servicios en cualquier parte de la isla.
- El peso político que supone la gran cantidad existente de propietarios de parcelas en rústico con posibilidades de edificar.

### **Amenazas**

- El ascendente poder adquisitivo de los mallorquines que ha desencadenado la adquisición o construcción muy generalizada de segundas residencias en el campo, como modo de inversión y como imagen social.

- La continuada presión de peninsulares y extranjeros por poder disfrutar de una vivienda en Mallorca, preferentemente con panorámicas, sin observar ni ser observados por otros vecinos, y relativamente accesible desde el aeropuerto, no más de 30-40 minutos.
- La dificultad de acceso a primera vivienda por parte de los naturales con rentas medias o medias-bajas favorece la edificación como primera residencia de las parcelas rústicas de propiedad familiar cercanas al núcleo
- La complicidad de la administración que permite casas de aperos y almacenes agrícolas que no tienen otra finalidad que la residencial; junto con la expedición de certificados de antigüedad como modo de regularizar edificaciones levantadas ilegalmente hace pocos años.
- La parcela mínima para edificar en suelo rústico común de 1,4 Ha. Ley 6/97 de Suelo Rústico art. 24 modificado con la Ley 9/99
- La edificabilidad en las Áreas Rurales de Interés Paisajístico establecida en una parcela mínima de 3 Ha., Ley Autonómica 1/91 (LEN), art. 14.
- La actual política de ensanchamientos y variantes propuesta por el Plan de Carreteras recientemente modificado, supone también una reducción de distancias desde el aeropuerto al resto de la isla, y un incremento por tanto de la presión edificadora sobre el territorio, o bien una modificación sobre el territorio que daña considerablemente su armónica ordenación.
  - El desdoblamiento en construcción de Palma-Montuiri, con las variantes de hasta cuatro carriles de Son Ferriol, Casablanca, Algaida, Villafranca, y Ronda de Manacor.
  - Desdoblamiento Arenal-Llucmajor, con la variante de hasta cuatro carriles de Llucmajor
  - Desdoblamiento Inca-SaPobla, con la Ronda Norte de Inca de hasta cuatro carriles
  - Variante de Soller

### **Fortalezas**

- Existencia todavía de grandes parcelas, de una media de 64 Ha. provenientes de *possessions* o alquerías que todavía no han sufrido segregaciones, o lo han hecho en una pequeña parte, muchas de ellas comprenden los territorios de mayor pendiente y visibilidad; y que afortunadamente han renunciado a un aprovechamiento urbanístico voraz.
- La red de unidades de gestión del territorio que las *possessions* mantienen y que ha probado históricamente su validez
- Limitaciones en los servicios a las residencias en suelo rústico. En electricidad nunca sobrepasan los límites máximos de potencia asignados bien a casas de aperos, bien a viviendas. Igualmente las limitaciones en los servicios de suministro de agua que no siempre garantizan el dotar de servicio.
- El común y extendido parecer de la belleza del paisaje rural de Mallorca y de la necesidad de su protección
- La protección de inedificabilidad que se ha establecido sobre las AANP, ANEIS Ley Autonómica 6/99 (DOT) Anexo I, modificada con la Ley 9/99

### **Oportunidades**

- La protección de inedificabilidad que se ha establecido sobre las APT, y APR, Ley Autonómica 6/99 (DOT) Anexo I, modificada con la Ley 9/99; y que deben ser delimitadas por el Plan Territorial de Mallorca.
- La falta de presión destructiva sobre la permanencia del arbolado y de los muros de pared seca en el paisaje.
- El actual periodo de estudio de una nueva Ley del Suelo y de la modificación de las DOT
- El criterio incluido en las DOT de integrar como Áreas de Interés Agrario las zonas de cultivo con pendientes superiores al 10%
- El criterio de las DOT de permitir unas Áreas de Transición de hasta 500 metros en que la edificación de la Vivienda esté condicionada a lo que se indique desde el Plan Territorial Insular.
- Las posibilidades de económicas que la gestión indivisa de las grandes parcelas puede permitir como hoteles rurales.
- El reciente nacimiento en España de Fundaciones que soportan económicamente la conservación del paisaje de grandes propiedades, bien mediante su compra, bien como propietarios, bien como arrendatarios.
- La actual moratoria sobre permisos de edificación de viviendas sobre parcelas segregadas después de la entrada en vigor de la Ley del Suelo Rústico, sobre la que el Plan Territorial debe decidir una norma no transitoria.

## CONCLUSIONES ANÁLISIS DAFO. AVANCE Y BRAINSTORMING DE POSIBLES IDEAS

### Nuevas infraestructuras:

Establecer medidas de protección del paisaje en los desdoblamientos de carreteras. Entre otras medidas los materiales de los edificios dedicados a servicios al viajero cumplirán las recomendaciones de edificaciones en rústico.

No poder hacer infraestructuras viarias fuera de las zonas de APT de carreteras, de manera que no se abran nuevas vías que disturbaban la percepción y el uso del territorio.

### Política con las grandes parcelas

Un registro de grandes parcelas sobre las que se haga un estricto seguimiento de disciplina urbanística. Exigir a las grandes fincas un mínimo de cobertura vegetal

Favorecer tributariamente la compra de grandes fincas siempre que estas permanezcan indivisas, su valor patrimonial y por tanto su exención tributaria depende del mantenimiento de su unidad.

Fomentar una explotación agraria de las *possessions* asociada a su explotación edificatoria.

Igualmente fomentar la repoblación y el aprovechamiento cinegético de las grandes propiedades.

Primar el turismo rural en ellas como manera de garantizar su no parcelación y la conservación de la cobertura vegetal.

Medidas para la conservación natural de las grandes fincas en ANEIS que ya no tienen aprovechamiento urbanístico

Que la administración concentre adquisiciones sobre las grandes fincas en los terrenos relativamente más baratos por Hectárea: las ANEIS.

La intangibilidad por las infraestructuras de las ANEIS, y la restricción del acceso rodado a ellas.

### Turismo rural:

Primar los usos de agro-turismo en grandes parcelas.

La construcción en grandes parcelas, de permitirse, se debe hacer de manera concentrada sin crear nuevos asentamientos fuera de los existentes.

Los hoteles rurales en todo caso no podrán suponer nuevos lugares de edificación distintos de los anejos a los existentes.

### Disminuir los asentamientos diseminados en suelo rústico

Mostrar con imágenes reales la destrucción REAL del paisaje de Mallorca que las edificaciones en rústico están llevando a cabo. Un primer intento es la imagen que hemos elaborado de “Presión de la edificación sobre el medio natural”.

### Disminuir accesibilidad

Impedir el acceso con vehículos turísticos a los caminos rurales de la Isla para convertirlos en caminos de paseo paisajístico. Prohibir nuevos asfaltados u hormigonado de caminos.

Impedir el acceso con vehículos turísticos a carreteras que circulan por espacios naturales. Dos ejemplos claros serían las carreteras del macizo de Artá y las que van al Cap de Ses Salines.

### Limitar usos en rústico

Limitar la vivienda en suelo rústico a actividades que cumplan bien con los requisitos de ser primera vivienda o con los de ser una explotación agraria –IAE-. Impidiendo tanto segunda residencia como casas de aperos.

Llegar a pactos con las empresas suministradoras de electricidad y de agua para restringir los suministros a nuevas viviendas en rústico.

Superponer a la condición de parcela mínima en ARIP y en suelo rústico común la de un máximo de 1 edificio por cada parcela actualmente existente.

Limitar las posibilidades de edificación en rústico mediante la nueva Ley del Suelo.

### Renunciar a edificación en rústico

Prohibir definitivamente la edificación sobre parcelas segregadas.

Penalizar en el reparto del 10% según la proporción de edificaciones en rústico (exceptuando los espacios con prohibición de edificación)

La renuncia a la edificación en ARIP a cambio de ayudas al mantenimiento del paisaje por parte de fundaciones.

Llegar a algún tipo de redistribución de cargas y beneficios a escala territorial, en que se incluya el rústico de manera que su no edificación tenga contrapartidas de derechos edificatorios en urbano.

### Disciplina urbanística

Ente supramunicipal que tenga competencias y recursos para la paralización de obras ilegales en rústico

Policía que asegure la no edificación en ANEIS

### Medidas para los asentamientos diseminados en suelo rústico

Promover que la arborización se incremente al rebufo de la edificación.

Las nuevas edificaciones deben restaurar o reponer en su caso los muros de pared seca y el arbolado de la parcela.

