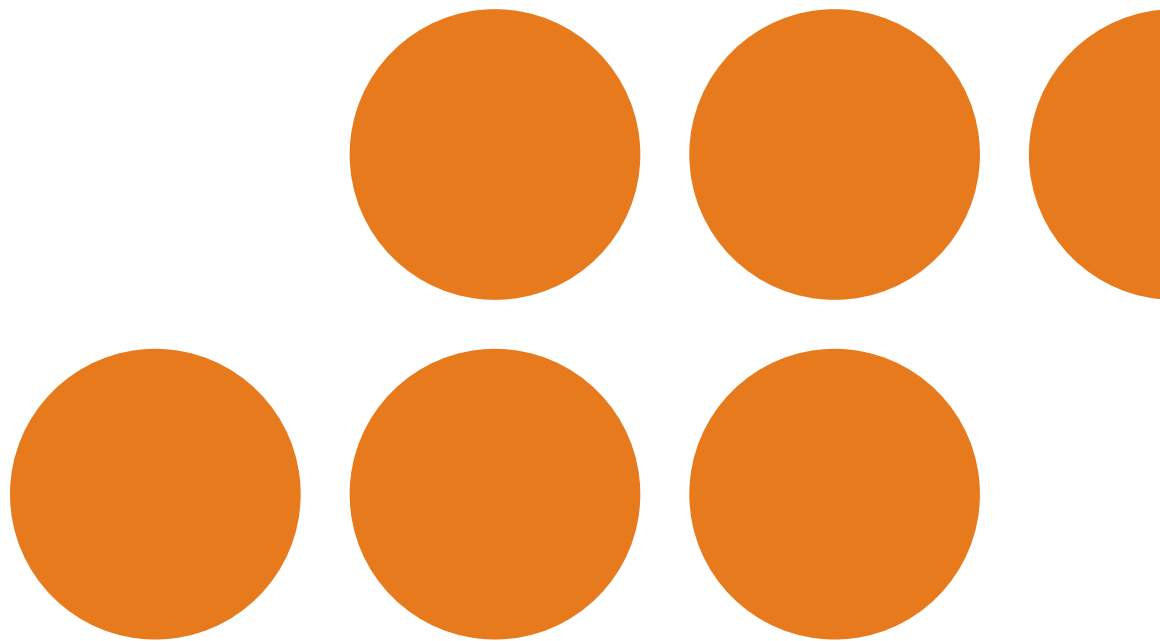


área de Territorio



área de Territorio

V CIOT

Conclusiones



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Conclusiones Área de Territorio

Miguel Ángel Troitiño Vinuesa

La crisis del modelo territorial vigente, con síntomas evidentes de caos y despilfarro territorial, convierte en una necesidad urgente, en el marco de una nueva cultura del territorio, tal como reclama el Manifiesto por Una Nueva Cultura del Territorio (2006) “entender el territorio como un recurso frágil de dimensiones múltiples y reforzar la dimensión pública de la ordenación y la acción territorial”. Para ello se contempla la necesidad, por un lado, de liderazgo institucional y visibilidad pública de la Ordenación del Territorio y, por otro, lograr que tenga participación y proyección social.



En relación con las ponencias y temáticas debatidas en el congreso agrupamos los debates y conclusiones alrededor de cuatro bloques: A. Cuestiones y Planteamientos Generales, B. La Ordenación del Territorio y la Agenda Territorial Europea; C. la Ordenación del Territorio en España; y D. La Territorialización de las Políticas.

A. Cuestiones y planteamientos generales.

La exposición y debate de las ponencias invitadas, así como de las ponencias y comunicaciones enviadas por los participantes en el congreso, ponen de manifiesto que se ha abierto un rico y constructivo debate donde se vislumbran ideas y planteamientos innovadores y sugerentes alrededor de cuestiones relevantes relacionadas con el territorio y su ordenación.

1. Surgimiento de una nueva cultura del territorio y de la acción territorial, con nuevos métodos y técnicas de trabajo y donde se reclama el paso de un modelo tecnocrático de ordenación territorial a otro participativo.
2. La necesidad de instrumentación de programas y acciones eficaces para superar los bloqueos administrativos existentes y avanzar en la solución de los problemas detectados.
3. Exigencia de una voluntad y un compromiso político que requieren, más allá del reparto de competencias, cooperación y concertación interadministrativa.

4. Territorializar las políticas de Ordenación del Territorio, haciendo legal lo que es ya real, dado que si los procesos territoriales son supramunicipales no se pueden gobernar solo con instrumentos municipales, tal como ocurre ahora en buen número de áreas metropolitanas
5. Asumir, de partida, la existencia y la complejidad de los problemas planteados y desde el territorio, entendido como un patrimonio colectivo, trabajar para ayudar a construir nuevos modelos de desarrollo.
6. Hay que resolver problemas a diferentes niveles y escalas, especialmente en los territorios más frágiles y allí donde los problemas son más complejos, tal como ocurre en los territorios metropolitanos y en las costas.
7. Comprometerse y asumir un compromiso profesional que reclame y ayude a provocar un cambio de rumbo profundo en las políticas de Ordenación del Territorio, para contribuir a darlas legitimidad y proyección social.

B. La Ordenación del Territorio y la Agenda Territorial Europea.

1. Aprovechar los impulsos de la Agenda Territorial Europea (2007) para reorientar y dotar de eficacia a la política territorial española. En este sentido se señala la necesidad de reforzar la cooperación intergubernamental y de rentabilizar las oportunidades del ESPON II (Observatorios Territoriales) para dar fundamento científico a la Ordenación del Territorio y contribuir a crear inteligencia territorial.
2. El tratado de Lisboa incorpora la cohesión territorial al derecho primario de la Unión Europea y ello abre nuevas posibilidades de actuación.
3. Reformar la Comisión Europea para gestionar la cohesión territorial y superar el arrinconamiento de la Ordenación del Territorio en la Agenda Política Europea. En esta dirección se plantea avanzar en las líneas trazadas por la ETE y la ATE, haciendo compatible crecimiento e innovación, garantía de equipamientos y servicios y preservación de los recursos patrimoniales. La experiencia de Alemania se presenta como bastante positiva.
4. Movilizar el capital territorial para afrontar los desafíos relacionados con el cambio climático, la cuestión migratoria, el modelo de consumo energético, etc. También se apuesta por el desarrollo policéntrico, en el marco de nuevas fórmulas de asociación y gobernanza territorial.
5. Definir con claridad la cohesión territorial y asumir el sueño de construir Europa, más allá del euro, con nuevas fórmulas de asociación y gobernanza territorial. En este sentido se destaca, por un lado, la necesidad de manejar con eficacia las políticas de comunicación

relacionadas con la Ordenación del Territorio y, por otro, compaginar de forma eficaz y responsable instrumentos formales e informales. También se señala la necesidad de instrumentos financieros para la planificación territorial sostenible y nuevas fórmulas institucionales para el gobierno de los espacios metropolitanos.

6. Internacionalizar la Agenda Territorial Europea, impulsando reuniones iberomericanas.
7. Incorporarse plenamente al debate sobre los Escenarios Territoriales Europeos (2020/2030) y demandar a las administraciones públicas que elaboren también los escenarios de España. La construcción de estos escenarios implica niveles científicos, de organización administrativa y gestión territorial y de decisión política.