Mediante la regulación de impuestos o mediante condiciones técnicas garantizar el coste cero de reposición del medio natural para las futuras generaciones: derribo, reciclaje de escombros, contaminación del suelo (pozos negros), restauración de la cubierta vegetal-

Matriz de usos de las DOT: APR

Que el APR sirva para elevar la parcela mínima. Un APR de incendios que se gradúe según distintos grados de daño y en cada uno de ellos establecer limitaciones de parcela mínima, la premisa para ello es que a menos viv./Ha, menos riesgo. Incluir también, para graduar el daño, el daño paisajístico. Incluir las áreas incendiadas como inedificables durante los años que cuesta recuperar su cubierta vegetal, por ejemplo 35 años.

Suplir con APR superpuestas sobre ARIPs la falta de protección de estas últimas

Matriz de usos de las DOT: AIA

Dar al AIA un sentido de gran proyección temporal: un área agraria no rentable agrícola hoy puede serlo en el futuro.

Impedir la construcción de nuevas edificaciones en el AIA de cultivos de 10% de pendiente.

En el AIA de cultivos regular una parcela mínima para casa de aperos con la dimensión real que una explotación agraria actual exige como mínimo.

Regular la parcela de explotación agraria mínima desde la AIA

Suplir con AIA superpuestas sobre ARIPs la falta de protección de estas últimas

Matriz de usos de las DOT: AT

Prohibir la edificación de viviendas en AT. Recurriendo incluso a su marcado sobre el territorio.

Relacionar la protección que se establezca sobre las áreas de transición con la protección del paisaje urbano: las siluetas de los pueblos.

Mecanismos en las áreas de transición de manera que los que han edificado o vayan a edificar aporten en algún momento la carga de urbanización y de sistemas generales y locales y de servicios que el municipio tendría que afrontar de otra manera sin su ayuda cuando el núcleo crezca.

Establecer sociedades de participación para la compra y gestión de los hoteles rurales.

Posibilitar una oferta de apartahotels en las posesiones que absorban los requerimientos de casa en propiedad y con vistas del mercado extranjero y nacional. Que las grandes posesiones se establezcan como una alternativa viable a la demanda de edificación en rústico.

Ligar la renuncia a la construcción en rústico al disfrute de plazas en las *possessions*.

Bilbao. 20 de febrero de 2.003

Juan Pablo Puy  
Arquitecto-urbanista.



## **LA PRODUCCIÓN DEL TERRITORIO DE LA CIUDAD EN UNA SOCIEDAD EN CONFLICTO. EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE TUCUMÁN**

Marta Casares y Raúl V. Torres Zuccardi

Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Nacional de Tucumán

Cátedra Urbanismo I; Avda Roca 1900, 4000 Tucumán, Argentina.

Fax (54 381) 436 4141 – E-mail: urbanismo1@herrera.unt.edu.ar

### **RESUMEN**

*Esta ponencia se apoya en el trabajo de investigación que se viene realizando para el proyecto “La producción del territorio de la ciudad en una sociedad en conflicto. El caso del Gran Tucumán y bases para establecer un modelo”, en la cátedra “Urbanismo I” de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, con el apoyo presupuestario e institucional del programa de investigación del Consejo de Investigación de la Universidad Nacional de Tucumán (CIUNT).*

*Los objetivos y metodología en este trabajo parten de algunas hipótesis que ligan el comportamiento social y la producción del espacio, en forma particular y afligentes infundiendo ciertas características propias, a la realidad urbana latinoamericana. Se aportan ejemplos y conclusiones en el sentido de la producción del territorio de la ciudad y la crisis ambiental emergente.*

### **ABSTRACT**

*This paper backs in the investigation work which is been doing from the investigation project denominated “The production of city’s territory in a conflictive society. The process of Greater Tucumán and foundations to formulate a model”, in the chair of “Urbanism I” of the Faculty of Architecture and Urbanism, with the institutional and budgetary support of the Investigation’s Council of the National University of Tucumán (CIUNT).*

*The objectives and methodology of that work start from some hypothesis that link social behaviour and the production of urban space, in such a particular way that infuse some peculiar and grievous characteristics to the Latin-American urban reality. This paper apports examples and conclusions about the city’s space production and the emerging environment crisis.*

## 1. INTRODUCCIÓN

En términos generales puede decirse que la concepción convencional sobre la producción del espacio urbano y el crecimiento de la ciudad existente (Derycke, 1985) se aprecia en relación a tres variables: aumento de la población, expansión física, y aumento de la riqueza, y que los factores que las estimulan responden a un proceso económico sostenido, con diversificación y complejidad crecientes.<sup>1</sup> [1]

En tanto, sólo una escasa bibliografía viene a proporcionar un tratamiento específico aplicable al marco periférico, propio del subdesarrollo y de las regiones atrasadas, que permita describir y comprender el proceso que se manifiesta en ciudades — tanto grandes como intermedias— en situaciones dominadas por el conflicto y la incertidumbre. En particular se trata de obras que exponen una visión crítica, desde un componente ideológico, ejemplificando el tema de los movimientos urbanos como lo más representativo de la problemática social y del conflicto social, como si ello agotara su exposición.

La investigación a la que hacemos referencia tiene como propósitos indagar para el aglomerado tucumano los procesos de conformación del espacio en sus tres dimensiones, a saber: la producción; la reproducción, y la transformación del espacio urbano.

El aglomerado que conurba a la ciudad de Tucumán manifiesta poseer una situación de conflicto estructural, con distintas manifestaciones cualquiera sea la faceta que se analice. Son evidentes el conflicto entre el pasado y el futuro en la medida que el primero no es capaz de explicar la crisis que se vive y la que se avizora; así como la rotura entre los antecedentes y el devenir. También el conflicto que muestra las diferencias entre la vocación potencial (como una ciudad con evidente calidad y desarrollo urbanos, cuya importancia no sea discutida y como el centro regional de una vasta región), y las posibilidades ciertas de llegar a cumplirlas. Pero sobre todo el conflicto que más resalta, aun a la simple observación, es el desorden espacial y funcional que la caracteriza e impide consolidarla no como una ciudad ejemplar, sino simplemente como una ciudad vivible y mínimamente eficiente.

Los conflictos intraurbanos en el presente han adquirido una forma particular, totalmente distante de aquellos conflictos sociales, típicos del S. XIX, que fueron protagonizados por masas combativas y en actitudes revolucionarias. Hoy y aquí, los distintos grupos y sectores sociales han

---

<sup>1</sup> Esta introducción que sostiene nuestra ponencia, es parte del documento de base del trabajo de investigación ya citado.

optado por una actitud de autovaloración de la propia situación y por una acción consecuente, a veces alternativa, con frecuencia periférica, cuando no en franca informalidad.

Así el cuadro general se disocia entre diferentes grupos, unos establecidos en el marco de instituciones y corporaciones, y muchos otros en el dominio de ese fenómeno, tan extendido, denominado «anomia».

La anomia se traduce como la ausencia de normas, como la imposibilidad de diferenciar en términos sociales «*el bien del mal*»; o como desorden y desarreglo. A nivel urbano produce la «*ciudad como un orden no aceptado*» [2] en la intromisión, en la alteración de funciones y actividades, en la precariedad, en la disolución, en el conflicto ambiental, como una sociedad o un pueblo «*que no entiende por dónde ir...*». Es más, la anomia produce nuevos tipos humanos antes no existentes.

*«Desde la anomia a la informalidad no hay distancias: La informalidad es el fenómeno social más importante del fin del siglo, qué duda cabe...»*, dice Hugo Neira Alba, agregando «*Y más que un campo unificado, es una expresión de un paquete de síntomas, un síndrome, un haz de factores a la vez jurídicos y económicos...*». [3]

Es sorprendente que siendo uno de los fenómenos que tan patentemente incide en la manifestaciones de la vida urbana, no ha sido nunca considerada, ni ha inspirado estudios sobre sus efectos en nuestras ciudades.

Desde este panorama, el cuadro general del área metropolitana de la ciudad de San Miguel de Tucumán (AMT) o “Gran Tucumán”<sup>2</sup> (GT) se asemeja a un sistema en plena descomposición.

## **1. DESDE LA CIUDAD LIBERAL AL MOSAICO SOCIAL**

Al igual que otras ciudades de Latinoamérica, el aglomerado tucumano (AMT), hace patente, desde el último tercio del s. XX, la problemática de una expansión de dimensiones, caracterizada por una franca marginalidad y procedimientos de ocupación informal tanto desde lo físico-territorial como lo legal. El resultado es una proliferación sin precedentes de “*barrios sin esperanzas*” (Turner, 1968) y asentamientos irregulares, que albergan a sectores excluidos de toda

---

<sup>2</sup> Conforme a la expresión establecida por los censos nacionales de población y vivienda desde 1970, en la Argentina, para denotar a los aglomerados metropolitanos.

satisfacción de sus demandas habitacionales y del derecho a la vivienda y a un hábitat mínimamente dignos.