C. La Ordenación del Territorio en España.

1. Tras un largo proceso (1983-2001), la Ordenación del Territorio está implantada en todas las Comunidades Autónomas, sin embargo el compromiso de los responsables políticos es bastante limitado.
2. Las experiencias y las situaciones son muy diversas, hay 44 planes aprobados pero en seis Comunidades Autónomas, entre ellas Madrid, no se ha aprobado todavía ningún plan.
3. Falta un acervo común, debatido y asumido, en relación a los contenidos de los instrumentos de Ordenación del Territorio, instrumentación y gestión, siendo difícil comparar y transferir conocimientos o experiencias. La Base de Datos de Instrumentos de Ordenación del Territorio, impulsada por el Ministerio de Medio Ambiente, puede contribuir a paliar esta situación.
4. Existen dificultades para construir e implantar una nueva cultura de la gestión territorial. Esta situación se relaciona, en mayor o menor medida, con la mimetización, sin demasiada reflexión, de los procedimientos y técnicas del planeamiento urbanístico.
5. Resulta urgente superar la limitada capacidad instrumental de los Planes Territoriales, ya sea por la indeterminación de sus propuestas o por la mezcla de los niveles estratégicos y normativos. Los planes de ámbito regional deben tener dimensión estratégica mientras que los subregionales ser reguladores y orientados a resolver problemas concretos.
6. Los Planes Territoriales para ser operativos y eficaces tienen que ser herramientas útiles para dinamizar y articular territorios, así como para resolver problemas de nivel supramunicipal.

7. Los Planes Territoriales tienen que dotarse de capacidad para imponer actuaciones y medidas activas y superar la intemporalidad de las propuestas. En este sentido resulta imprescindible dotarlos de Programas Coordinados de Acción Territorial. Se llama la atención sobre la debilidad de la participación pública, la falta de cooperación y concertación interadministrativa y la inexistencia de órganos adecuados de gestión.
8. Son urgentes mejoras de calado en la elaboración y gestión de los Planes Territoriales, incorporando la acción y los compromisos concertados, la cooperación y una participación activa que supere los enfoques meramente defensivos. Si esto no se logra, existe el riesgo, ya evidente en algunos casos, de un reforzamiento de las políticas sectoriales.
9. Hay necesidad de mecanismos e instrumentos de concertación y cooperación territorial a diversas escalas y niveles administrativos. En este sentido se señala el interés de la experiencia alemana y la necesidad de reforzar las relaciones interadministrativas, de forma que sea posible avanzar desde reparto competencial a la cooperación y la concertación, ya que los procesos territoriales no saben o no se ajustan a los límites administrativos.
10. Avanzar para dotar de eficacia y operatividad a los planes de Ordenación del Territorio requiere superar la ineficaz vía represiva de la disciplina urbanística y trabajar para incrementar el capital social.
11. Hay que dotar a las administraciones públicas de órganos específicos de gestión, con capacidad para impulsar o desarrollar propuestas innovadoras.
12. Para dar legitimidad social a los Planes Territoriales hay que evaluar con rigor sus niveles de eficacia.
13. Los Planes de Ordenación del Territorio deben entenderse como un instrumento que ayuda a la construcción compartida de un proyecto territorial. En este sentido, alguna experiencia participativa como la desarrollada con Estrategia Territorial de Navarra están marcando nuevas pautas de actuación.

D. Territorialización de las Políticas

1. El conocimiento y la inteligencia territorial son imprescindibles para actuar en la complejidad y dotarse de mecanismos de mediación para resolver los conflictos, concertar soluciones y comprometer inversiones. Los problemas detectados exigen poner límites a los procesos de urbanización descontrolada, al desarrollo inmobiliario de zonas del litoral ya saturadas y congestionadas y a los procesos de difusión territorial de la

artificialización del territorio en relación con el turismo y el ocio. En algunas zonas, el planeamiento comprometido multiplica un 300% lo existente.

2. En relación con el turismo, tal como se señala en el Plan Turismo 2020, es urgente construir un nuevo paradigma en un contexto de sostenibilidad global, optimización de los recursos y oportunidades y trabajar en la limitación o reducción de sus impactos. Hay que reducir la huella ecológica del turismo y superar situaciones de desbordamiento en relación con las emisiones CO2 y la pérdida de biodiversidad.
3. Ante el agotamiento del ciclo anterior, hay que avanzar en la creación de una cultura que asuma límites en el uso de los recursos territoriales y ello requiere inteligencia territorial, liderazgo institucional, implicación y participación social, construir modelos de referencia e impulsar acciones cualificadoras.
4. Territorializar las políticas de desarrollo rural, integrando las nuevas dimensiones y funciones del medio rural, buscando la conexión coherente y la complementariedad con las políticas medioambientales, así como complementariedad y cooperación entre los territorios rurales y urbanos.
5. Integrar coherentemente el patrimonio cultural y el paisaje en los proyectos territoriales, en cuanto que son recursos que atribuyen valor y ofrecen oportunidades de cualificación.
6. Humanización y territorialización de las políticas de Ordenación del Territorio en América Latina para evitar o combatir la pobreza pues, si bien se han incorporado a las políticas públicas, tienen una limitada operatividad.

Los problemas son complejos y las soluciones difíciles, pero no parece factible avanzar si no se logra dar visibilidad y dimensión social a la Ordenación del Territorio. Ello requiere, también, de una mayor participación de la sociedad civil en la defensa y gestión responsable e inteligente del territorio.

área de Territorio

V CIOT

Ponencias principales



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



La ordenación del territorio en la Agenda Política Europea

Andreas Hildenbrand Scheid

Geógrafo, Jefe de Servicio de Planificación Regional y Paisaje, Secretaría General de Ordenación del Territorio, Consejería de Obras Públicas y Transportes (Junta de Andalucía); Profesor Asociado en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Universidad de Sevilla.



1. RESUMEN

2007 ha supuesto un año con importantes impulsos para una mayor consideración de la dimensión territorial en la agenda política, tanto de la Unión Europea (UE) como de cada uno de sus Estados miembros, que determinarán en los años venideros el desarrollo de la política de ordenación del territorio y de otras políticas públicas con incidencia territorial. Estos impulsos son: 1) la aprobación de la Agenda Territorial Europea (ATE), 2) el inicio del programa ESPON II (2007-2013), 3) el comienzo de la aplicación práctica de la cooperación territorial como uno de los tres grandes objetivos de la política de cohesión de la UE en el período de 2007 a 2013, y 4) la incorporación de la cohesión territorial como objetivo de la UE en el Derecho comunitario primario en el marco del Tratado de Lisboa.

Partiendo de una reflexión inicial sobre los anteriores hechos, el presente trabajo, efectúa un balance de la indudable eficacia práctica que ha tenido la ETE, por un lado, en las políticas de ordenación del territorio en los Estados miembros y, por otro, en el marco de la Iniciativa Comunitaria INTERREG. A continuación, presenta las características esenciales de la ATE, considerando su proceso de elaboración, sus contenidos y su implementación, y ofrece un análisis en cuanto a la continuidad y los cambios que supone este documento respecto a la ETE. No obstante, y sin perjuicio de los éxitos incuestionables a la hora de aplicar la ETE en la política de ordenación del territorio en los Estados miembros y a través de la Iniciativa Comunitaria INTERREG, la ETE ha tenido una consideración insuficiente en la mayoría de las políticas sectoriales con impactos directos sobre el territorio, una deficiencia que afecta tanto a las políticas comunitarias como a las políticas llevadas a cabo en los Estados miembros.

Por ello, el presente trabajo termina con un conjunto de consideraciones críticas finales, en las que se presentan los hechos empíricos que fundamentan la anterior conclusión y se identifican las razones de la situación de "arrinconamiento" de la ordenación del territorio. Esta crítica culmina en varias propuestas sobre posibles líneas de acción para remediarla y crear condiciones favorables para que la ordenación del territorio en general, y especialmente la aplicación de la ATE,

figuren en los próximos años como asuntos de mayor prioridad en la agenda política europea.

2. 2007 – UN AÑO CON IMPORTANTES IMPULSOS PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA AGENDA POLÍTICA EUROPEA

2007 significa un año en el que se han producido importantes impulsos para una mayor consideración de la dimensión territorial en la agenda política, tanto de la Unión Europea (UE) como de cada uno de sus Estados miembros. Estos impulsos determinarán en los años venideros el desarrollo de la política de ordenación del territorio y de otras políticas públicas con incidencia territorial.