A comienzos del último tercio del s. XX, se inicia el retroceso de la prosperidad y las esperanzas que, como características propia de esta sociedad provincial, venían construyéndose con éxito desde nueve décadas atrás, sobre la agroindustria del azúcar. Primero, por decisiones de política económica tomadas por el gobierno central, y luego por las influencias de la crisis mundial como factor coadyuvante de la recesión generalizada en las economías sudamericanas ocurrida en la “década perdida” de los ochenta. La combinación de ambas etapas produce un oleada de inmigrantes pobres hacia el AMT, y es la causa principal de su expansión demográfica. El resultado impacta por sus influencias negativas en la calidad de vida, dado que la sociedad anterior, en esta ciudad y muchas otras del país y del continente, se aproximaba a la situación de los países industrializados. “*Las naciones latinoamericanas eran la clase media del mundo...*”, afirma al respecto Alain Touraine.

Desde la segunda mitad del siglo XX la expansión del AMT comienza a desvirtuar la tendencia histórica basada en un modelo de crecimiento clasista, como fue la sucesión entre el centro tradicional (histórico y comercial), barrios de clase media y suburbios, conforme al cual la máxima extensión cubre 3.325 hectáreas y 194.166 habitantes en 1947. A esta población cabría sumar, en el supuesto que pudiese definirse con propiedad un aglomerado metropolitano, a los 7.354 habitantes de Banda del Río Salí y 1.028 en Alderetes, lo que haría un total de 202.548. Las otras poblaciones que rodeaban a la ciudad de Tucumán, mediando entre ellas abundantes espacios rurales y subrurales, no cabría considerarlas aglomeradas atento a la discontinuidad física y a la muy escasa conectividad que caracterizaba a la época, así como a sus tamaños propios de pequeños núcleos rurales.

Luego, trastocado este modelo por los procesos migratorios y el empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad, se inicia un crecimiento en manchas que en la actualidad llega a cubrir el área que se extiende desde las primeras estribaciones de la sierra de San Javier, continuando por la llanura hacia el norte, sur y el este —hasta el río Salí sobre cuyas márgenes presenta un frente caracterizado por asentamientos marginales de 14 km. de largo— y luego de atravesar este río, da lugar a la mayor extensión periférica del aglomerado, dominada por una configuración desordenada que incluye grandes asentamientos irregulares. Los censos nacionales entre 1947 y 2001 van mostrando la ampliación de la conurbación, como en el siguiente cuadro:

Sector	Localidad	Censo 1947	Censo 1991	Censo 2001		Superficie	
Origen	San Miguel de Tucumán	194.166	470.809	525.853			
<b>Subtotal Sector S M Tuc</b>					<b>525.853</b>	90,0 km <sup>2</sup>	39,0%
Este	Banda del Río Salí	7.354	36.719	57.955			
	Alderetes	1.028	8.780	32.228			
<b>Aglomerado SMT en 1947</b>		<b>202.548</b>	---	---			
Este	Los Gutiérrez	----	3.635	(1)			
	El Corte	----	7.082	(2)			
	Lastenia	664	13.504	(3)			
<b>Subtotal sector Este</b>					<b>90.183</b>	43,5 km <sup>2</sup>	19,1%
Oeste	Yerba Buena	466	28.818	41.019			
	Marcos Paz	783					
	Cevil Redondo (6)	318		10.758			
	Ex Ing <sup>o</sup> San José	1.000	6.083	8.772			
<b>Subtotal Sector Oeste</b>					<b>60.549</b>	41,6 km <sup>2</sup>	18,2%
Sur	Manantial	170	10.126	12.423			
	San Felipe	---	---	1.492			
<b>Subtotal Sector Sur</b>					<b>13.915</b>	12,0 km <sup>2</sup>	5,3 %
Norte	El Colmenar (4)	----	31.866	48.212			
	Los Pocitos (5)	----	4.902	7.284			
<b>Subtotal Sector Norte</b>					<b>49.673</b>	41,2 km <sup>2</sup>	18,2%
<b>Aglomerado SMT en 1991 y 2001</b>			<b>622.324</b>		<b>745.996</b>	228,3 km <sup>2</sup>	100,0%

Cuadro 1: Evolución de los componentes del aglomerado según su población.

Fuente: Datos INDEC y elaboración propia. [4]; [5]; [6]

Notas: (1) y (2) incluidos en Alderetes; (3) en Banda del Río Salí; (4) Incluye todos los barrios del Municipio de Las Talitas; (5) Incluye Luz y Fuerza, Vicidomini, Nueva Italia; (6) Esta Comuna no ha sido considerada componente del aglomerado por el INDEC; sin embargo consideramos necesario incluirla por la evidente vinculación con las restantes áreas y en especial con la ciudad de S.M. de Tucumán.

La macroforma resultante de este proceso de crecimiento manifiesta distintas tendencias direccionales.

Una en el sentido del eje este-oeste (avenidas 24 de Septiembre - Mate de Luna - Aconquija<sup>3</sup>); las otras, en los bordes noroeste, norte, sur y este, llegan a incorporar al aglomerado a jurisdicciones

<sup>3</sup> La expansión hacia el oeste es la tendencia más vista —y mejor vista— por expresar una socio dinámica que conlleva la idea de prosperidad e invita a su imitación. Está basada en la apropiación de las mejoras características socio-ambientales del aglomerado. La dirección este-oeste (Avenida 24 de Septiembre – Mate de Luna – Aconquija) parte desde el bulevar que define el borde oeste del casco tradicional y avanza hacia el pedemonte. Se trata de una zona de urbanización relativamente tardía, que ha provocado la transformación acelerada del suelo rural, o semirural, a usos urbanos; predominan los usos residenciales de baja densidad. Se “derrama” perdiendo intensidad y calidad, hacia el sur (sector oeste de la Comuna de El Manantial), noreste y norte.

pertenecientes a los municipios aledaños de Yerba Buena, Tafi Viejo, Las Talitas, Banda del Río Salí y Alderetes y a las comunas de Cevil Redondo y El Manantial y otras, hasta alcanzar las dimensiones máximas de 16 km. y 21 km. en los sentidos norte-sur y este-oeste, respectivamente, cuales las diagonales menor y mayor, respectivamente, de un rombo.



Figura 1: Imagen AMT, año 2001

Con arreglo a criterios convencionales —influidos por la analogía, excesiva, que pretende extrapolar a nuestro caso el esquema de Burgess— muchas veces se ha practicado un análisis morfológico que pecando por elemental, haría decir que el proceso de la planta urbana ha asumido el esquema de crecimiento de anillos sucesivos y que, cada uno de ellos, desde el centro hacia los bordes, comprende el casco fundacional, luego su ensanche decimonónico y el posterior suburbio, respectivamente. Pero no necesariamente es así (además de las distancias que nos separan, fenomenológicamente, de los casos estudiados por la escuela ecológica de Chicago) atento a las alteraciones de la trama que expresa el plano mediante grandes espacios que bloquearon el avance en red de la trama original, en damero, y las motivaciones de los agentes urbanizadores. El resultado ha sido un plano en mosaico, que muestra “islas” de urbanidad, muchos de ellas a la manera de trozos de suelo “técnicamente” urbanos, pero carentes de la adecuada integración

funcional y ambiental como un conjunto, por no haberse generado las infraestructuras, las funciones, los nodos que inducen, dan principio de organización y soportan el crecimiento.