En primer lugar, el 25 de mayo de 2007 en el Consejo informal de los Ministros responsables de la ordenación del territorio celebrado en la ciudad de Leipzig se aprobó, bajo la presidencia alemana del Consejo de la UE, la Agenda Territorial Europea. Este documento contribuye desde la perspectiva territorial a la Estrategia de Lisboa (de 2000, renovación en 2005) centrada en el crecimiento económico y a la Estrategia de Gotemburgo de 2001 dirigida a la sostenibilidad. Por otra parte, toma en consideración los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo, aprobados en el año 2000 en Hannover por la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio (CEMAT) en el seno del Consejo de Europa. Asimismo, guarda una estrecha relación con la Carta de Leipzig sobre Ciudades Sostenibles, aprobada por el mismo Consejo informal el día 24 de mayo.

La ATE constituye un nuevo hito en las iniciativas a escala de la UE más directamente relacionadas con la ordenación del territorio: la elaboración de visiones estratégicas para el desarrollo del territorio comunitario (*spatial visions*), cuya manifestación más clara, pero no única, ha sido hasta la fecha la Estrategia Territorial Europea (ETE) aprobada en 1999.⁶⁷ La ATE da continuidad a los planteamientos de la ETE pero, a su vez, añade varios cambios, pudiéndose destacar su finalidad de poner el capital territorial, es decir, los diversos potenciales de desarrollo existentes en las regiones de la UE, al servicio de la consecución del objetivo de un crecimiento económico sostenible de la UE y de los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Establece un marco de referencia para las políticas comunitarias con incidencia territorial y las políticas de ordenación del territorio promovidas en los Estados miembros por los poderes nacionales, locales y sobre todo regionales, que, en la mayoría de los casos, son las instituciones competentes para la realización de estas políticas. Sobre todo, ha de destacarse que la ATE, al igual que la ETE de 1999, no es un instrumento de una política comunitaria anclada en el Derecho comunitario, ya que la UE no tiene competencias en materia de ordenación del territorio, sino es fruto de un consenso político logrado en el marco de los Consejos informales de los Ministros de los Estados miembros responsables en materia de ordenación del territorio.

⁶⁷ Sobre las funciones de visiones (Europa 2000 y 2000+, ETE, ATE), conceptos (ejes de desarrollo, *gateway cities*, desarrollo policéntrico) y metáforas (plátano azul, racimo de uvas, pentágono) de carácter espacial usadas a escala de la UE, puede verse el trabajo de TATZBERGER (2006).

En segundo lugar, 2007 es el año en que se inicia el programa ESPON II (2007-2013) referido al *European Spatial Planning Observation Network*, la red de cooperación europea que mediante su labor de análisis y prospectiva territorial presta a las instituciones de la UE y a los Estados miembros un apoyo científico a sus políticas. Por ejemplo, en el marco de la política de cohesión de la UE los datos generados por ESPON fundamentan la información territorial de los Informes sobre la Cohesión Económica y Social publicados periódicamente por la Comisión, siendo el más reciente el Cuarto Informe presentado en mayo de 2007. Asimismo, los productos de ESPON, indicadores territoriales, escenarios, tipologías, métodos, etc., también pueden tener su utilidad para las decisiones con incidencia territorial de los actores económicos y sociales (*stakeholders*). Sobre la base de las buenas experiencias del programa ESPON I (2002-2006), la ATE recomienda que ESPON II, “en estrecha cooperación con la Comisión Europea, asuma un análisis más en profundidad de los efectos de las políticas de la UE sobre la cohesión territorial, revele las relaciones causa-efecto y desarrolle indicadores operativos para una información habitual sobre materias territoriales.”

En tercer lugar, 2007 supone también el primer año en que comienza a operar en la práctica la cooperación territorial como uno de los tres grandes objetivos de la política de cohesión de la UE durante el período de 2007 a 2013. Tras el acuerdo de los 25 Jefes de Estado y de Gobierno durante la noche del 16 de diciembre de 2005 sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013 de la UE, que proporcionó a la Unión un marco presupuestario estable hasta 2013, la política comunitaria de cohesión tiene tres objetivos prioritarios: la convergencia, la competitividad y el empleo y la cooperación territorial. Lo que hasta ahora había sido una simple Iniciativa Comunitaria denominada INTERREG para instrumentar y cofinanciar con fondos comunitarios la cooperación territorial a nivel transfronterizo, transnacional o interregional se ha convertido en uno de los objetivos centrales (el nuevo objetivo 3) de la política comunitaria de cohesión. Esto significa que más que hasta ahora los proyectos de la cooperación territorial han de contribuir a la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa y de la Estrategia de Gotemburgo.

Como se señalará más adelante, INTERREG ha sido a lo largo de sus tres ediciones, y especialmente en lo que respecta a la cooperación transnacional a través de INTERREG III B (2000-2006), un elemento clave y exitoso para la puesta en práctica de actuaciones de ordenación del territorio realizadas en desarrollo de la ETE. En cuanto a la cooperación territorial transnacional, en 2007 casi todos los programas de cooperación han iniciado su andadura con las respectivas convocatorias para solicitar las ayudas financieras de la UE. En el mismo día de mi intervención de hoy, el 22 de noviembre de 2007, se efectuará en Marsella el Seminario de lanzamiento oficial (*kick off*) del Programa Operativo MED para la cooperación transnacional en el Espacio Mediterráneo durante el período 2007-2013.

En cuarto lugar, en 2007 se dio la luz verde para que la cohesión territorial, que de hecho ya operaba, junto a la cohesión económica y social, como una tercera dimensión de la política comunitaria de cohesión, pudiera conseguir un sólido

fundamento jurídico a máximo nivel en el Derecho primario de la UE, es decir, dentro del sistema de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y los Tratados posteriores que han venido a completarlos o modificarlos. El Tratado de Lisboa, fruto del pacto alcanzado el 19 de octubre de 2007 en el Consejo Europeo de Lisboa por los Jefes de Estado y de Gobierno, sustituye al fallido Tratado de la Constitución Europea y significa que la cohesión territorial, uno de los elementos novedosos recogidos ya en el proyecto constitucional europeo, se convertirá en uno de los grandes objetivos de la UE. Asimismo, la cohesión económica, social y territorial pertenecerá a los ámbitos que forman parte de las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros. De ahí se derivarán, como veremos más adelante, también consecuencias para la futura acción de la UE y de los Estados miembros en materia de ordenación del territorio.

La elaboración de *spatial visions* para el territorio de la UE es el eje de acción desde la escala de la UE más directamente vinculado a la política de ordenación del territorio. Asimismo, los Consejos informales de los Ministros de los Estados miembros responsables en materia de ordenación del territorio hasta la fecha son la vía por la que más esfuerzos se están desarrollando para posicionar mejor en la agenda política de las instancias comunitarias la atención a la dimensión territorial del desarrollo de la UE. Por ello, en el presente trabajo se efectúa primero un balance de la eficacia práctica de la ETE. Este balance se refiere, por un lado, a las políticas de ordenación del territorio promovida por las regiones u otras instancias competentes en España y otros países europeos y, por otro, al desarrollo de la ETE en el marco de la Iniciativa Comunitaria INTERREG. A continuación, se analizarán las características de la ATE, considerando su proceso de elaboración, sus contenidos y su implementación, y destacando, sobre todo, la continuidad y los cambios que supone este documento respecto a la ETE.

3. LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA (ETE): UN DOCUMENTO CON EFICACIA PRÁCTICA EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La Estrategia Territorial Europea, fruto del Consejo informal de los Ministros de los Estados miembros responsables en materia de ordenación del territorio celebrado, bajo la presidencia alemana del Consejo de la UE, en la ciudad alemana de Potsdam los días 10 y 11 de mayo de 1999, ha sido un documento importante en varios sentidos.

No sólo ha formulado para el conjunto del territorio europeo objetivos comunes como el objetivo general del desarrollo territorial equilibrado y sostenible y un conjunto de objetivos específicos como el desarrollo urbano policéntrico, el acceso equivalente a las infraestructuras y el conocimiento, la necesidad de una nueva relación entre campo y ciudad y la gestión prudente de la naturaleza y del patrimonio cultural, sino también ha contribuido a generar un lenguaje común entre los políticos y expertos provenientes de distintas culturas de planificación territorial. Además con su aprobación, tras una década de reuniones informales iniciados en 1989 en Nantes, se ha consolidado definitivamente el esfuerzo continuo de los Ministros responsables en materia de ordenación del territorio

para formular visiones prospectivas y estratégicas del desarrollo territorial a escala de la UE; un esfuerzo que ha desembocado en el proceso de la Agenda 2007 que culminó en la aprobación de la ATE.