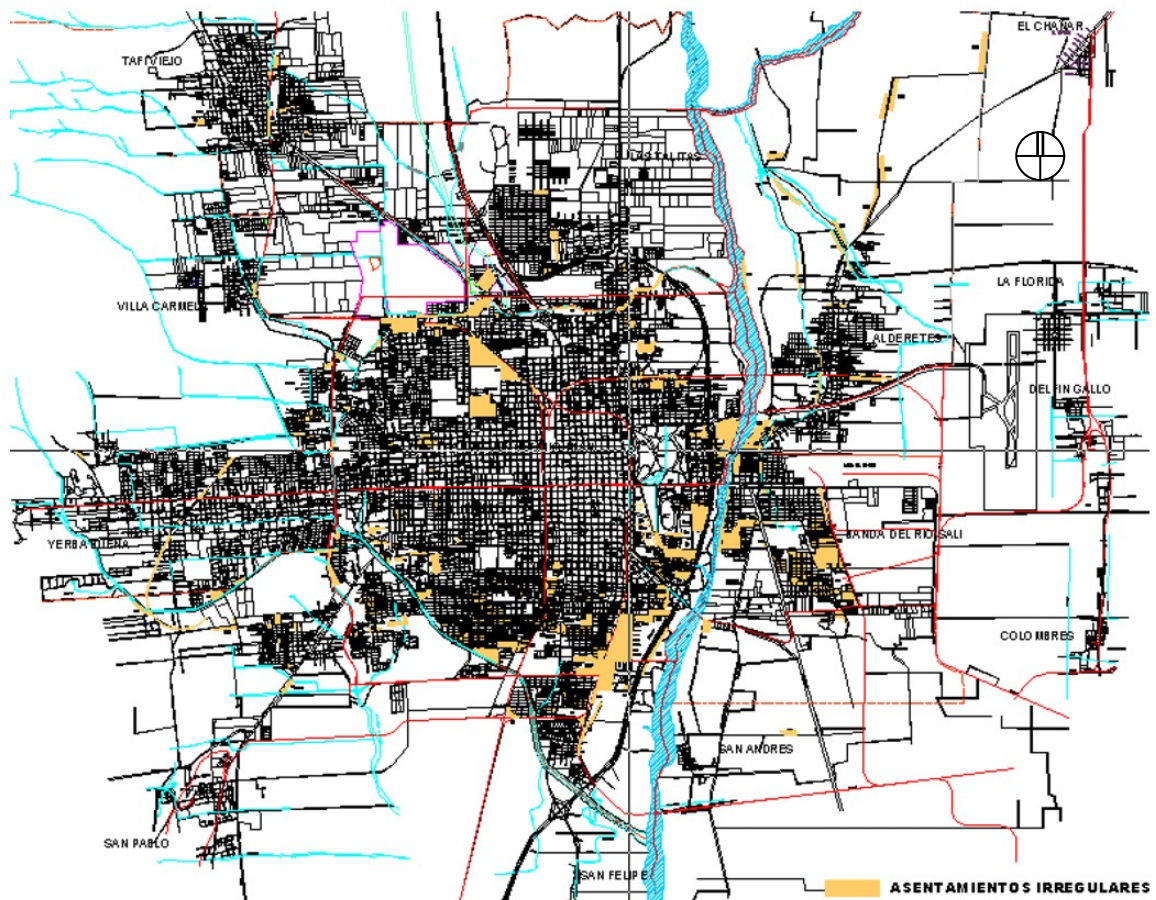


Figura 2: Área Metropolitana San Miguel de Tucumán – 2001

### **Primera conclusión: La ciudad difusa**

En el área de expansión predominan los usos residenciales de baja densidad (comunas de Cevil Redondo, El Manantial, Los Pocitos, etc.) por transformación del suelo rural en urbano. Esta ha sido alentada por las actuaciones públicas de promoción de vivienda que, conjuntamente con los procesos de apropiación de tierras por grupos sociales marginales —en un marco de ausencia de políticas de gestión y control territorial y de normativas de planeamiento urbano que orienten el comportamiento del mercado de suelo— han configurado un resultado caracterizado por las problemáticas inherentes al contexto de conflicto.

Tal paisaje —informalidad, mosaico, carencias, extensividad— habla por sí mismo de un modelo que conduce a la ocupación expansiva y desarticulada del territorio, por medio de la gestión espontánea y nunca coordinada de múltiples agentes urbanizadores.

## 2. LA CUESTIÓN AMBIENTAL

El concepto de ambiente, siguiendo a Sejenovich [7], se constituye por una complejidad relacional entre sus factores e individuos, y nunca por las solas circunstancias o propiedades de cada uno de ellos. La problemática ambiental, si bien llega a estar influida por las condiciones de dichos factores (lo territorial, espacial, biológico, cultural o económico, etc.), no es el campo exclusivo de ninguno de ellos en particular, al punto tal que sobre un mismo ambiente natural van a apreciarse resultados “ambientalmente” distintos (en el sentido integral del término) según la cultura que se relacione con aquel. Tales son las diferencias que producen una cultura tradicional, o arcaica, respecto a otra urbana o moderna, cuando se asientan sucesivamente —o simultáneamente— en el mismo espacio vital.

El análisis de la problemática ambiental proporciona un cuadro de referencia acerca de los grados de ajuste /desajustes —entre la oferta de recursos, provista por el sistema natural y el social, y las necesidades humanas— que, en el presente o el futuro, ciertos equilibrios o riesgos aseguran o afectan la sustentabilidad del sistema territorial.

La problemática ambiental urbana, expresa dos formas principales de desarticulación. Una de ellas ocurre cuando los agentes productivos utilizan una porción de la naturaleza y de los recursos, bajo el imperio de criterios que buscan altos rendimientos en el corto plazo. Una segunda desarticulación se manifiesta cuando una parte importante de la población no logra satisfacer sus necesidades esenciales.

La generación o producción de la ciudad conlleva siempre la toma o apropiación de elementos de la naturaleza, que transformados por la consecuente acción antrópica, dan como resultado la alteración del equilibrio ecológico anterior. Si se asume que los procesos de la vida social le imponen a la ciudad una condición dinámica, se debe admitir que su transformación tiende a constituirla como una organización caracterizada por la no-permanencia del equilibrio. Así, pueden distinguirse dos procesos:

- a) Uno de ellos, muestra como la alteración del equilibrio ecológico anterior de la naturaleza, sobre la cual se asienta, se incrementa progresivamente.
- b) El otro trata como en su interior se abre un proceso permanente de sucesión ecológica, proceso que será tanto más grave cuando el crecimiento y distribución de la población no satisfagan ningún patrón coadaptativo, dejándose de cumplir con “... *el recíproco ajuste que se establece entre los individuos al propio tiempo que se adaptan colectivamente al mismo ambiente zonal*». [8]



El “mapa” del AMT permite observar la configuración de distintas “unidades” generadas por la socio-dinámica de su proceso. Éstas abarcan un espectro desde la ciudad consolidada hasta lo francamente periférico y dominante.

Nuestra investigación empírica ha permitido establecer una escala compuesta por siete tipos representativos. La importancia relativa de cada una de ellas, en cuanto a población y territorio, refleja la tendencia a la entropía del sistema. [9]

	Población 2001	
<b>Urbanización sucesiva:</b>	---	55,1%
1 Ciudad consolidada, área fundacional	98.755	13,2%
2 Áreas de expansión clase media	161.071	21,6%
3 Barrios consolidados con mejoras	181.199	22,3%
<b>Urbanización en islote:</b>	---	40,9%
4 Barrios de vivienda de promoción pública	75.197	12,1%
5 Áreas de consumo conspicuo ( <i>countries</i> )	27.187	3,6%
6 Áreas de invasión con mejoras	59.593	8,0%
7 Áreas de invasión recientes	142.994	19,2%
Totales	745.996	100 %

Cuadro 2: Distribución de la población según las unidades definidas. Fuente: Elaboración propia.

La interpretación de los datos destaca dos aspectos relevantes de la crisis ambiental del AMT a la que aludimos:

- a) La dominancia del sector periférico, marginal, o informal, sobre el conjunto:

Deja establecida la analogía entre ciudad e informalidad. Hablar de la ciudad latinoamericana, es al mismo tiempo, hablar de informalidad y marginalidad.

Los relevamientos efectuados por organismos oficiales en el 2002 revelan que cerca de 200.000 tucumanos habitan en asentamientos informales, con distintos grados de consolidación. El fenómeno se traduce en una manifiesta crisis ambiental “interna” de la ciudad, agrediendo la calidad de vida de esa gran proporción de la población tucumana que habita las áreas marginales, y aún de la de todo el aglomerado. No pueden dejar de advertirse las influencias recíprocas entre todos estos “sectores” en diversos planos de la actividad social, sea funcional, ambiental, psicosocial y de competitividad intra y extra territorial.

- b) Los procesos decisorios implícitos que llevan a la situación aludida:

Queda establecido que la informalidad, como causalidad del fenómeno urbano, nunca ha sido prevista en el proceso de administrar el territorio, el ambiente y la satisfacción de la necesidades sociales.

Sector	Localidad	Censo 2001	Urbanización sucesiva			Urbanización en "isloté"				
			U. 1	U. 2	U. 3	U. 4	U. 5	U. 6	U. 7	
Origen	S. M. de	525.853	18,0%	25,0%	25,0%	6,0%	4,0%	7,0%	15,0%	100%
Este	Alderetes	32.228								
	Los Gutiérrez	(1)		2,0%	15,0%	15,0%		28,0%	40,0%	100%
	El Corte	(2)								
	Banda del Río	57.955		10,0%	22,0%	18,0%		10,0%	40,0%	100%
	Lastenia	(3)								
Oeste	Yerba Buena -	41.019	10,0%	30,0%	10,0%	15,0%	15,0%	5,0%	15,0%	100%
	Cevíl Redondo	10.758		10,0%	30,0%	30,0%		5,0%	25,0%	100%
	Ex Ingº San	8.772		5,0%	30,0%	30,0%		5,0%	30,0%	100%
Sur	Manantial	12.423		8,0%	24,0%	20,0%		15,0%	33,0%	100%
	San Felipe	1.492		2,0%	10,0%	25,0%		20,0%	43,0%	100%
Norte	El Colmenar (4)	48.212		15,0%	35,0%	25,0%		5,0%	20,0%	100%
	Los Pocitos (5)	7.284		15,0%	30,0%	20,0%		5,0%	30,0%	100%
<b>Aglomerado SMT en 2001</b>		<b>745.996</b>								

Cuadro 3: Distribución porcentual de la población por localización y unidades. Fuente: Elaboración propia.