Un aspecto que conviene resaltar es el hecho de que con las reuniones informales se ha implantado un nuevo estilo de cooperación a escala comunitaria.⁶⁸ En estas reuniones, son los Ministros de los Estados miembros que desde el principio y en deliberación mutua y con la Comisión Europea, que participa en dichas reuniones, han impulsado y determinado con sus criterios el proceso de elaboración de la ETE (y también de la posterior ATE). Se trata por tanto, de un procedimiento muy diferente al que se suele aplicar en las materias en las que la Comisión ostenta la competencia y donde la Comisión ejerce la iniciativa y determina con sus planteamientos iniciales (en forma de Comunicaciones) desde el primer momento el rumbo general del proceso de decisión política, sin perjuicio de que en este proceso los Estados miembros también pueden ejercer su influencia.

La ETE no es Derecho comunitario en sentido estricto sino un documento de consenso político que forma parte del *soft law*, es decir, sus contenidos no tienen un efecto jurídicamente vinculante.⁶⁹ No obstante, la ETE ha puesto de manifiesto una eficacia práctica incuestionable, como marco de referencia de las políticas de ordenación del territorio en los Estados miembros y en el marco de la política de cohesión de la UE a través de la Iniciativa Comunitaria INTERREG dedicada a la cooperación territorial.

En España, la ETE se ha tenido en cuenta en varias leyes de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas, entre ellas la Ley 4/2004 de Valencia, la Ley 14/2000 de las Islas Baleares, la Ley 1/2001 de Murcia, y la Ley 2/2001 de Cantabria. La Estrategia Territorial de Navarra (ETN) aprobada en 2005 constituye entre los planes o estrategias de ordenación del territorio existentes en España el caso más claro de recepción de la ETE. Su influencia se refleja especialmente en el diagnóstico y en los objetivos y líneas estratégicas de la ETN. Otros ejemplos de la toma en consideración de la ETE en España son las Directrices de Ordenación General y de Ordenación del Turismo de Canarias aprobadas en 2003 y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) aprobado en 2006.

En el Reino Unido, la ETE ha sido objeto de una de las Orientaciones para la Planificación Territorial (PPG) del Gobierno nacional, la *Planning Policy Guidance Note* nº 11 de 2000, en la que se establece que la ETE ha de tenerse en cuenta en la elaboración de los documentos de la planificación territorial de ámbito subregional, los *Regional Planning Guidance Notes (RPG)*, sustituidos, recientemente, por los *Regional Spatial Strategies (RSS)*. En este sentido, la ETE está presente, por ejemplo, en la *Regional Planning Guidance for the South West* de 2001, en la *Regional Spatial Strategy for Yorkshire and the Humber to 2016* de 2004 y la *Regional Spatial Strategy for the East Midlands* de 2005. Todos estos documentos hacen referencias expresas a la ETE y han diseñado sus contenidos

⁶⁸ Ver SCHMITZ/SELKE Y OTROS (1999: 123).

⁶⁹ Sobre la ETE y su consideración como *soft law* puede verse PAREJO NAVAJAS (2007).

en coherencia con ella. Lo mismo se observa para los casos de Gales (*Planning Policy Wales, 2002*) y Escocia (*National Planning Framework for Scotland, 2004*), regiones que tienen sistemas de planificación territorial diferenciados del sistema inglés. Asimismo, también la Estrategia Territorial para el Gran Londres (*The London Plan. Spatial Development Strategy for Greater London*) aprobada en 2004 hace varias referencias a la ETE y conecta con ella especialmente en lo que respecta al policentrismo.