Sector	Localidad	Censo 2001	Urbanización sucesiva			Urbanización en "isloté"			
			U. 1	U. 2	U. 3	U. 4	U. 5	U. 6	U. 7
Origen	San Miguel de	525.853	94.654	131.463	131.463	31.551	21.034	36.810	78.878
Este	Alderetes	32.228							
	Los Gutiérrez	(1)		645	4.834	4.834		9.024	12.891
	El Corte	(2)							
	Banda del Río Salí	57.955		5.796	12.750	10.432		5.796	23.182
	Lastenia	(3)							
Oeste	Yerba Buena - M. Paz	41.019	4.102	12.306	4.102	6.153	6.153	2.051	6.153
	Cevíl Redondo (6)	10.758		1.076	3.227	3.227		538	2.690
	Ex Ingº San José	8.772		439	2.632	2.632		439	2.632
Sur	Manantial	12.423		994	2.982	2.485		1.863	4.100
	San Felipe	1.492		30	149	373		298	642
Norte	El Colmenar (4)	48.212		7.232	16.874	12.053		2.411	9.642
	Los Pocitos (5)	7.284		1.093	2.185	1.457		364	2.185
<b>Aglomerado SMT en 2001</b>		<b>745.996</b>	<b>98.755</b>	<b>161.071</b>	<b>181.199</b>	<b>75.197</b>	<b>27.187</b>	<b>59.593</b>	<b>142.994</b>
		<b>100%</b>	<b>13,2%</b>	<b>21,6%</b>	<b>24,3%</b>	<b>10,1%</b>	<b>3,6%</b>	<b>8,0%</b>	<b>19,2%</b>

Cuadro 4: Distribución de la población según sectores en la AMT y unidades. Fuente: Elaboración propia

El "Anexo" gráfico que se incluye, muestra tres momentos de un caso que tipifica el crecimiento del AMT en su manifestación periférica; ejemplificador de un proceso que no ha sido asumido como una cuestión pública.

## Segunda conclusión: La crisis ambiental

La crisis ambiental de la aglomeración se ha agudizado, en las dos últimas décadas del s. XX, como consecuencia de la aceleración del crecimiento urbano informal y de la retracción del Estado en el cumplimiento de sus funciones de gobierno, en la cobertura de las necesidades sociales y en la previsión y regulación urbanística.

Queda plasmada la insostenibilidad del modelo de territorial del AMT.

### **3. CONCLUSIÓN FINAL**

En tales condiciones el AMT, no puede ser considerada como una zona cultural que expresa la correlación entre la coadaptación al medio y la existencia del ambiente urbano como una unidad ecológica. Se ha trastocado el régimen de cooperación o tolerancia entre los individuos que comparten un mismo ambiente, por un estado de conflicto que asume múltiples expresiones, muy en particular en el acceso al suelo urbano; a la vivienda; a los servicios; a la seguridad ciudadana; en la crisis del sistema de infraestructuras y en la relación con la naturaleza. Tal, el panorama cada vez más notorio en el AMT.

Una cuestión esencial de este proceso, que no incluye valores ambientales y que favorece más anomia e informalidad, es su aceleración desde el comienzo de la “década perdida”, hasta el extremo de comprometer la sustentabilidad futura del territorio del AMT.

Se hace evidente en la producción del territorio de esta ciudad, un proceso de crecimiento difuso que no contiene el ingrediente del desarrollo urbano, entendido este como el incremento cualitativo y progresivo de la calidad de vida.

La ordenación del territorio como un medio al servicio de objetivos generales, referido al uso adecuado de los recursos, el desarrollo y el bienestar, lleva implícita la voluntad y la acción, públicas, en un sentido estructurante respecto a las necesidades y calidad de vida de los ciudadanos

El conflicto, emergente del s. XX, en el marco urbano de las sociedades latinoamericanas, plantea serios obstáculos para hacer posible el trabajo articulado y coordinado que demanda la visión global de la ordenación del territorio.

Se trata de sumar visiones. En el plano axiológico, concibiendo el medio urbano y al territorio desde su propia condición ambiental, como soporte esencial de la vida social actual y futura; y en el plano operativo para mantener unos estándares mínimos de eficiencia que hagan posible un horizonte prospectivo. Tal pretensión, que en nuestro medio, aún permanece en el plano académico, no se encuentra debidamente establecida en la opinión de los actores sociales, ni en la gestión pública sobre el hábitat urbano y el territorio, por lo tanto carece de especificaciones reguladoras.

### **4. BIBLIOGRAFÍA**

[1] TORRES ZUCCARDI, R., CASARES, M. y otros. Exposición de motivos, Proyecto “La producción del territorio de la ciudad en una sociedad en conflicto”, Cátedra de Urbanismo, U.N.T., 2000.

[2] NEIRA, H. *Hacia la tercera mitad. Ensayos de relectura herética*, Fondo Editorial SIDEA, Lima, 1996.

[3] GROMPONE, R. *Talleristas y vendedores ambulantes en Lima*, Lima, Desco,

FERNÁNDEZ, R. *El Laboratorio Americano. Arquitectura, Geocultura y Regionalismo*. Edit. Biblioteca Nueva, Madrid, 1998

[4] INDEC (Inst. Nac. de Estadísticas y Censos). Censo Nacional 1947

[5] LINDEBOIM, J. y otros. *La Población Urbana Argentina 1960 – 1991. Revisión metodológica y resultados estadísticos*. Serie “Cuadernos del CEPED”, Bs. As. 1997

[6] INDEC, Resultados provisionarios Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, Bs.As., 2002.

[7] SEJENOVICH, H. *Manual de Cuentas Patrimoniales*, documento del curso de posgrado “Economía ecológica”, Tucumán, 2001.

[8] HAWLEY, A. *Ecología humana*. Tecnos, 4º edic., Madrid, 1975.

[9] TORRES ZUCCARDI, R., CASARES, M. y otros, Documentos de avance, inéditos, 2002

GUTIERREZ, Alicia. *Pierre Bordieu: Las prácticas sociales*. Edit. Univ. Nac. de Córdoba y Univ. Nac. de Misiones, Posadas, 1995.

MORÍN, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Edit. GEDISA, Barcelona, 2001.

BOUZA ALVAREZ, Fermín, “Ciudad y Conflicto Social”. *Revista Ciudad y Territorio*, nº 4/1991. España.

FIGUEROA SALAS, Jonás. “Conflicto social, territorio y planeamiento. Una reflexión sobre la utilidad operativa del plan del urbanismo”. *Revista Ciudad y Territorio*, nº 4 1990/1991.

## 5. ANEXO: DE LA INVASIÓN A LA CONSOLIDACIÓN EN LA PERIFERIA DEL AMT



*Tres momentos del proceso del Barrio "El Salvador", en el sector sudeste del AMT. Años 1991; 1994; 2001.*

### Ficha técnica:

Cantidad de familias: 1.302

Población 2001: 9.105 habitantes

Superficie aproximada de la ocupación: 50 ha

Predio de propiedad fiscal.

Destino original del predio: Central Ferroviaria de Cargas (1970).

Inicios de la ocupación: 1990

Infraestructura: agua potable por red (en el marco de programas vinculados a la emergencia del cólera en la región); energía eléctrica y alumbrado público, parcial.

Carece de equipamiento comunitario.

El "Programa Mejoramiento de Barrios", con financiamiento BID, abandonó el tratamiento del caso por falta de garantías institucionales que debía cubrir la Pcia. de Tucumán.



## **PROPUESTAS DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA LA POLÍTICA TERRITORIAL**

Eduardo Rojas Briales<sup>1</sup> y Amparo Monrós Chancosa<sup>2</sup>

1) Departamento de Producción Vegetal-ETSIA-Universidad Politécnica de Valencia, Campus de Vera s/n, 46020 Valencia

2) Departamento de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Alboraya, Milagrosa 17, 46120 Alboraya

### **RESUMEN**

*Se presentan las disfunciones observadas por la ocupación urbana del suelo en España sugiriéndose la aplicación de instrumentos económicos para mitigarla. En concreto, se proponen mejoras en el tratamiento fiscal que discriminen positivamente la rehabilitación y reutilización de suelo frente a la nueva ocupación. Se desarrollan nuevas figuras como los derechos constructivos negociados en bolsa proporcionales al grado de saturación de una comarca. Se incluye la propuesta de ampliación del IBI a un segundo tramo ambiental destinado al mantenimiento de las zonas no artificializadas. Finalmente, se propone el establecimiento de fondos afectos para los ingresos públicos derivados de estas propuestas.*

### **ABSTRACT**

*The main problems observed by urban land use in Spain are presented. For their mitigation, new environmental fiscal instruments are proposed. Improved treatment of house restoration or reuse of urban land in comparison to its enlargement. New instruments like building rights negotiated in the stock markets linked to the saturation index of the area are developed. A proposal of a green component of the present land & house tax in order to maintain rural areas and parks in dense populated areas is presented. Earmarked tax incomes and specific public funds are proposed as required mechanisms for implementing the proposed measures.*

## **1. INTRODUCCIÓN**

La utilización de instrumentos económicos en la política urbanística y territorial ha sido muy excepcional hasta ahora en España. La asignación de usos con intensas repercusiones para la

calidad de vida de la población se ha basado de forma exclusiva en instrumentos administrativos de planificación y su vigilancia mediante los procedimientos clásicos de disciplina administrativa o penal.

El grado de saturación observado en las zonas costeras, insulares y más pobladas, el aumento de la conciencia social ambiental, el deterioro de las zonas periurbanas, el abandono de los usos agroforestales tradicionales, la necesidad de potenciar la rehabilitación y reutilización de edificaciones y espacios degradados, la insuficiencia financiera de los ayuntamientos para abordar políticas urbanísticas proactivas, la relevancia de compensaciones urbanísticas no monetarias que obedecen a la anacrónica lógica del trueque, los altos precios de la vivienda, la falta de socialización de las extraordinarias ganancias generadas por las plusvalías urbanísticas y la presión que evidentemente ocasionan sobre el buen gobierno de los ayuntamientos son factores que evidencian las insuficiencias del modelo presente y la necesidad de someterlo a una profunda revisión donde la potenciación de instrumentos económicos parece evidente (1).

De hecho, la Comisión Europea viene insistiendo en la necesidad de que las políticas con incidencia ambiental incluyan instrumentos económicos que complementen a los clásicos administrativos, aspecto plenamente aplicable en la ordenación del territorio (2) (3).

## **2 LA NECESIDAD DEL USO DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS**

La ocupación de suelo para uso urbano supone uno de los impactos más duraderos e intensos que produce la sociedad urbana al transformar un espacio relativamente natural en otro plenamente artificial. Entre los perjuicios destaca la modificación sustancial del régimen hídrico, el sellado del suelo, la modificación microclimática, la desaparición de hábitats, contaminación atmosférica, la pérdida de identidad de poblaciones rurales perirurbanas, el aumento del nivel de ruidos, la emisión de contaminantes, la polución de las aguas, el elevado consumo de agua y energía, entre otros (4) (5). Es evidente que dicho impacto se circunscribe a la nueva ocupación y no a la reutilización de espacios o rehabilitación de edificios. Por otro lado, la nueva ocupación de espacio residencial e industrial es una necesidad del conjunto de la población por lo que ni puede ser restringida de forma absoluta, ni encarecida por encima de ciertos límites.

En política ambiental se diferencian dos supuestos. Cuando el impacto es inadmisibles por su intensidad e irreversibilidad y no supone una necesidad social generalizada se prohíbe taxativamente, mientras que cuando el impacto es menor y, en especial, es generado por la sociedad en su conjunto se aplican instrumentos económicos de fiscalidad ambiental. En la ordenación del territorio, la confluencia de dos bienes jurídico-políticos como el derecho a una vivienda asequible y el derecho al medio ambiente, ambos de rango constitucional, obliga a sopesar ambos buscando soluciones de compromiso. Es precisamente en este tipo de situaciones donde los instrumentos económicos se muestran especialmente efectivos, constituyendo además un acicate para el desarrollo tecnológico. Un caso parecido podría ser el del transporte o la energía donde el derecho a la movilidad o calefacción se compatibiliza con los impactos ambientales del mismo, así como el del agua donde el derecho a su suministro lleva implícito el pago íntegro de todos los costes, incluidos los ambientales (6).

Los instrumentos económicos, con independencia de su mayor o menor grado de eficacia, tienen como objetivo internalizar las externalidades negativas que se produzcan de tal manera que se superen incentivos perversos a actuaciones contrarias al interés general al endosar una parte de los costes a terceros o las generaciones futuras. Si la asignación óptima de recursos se alcanza en mercados en perfecta competencia, la irrepetibilidad del factor suelo y las externalidades ocasionan un comportamiento incuestionablemente disfuncional de los mercados que requiere de medidas complementarias ya sean administrativas o económicas (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13).

Por otro lado, se viene reconociendo que los espacios no artificializados que rodean las aglomeraciones urbanas se caracterizan por tres procesos: la pérdida de su rentabilidad en términos primarios, la importancia de las agresiones que padecen (infraestructuras, basuras, degradación, etc.)y, finalmente, el hecho de la no coincidencia entre quienes se benefician de los servicios que generan y quienes soportan sus costes. Ante la creciente tensión por el territorio que se produce en muchas zonas costeras y periurbanas, la dicotomía protección/ desarrollo comporta unas exigencias cada vez mayores a estas contadas zonas naturales en la forma de espacios protegidos que generan importantes tensiones. Es evidente que estas zonas aportan externalidades positivas de las que se benefician las zonas urbanas próximas sin que se produzca ningún tipo de flujo económico compensatorio (14) (15).



La única perspectiva económica de las zonas no artificializadas es precisamente la más perversa, la prima única que supone su transformación en uso urbano/industrial que comporta su desnaturalización definitiva.

Como acertadamente identifica el Plan Insular Territorial de Tenerife, la oferta de alojamientos turísticos no está determinada por una lógica de desarrollo turístico a medio-largo plazo sino por las excepcionales plusvalías del suelo que proceden en definitiva de un acto administrativo discrecional de efectos aleatorios. Lo mismo ocurre en el caso de la vivienda, lo que es aún más grave al tratarse de un derecho constitucional de primer orden (16).

En contra de lo que se viene argumentando desde posiciones que defienden la aplicación estricta de la ley del mercado a un factor tan singular como el suelo urbano, el precio de la vivienda está básicamente determinado por la riqueza de un país, mucho más que por la oferta inmobiliaria, en muchos supuestos (zonas congestionadas) no ampliable por causas físicas. Por ello, carece de sentido, renunciar a la afección de las plusvalías generadas aleatoriamente por la actuación administrativa como uno de los elementos clave de la política territorial ya previsto en la Constitución española, ya que de lo contrario se beneficiará de forma desproporcionada a una pequeña fracción de la población (promotores, propietarios de terrenos recalificados) (17).

La situación presente genera tres inconvenientes. En primer lugar, un reducido interés por la rehabilitación y reutilización de espacios al carecer de la plusvalía urbanística, en segundo lugar, favorece situaciones de información privilegiada y socavamiento del buen gobierno municipal y, en tercer lugar, círculos viciosos de degradación que tan palpablemente afectan a las zonas perirurbanas en nuestro país (cuanto más degradado esté un espacio, más fácil será su recalificación urbanística).

En definitiva, los instrumentos económicos pretenden, excluidas las opciones radicales, internalizar las externalidades corrigiendo disfunciones en los precios y costes que provoquen que las decisiones racionales de los operadores económicos sean lo más próximas al interés general; en palabras de la Comisión Europea, “*making the price right*”. El uso de la fiscalidad y de otros instrumentos económicos es un elemento de primer orden a disposición de los Poderes Públicos y cuya potencialidad en esta materia está prácticamente por desarrollar en nuestro país.

Las ventajas de los instrumentos económicos consiste en que, o bien, ya existen en la actualidad (capítulo 3.2), o bien, su implantación resulta relativamente sencilla (capítulo 3.3). En bastantes casos incluso su resultado puede ser neutro entre incremento y reducción de la presión fiscal o destino final de una parte de lo recaudado. Además, aumenta el grado de libertad y responsabilidad de los sujetos fiscales – ciudadanos y empresas – que podrán elegir entre diferentes opciones técnicas y fiscales. Finalmente, su modulabilidad permite un ajuste fino imposible en las medidas administrativas, en semejanza el funcionamiento de los mercados (2) (18) (19).

El uso creciente de instrumentos económicos supone una modificación sustancial en la cultura fiscal, requiriendo superar conceptos anquilosados como la caja única favoreciendo la afectación de ingresos y la creación de Fondos específicos adscritos a ellos como garantía de su aplicación estricta. Ello contribuirá a aumentar la corresponsabilización en la búsqueda de ingresos de las agencias y organismos públicos y reducirá los márgenes de discrecionalidad política en el gasto público.

### **3 DESARROLLO DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS APLICABLES**

#### **3.1 Antecedentes e instrumentos potencialmente aplicables**

Los instrumentos económicos potencialmente aplicables consisten, por un lado, en potenciar el tratamiento diferenciado en el caso de la fiscalidad aplicable al uso urbano del territorio (IVA, Impuesto de construcción, Licencias urbanísticas, créditos, etc.) y, por otro, en establecer mecanismos económicos que internalicen las externalidades negativas de la ocupación del territorio afectándolos a inversiones de mejora urbanística y mantenimiento de los terrenos excluidos del desarrollo urbanístico.

Mientras que en el primer grupo no se han diseñado hasta la fecha estas figuras impositivas desde la perspectiva ambiental y territorial, en el segundo existe la figura de las medidas equidistributivas de cargas y beneficios establecidas desde la Ley del Suelo de 1956 para las zonas urbanas y que compensan a los titulares de terrenos afectados por vías o servicios públicos (20).

#### **3.2 Instrumentos convencionales**

El factor fiscal que más incidencia tiene en el precio de la vivienda es el **IVA**. Actualmente este impuesto se aplica a las viviendas de nueva construcción (7%) o rehabilitadas cuando son promovidas por una empresa. En caso contrario, se aplica el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (6% básico, en algunas CC.AA. 7%). Parece evidente que debería diferenciarse en ambos casos, que gravan el mismo hecho imponible para el consumidor final, entre rehabilitación o reutilización de espacios ya urbanos respecto a la nueva ocupación, p.e. aplicando en el primer supuesto un tipo superreducido (4%), el tipo reducido (7%) a las viviendas sociales sobre suelo de nueva ocupación y el tipo normal para el resto de supuestos (16%). En el caso de viviendas usadas enajenadas por particulares y que por tanto ya han estado sometidas al IVA, parece lógico que deberían estar exentas de todo tipo de impuesto fijo – con independencia del tratamiento en términos de IRPF de su plusvalía – para evitar un encarecimiento que en definitiva frena la movilidad del parque de viviendas por los altos transfer costs de cualquier modificación de titularidad favorecida por la deseada mayor movilidad geográfica y social de la población.

Otro supuesto fiscal de incidencia notable son las **Licencias de obras e Impuesto sobre Construcción** (4%). Parece evidente que este impuesto debería diferenciar la reutilización de volumen ya construido o la rehabilitación respecto a la nueva ocupación, lo que podría llegar hasta una exención del Impuesto sobre Construcción en el primer caso y un tipo elevado del 8% en el segundo. Tanto en el caso anterior como en este, el objetivo de estas correcciones debería ser una plena neutralidad fiscal global a la vez que se fomenta la rehabilitación y reutilización de inmuebles urbanos.

Si bien el **Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones** es un impuesto excepcional en la escala temporal, su intensidad puede alcanzar niveles críticos en el caso de inmuebles urbanos y que en el caso de viviendas antiguas dificulta su necesaria rehabilitación. Una solución podría consistir en establecer en la legislación autonómica aplicable la reducción en la base imponible de las inversiones que el heredero se comprometa a realizar en estos inmuebles en los siguientes 5 años en analogía al tratamiento que reciben en este supuesto los bosques con plan de gestión (21).

Finalmente en lo referente a la fiscalidad quedaría el **Impuesto de Bienes Inmuebles**. Se propone aquí tanto la exención durante 10 años para rehabilitaciones integrales de edificios de antigüedad superior a 50 años, como un porcentaje de exención permanente en función del grado de protección de los edificios y que podría llegar al 100%.

Las medidas previstas en los dos apartados anteriores reforzaría la corresponsabilización entre el agente social y la Hacienda pública armonizando objetivos de políticas sectoriales en el marco de la función social de la propiedad que lógicamente no puede limitarse a obligaciones unilaterales.

En esta misma línea se podrían desarrollar medidas comparables para promocionar la construcción ecológica y el ahorro y reciclaje de energía y agua, siempre que se superen claramente las exigencias aplicables a todas las construcciones. En concreto, el almacenamiento de aguas pluviales o al menos su recogida separada o el establecimiento de paneles solares deberían exigirse progresivamente.

Finalmente, como medida colateral, los ayuntamientos o las CC.AA. podrían establecer líneas de créditos preferentes para la rehabilitación de edificios por parte de sus titulares, así como subvenciones a fondo perdido, actualmente claramente insuficientes.

### **3.3 Instrumentos innovadores para la nueva ocupación de suelo**

Los instrumentos enumerados suponen la corrección de instrumentos existentes mediante la modulación que diferencie si se trata de rehabilitación o reutilización o de nuevo consumo de espacio. Junto a estas medidas, debe reflexionarse sobre la necesidad de establecer nuevos instrumentos que graven el consumo de suelo, favorezcan la rehabilitación y reutilización de espacios y promocionen un urbanismo proactivo.

Aun existiendo varios modelos teóricamente posibles se desarrolla seguidamente el modelo que se entiende menos complejo y costoso de implementar capaz de responder a los objetivos planteados. El modelo propuesto se basa en la determinación para una unidad geográfica determinada de un techo de ocupación en m<sup>2</sup> y/o m<sup>3</sup> construidos. La relación entre el techo, determinado por la capacidad de acogida de población, residuos, agua, transporte, servicios, etc., y la situación actual determinará el factor corrector, normalmente inferior a 1,0. Las zonas con factor superior a 1,0 se declararán saturadas, mientras que entre 0,75 y 1,0 se declararán saturables, entre 0,5 y 0,75 en proceso de saturación y las inferiores a 0,5 se declararán no saturadas. El modelo propuesto se limita a zonas con factor de saturación superior a 0,5. La diferenciación de acuerdo con el grado de saturación se viene aplicando en otras normas ambientales como el ruido (22).

Paralelamente a la planificación urbanística convencional que se mantendría inalterada, todo promotor de una nueva ocupación de suelo, incluido el aumento de volumen construido, deberá adquirir derechos constructivos a quienes dispongan de volumen construido obsoleto y lo derruyan fehacientemente en la proporción que se determine por el factor de saturación. Es decir, si este es del 0,8 se deberá acreditar la destrucción de un volumen equivalente al 80% del nuevo volumen a construir. Lógicamente, el volumen derruido y enajenado no podría ser reconstruido aunque lo permitiesen las disposiciones del ordenamiento urbanístico salvo que se adquiriese a un tercero los correspondientes derechos. La fijación del precio entre oferta y demanda se puede dejar en manos del mercado convencional o bien introducir en el mercado bursátil como una cotización más.

Este sencillo mecanismo permitiría dirigir la presión constructiva hacia la recuperación de espacios degradados, la transformación de barriadas sin valor histórico de la época del desarrollismo en viviendas de mayor calidad o el esponjamiento de zonas excesivamente densas sin coste para las Administraciones públicas. Su función primordial devendrá la fijación por parte de las CC.AA. de los techos de ocupación con especial cuidado. Los techos deberán de mantenerse inalterados durante largos períodos de tiempo para evitar distorsiones sobre el funcionamiento de este mercado.

Las transacciones sobre derechos podrían verse gravadas en un porcentaje menor (inferior al 20%) a favor de los ayuntamientos afectos a mejoras de tipo urbanístico.

### **3.4 Instrumentos innovadores para el mantenimiento de los espacios no artificializados**

Junto a la adecuada planificación territorial, especialmente urbanística y de infraestructuras, el mantenimiento de las zonas no artificializadas de las áreas costeras y periurbanas requiere de medios específicos actualmente ausentes o limitados a la aplicación de las medidas agroambientales de la PAC. La carencia de fondos propios limita su efecto, en especial si se considera la tendencia hacia la cofinanciación propia en este tipo de ayudas. Parece lógico no lastrar con esta cuestión las medidas propuestas en el apartado anterior.

En este supuesto se propone la ampliación del hecho imponible del IBI para abordar sus efectos ambientales de tal manera que los usos negativos o que se benefician de los efectos ambientales de las zonas no artificializadas soporten un segundo tramo del IBI-*verde* que se destinaría exclusivamente a los usos positivos (agricultura, bosques, parques, etc.). Ello permitiría socializar una parte de la evidente ganancia que la actuación urbanística genera, p. e. en el caso de un ático cuando se transforma una zona degradada colindante en parque o una vivienda situada en el límite de la población cuando se mantienen los cultivos o el bosque colindante. La escala apropiada, tanto de esta propuesta como de la correspondiente al apartado anterior, sería comarcal.

A diferencia de otras figuras comparables como el Impuesto sobre Plusvalías Urbanas o las derramas por costes de urbanización, el impacto social de esta medida sería, debido a su carácter anual, fácilmente tolerable asegurando a la vez unos ingresos estables y previsibles desvinculados a la ampliación urbana, evitando así efectos fiscales perversos. Con el doble objeto de promocionar la ocupación de viviendas para contrarrestar el fenómeno de “*camas frías*” y la estacionalidad de la dotación de servicios de elevado coste y paralelamente de amortiguación social de esta medida se propone establecer mínimos exentos por persona en el caso de la primera residencia.

### **GRÁFICO: ESQUEMA DE IBI AMBIENTAL PROPUESTO**

**Finalidad:**

- Retribuir las externalidades positivas paisajísticas y de patrimonio natural y asegurar su oferta de forma efectiva
- Financiarlas a través de los afloramientos en valores urbanísticos (el beneficiario paga) y en usos perjudiciales (el causante paga)
- Complementar la política de espacios protegidos con medidas financieras
- Compensar las restricciones urbanísticas singulares en el marco de la Ley del Suelo (1998)

**Premisa**

Neutralidad fiscal

**Objetivo colateral**

Movilización de fondos comunitarios cofinanciados

**Ámbito geográfico**

Municipal, comarcal o regional (o combinado)

## **CLASIFICACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO EN RELACIÓN AL IBI AMBIENTAL (ORDENADOS POR INTENSIDAD DE MÁS A MENOS)**

### **Usos gravados Usos neutros Usos perceptores**

Viviendas (en proporción a su precio y calidad paisajística)  
Espacios públicos en servicio  
Jardines públicos y privados

Zonas industriales  
Zonas agrícolas abandonadas  
Bosques\*

Solares  
Montes desarbolados con potencial de bosque (indendiados)  
Dehesas\*

Minas y canteras  
Zonas húmedas degradadas  
Matorral\*

Terrenos agrícolas degradados (basureros incontrolados, chatarrerías, industrias en precario, etc.)

Zonas húmedas en estado aceptable\*

Servicios públicos en desuso

Agricultura (en función de la capacidad de protección del suelo y el valor paisajístico)  
(leñosos > cereal)\*

Granjas (a partir de una superficie determinada)

Montes desarbolados sin potencial de bosque\*

Invernaderos y cultivos bajo plástico

\*) Se exigirá disponer de Plan de gestión o compromiso equivalente

### **Estimación económica:**

Patrimonio inmobiliario: 15.000.000 viviendas x 120 € Pts./vivienda/a: 1.800 M €/a

Superficie incentivada: 30.000.000 ha: 60 € Pts./ha/a + cofinanciación comunitaria: 120 €/ha/a

### **3.5 Instrumentos innovadores: la necesidad de Fondos afectos**

La única forma de asegurar el destino afecto de determinados ingresos es la creación de fondos específicos adscritos a la entidad pública correspondiente (ayuntamientos, comarca, diputaciones, CC.AA., etc.). El gravamen sobre los derechos de construcción, el Impuesto sobre Plusvalías Urbanas, el Impuesto sobre Construcción o el IBI-verde serían ingresos afectos a este tipo de fondos. Su destino sería en los tres primeros casos mejoras urbanísticas (expropiaciones, construcción de parques públicos, enterramiento de vías, peatonalización, etc.) y en el último incentivos al mantenimiento de la agricultura, bosques y parques.

## **4 Conclusiones**

La utilización inteligente de instrumentos de fiscalidad ambiental puede permitir reconducir la presión sobre el suelo hacia la reutilización del patrimonio urbano existente mediante su reutilización así como aflorar medios para desarrollar un urbanismo activo y el cuidado de las zonas no artificializadas. Las medidas propuestas permitirían conseguir una modificación sustancial del urbanismo sin coste para la Hacienda pública.

Uno de los objetivos de los instrumentos aquí desarrollados es precisamente ampliar el ámbito de las medidas de equidistribución de cargas y beneficios que inexplicablemente vienen limitándose a los terrenos urbanos, a la totalidad del territorio sujeto a planificación.

La financiación actual de los ayuntamientos depende en una medida excesiva de impuestos ligados a la nueva ocupación del suelo generando ciclos viciosos territorialmente perversos al requerir unos servicios que solo la ampliación de la zona urbana puede financiar. Por ello, se hace necesario, paralelamente, asegurar unos ingresos municipales menos dependientes de este tipo de ingresos extraordinarios. Igualmente se requiere buscar modelos de tránsito hacia un aterrizaje progresivo y suave de la ocupación de suelo como viene siendo reclamado por una parte significativa de la sociedad, para lo cual los instrumentos económicos devienen claves (4).



Finalmente, un factor que viene frenando la implantación de la reforma fiscal ambiental es la distribución de competencias fiscales y las distorsiones que en ese frágil equilibrio de poder territorial comporta, lo que requiere de pactos políticos amplios y estables capaces de superar las reticencias a ver reducidos los ingresos de un nivel determinado.

En definitiva, cualquier otra opción alternativa que pretendiese abordar medidas de urbanismo activo como las propuestas - renunciando a la expansión urbana como fuente de financiación -, requeriría de unos medios impensables para la capacidad financiera de los ayuntamientos y, en general, de las finanzas públicas. Además, las propuestas desarrolladas facilitan una distribución de papeles más armónico en la que el mercado adquiriera un mayor juego sin disfunciones identificando las zonas más interesantes para regenerar y esponjar, limitándose los poderes públicos a establecer el marco general de su actuación.

## **5 Bibliografía**

- (1) Séjak, J. "Theory and practice of economic instruments for environmental protection: experience of Czech Republic" in "European Environment", Vol. 7, 1997.
- (2) EEA "Environmental taxes: recent developments in tools for integration". Environmental Issues Series nº 18, European Environmental Agency, Copenhagen, 89 pg, 2000.
- (3) Monrós, A. « L'utilisation d'instruments économiques dans la gestion internationale du changement climatique global » en « La politique de l'environnement. De la réglementation aux instruments économiques », Académie de Droit International, 499-528, La Haye, 2002.
- (4) COPUT "El modelo territorial de la Comunitat Valenciana. Bases para el consenso. Un diagnóstico percibido sobre el territorio valenciano. Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, Valencia, 44 pg., 2000.
- (5) CE "Estrategia Territorial Europea", Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio, Comisión Europea, Bruselas, 89 pg., 1999.
- (6) UE "Directiva 2000/60/CE que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas", 23.10, DOCE 22.12., Bruselas, 2000.
- (7) Pearce, D. & Kerry, R. "Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente", Colegio de Economistas de Madrid-Celeste Ediciones, 448 pg., 1995.
- (8) Romero, C. "Economía de los Recursos Ambientales y Naturales", Alianza Editorial, Madrid, 189 pg., 1994.

- (9) Merlo, M. & Rojas, E. "Public goods and externalities linked to Mediterranean forests: economic nature and policy", *Journal of Land Policy* 17, 187-208, 2000.
- (10) Bokoko, S. "Gravámenes e incentivos fiscales ambientales", *Monografías Civitas*, Madrid, 238 pg., 2000.
- (11) Gago, A. & Labandeira, X. "La reforma fiscal verde", *Mundi-Prensa*, Madrid, 110 pg., 1999.
- (12) OCDE "La fiscalidad y el medio ambiente. Políticas complementarias", *Mundi-Prensa*, Madrid, 117 pg, 1994.
- (13) Rosembuj, T. "Los tributos y la protección del medio ambiente", *Marcial Pons*, Madrid, 280 pg., 1995.
- (14) Rojas, E. "Socio-economics of nature protection policies in the perspective of the implementation of Natura 2000 Network: the Spanish case", *Forestry*, Vol. 73, nº 2, JICF & Oxford University Press, 199-207, 2000.
- (15) Corraliza, J. A., García, J. & Valero, E. "Los parques naturales en España: conservación y disfrute", *Fundación Alfonso Martín Escudero*, Madrid, 491 pg, 2002.
- (16) CIT "Plan Insular de Ordenación de Tenerife", *Cabildo Insular de Tenerife*, Sta. Cruz de Tenerife, 2000.
- (17) "Constitución Española, artículo 97", 27.12., BOE 29.12.,1978.
- (18) Rojas, E. "Una política forestal para el Estado de las Autonomías", *AEDOS/Mundi Prensa*, Madrid-Barcelona-México, 342 pg., 1995.
- (19) Rojas, E. "Eco-nomic Tax Reform y reequilibrio territorial", *Revista de la Economía Social y de la Empresa* nº 22, 33-41, 1996.
- (20) "Ley del Suelo", 12.5, BOE 14.5, 1956.
- (21) "Ley 19/1995 de Modernización de las Estructuras Agrarias, Disposición adicional 4ª", BOE, nº 129, 5.7, 1995.
- (22) "Ley 7/2002 de protección contra la contaminación acústica", 3.12, DOGV 9.12, nº 4394, 2002.