Alemania ha sido, junto a Holanda y Francia, el país que más ha influido en el diseño de los contenidos de la ETE. No es una casualidad que bajo la presidencia alemana del Consejo de la UE se han producido los grandes avances para la ETE, por un lado, la presentación del primer borrador de la ETE (el documento “Principios para una Política de Ordenación del Territorio Europeo”) en el Consejo informal de Leipzig en 1994, que recogía ya en gran parte los contenidos esenciales de la versión definitiva de la ETE,⁷⁰ y, por otro, la aprobación de la ETE en el Consejo informal de Potsdam en 1999. El Marco Orientativo para la Política de Ordenación del Territorio, aprobado en 1993 por la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (MKRO) de la Federación y de los Länder, que ofrece una estrategia territorial para el conjunto del territorio de Alemania y representa uno de los ejemplos de la utilidad del federalismo cooperativo en materia de ordenación del territorio, tomó en cuenta las visión territorial de la UE entonces disponible, el documento Europa 2000 publicado en 1991 (completado por Europa 2000+ en 1994).

En junio de 2006 la MKRO aprobó un nuevo Marco Orientativo, el documento “Visiones y Estrategias de Acción para el Desarrollo Territorial de Alemania”. Este documento concentra sus planteamientos en tres grandes visiones - “Crecimiento e Innovación”, “Garantía de los Equipamientos y Servicios” y “Preservación de los Recursos/Desarrollo de los Paisajes Culturales” - y ha sido elaborado en consonancia con la ETE. Pero a su vez, representa la anticipación a nivel nacional de aquellos contenidos que por iniciativa alemana se han integrado en la ATE. Los planes de ordenación del territorio de los Länder a escala regional y subregional han tenido en cuenta la ETE. Además, en algunos sitios ya se están formulando planes que se encuentran en la línea de las prioridades temáticas de la ATE. Uno de estos casos son los Länder de Berlín y Brandeburgo, donde en octubre de 2007 se inició la fase de información pública del nuevo Plan Territorial Conjunto (LEP B-B: *Landesentwicklungsplan*).

La propia ETE asignó para su aplicación un papel importante a la Iniciativa Comunitaria INTERREG destinada a la cooperación territorial, Señaló entre las tres modalidades de dicha cooperación, transfronteriza, transnacional e interregional, especialmente la utilidad de la cooperación transnacional (INTERREG III B), que se refiere a la cooperación de los Estados miembros en nueve grandes espacios geográficos europeos.⁷¹ Por su parte, las Orientaciones

⁷⁰ Ver HILDENBRAND SCHEID (1996a y 1996b).

⁷¹ 1) Región del Mar del Norte, 2) Zona metropolitana de Europa del Noroeste (NWMA), 2) Sudoeste Europeo/Diagonal continental, 4) Espacio de Europa Central del Adriático, del Danubio y de Europa del Sureste (CADSES), 5) Región del Mar Báltico, 6) Mediterráneo Occidental/Alpes Latinos, 7) Espacio Atlántico, 8) Espacio Alpino y 9) Periferia del Norte.

de la Comisión Europea para el desarrollo de INTERREG III publicadas en septiembre de 2004 previeron como uno de los temas prioritarios de la cooperación las recomendaciones de la ETE. Abrieron la posibilidad de obtener ayudas para la elaboración de estrategias operativas de desarrollo territorial a escala transnacional, incluida la cooperación entre ciudades y entre zonas urbanas y rurales, con vistas al fomento de un desarrollo policéntrico y sostenible.

La oferta de INTERREG III para la cooperación transnacional tuvo en todos los Estados miembros una acogida favorable y se pusieron en marcha numerosos proyectos de cooperación. INTERREG III B ha tenido resultados positivos, probablemente también porque los diferentes proyectos se dedicaron no tanto a la ordenación del territorio sino primordialmente al desarrollo territorial.⁷² Se han generado múltiples beneficios generales. Entre ellos figuran la creación de efectos sinérgicos, oportunidades de aprendizaje colectivo y de ensayar acciones piloto capaces de dar lugar a posteriores inversiones (sobre todo cuando en estas acciones se practicaba la cooperación pública-privada), así como la contribución a la construcción de Europa “desde abajo” y la adquisición de competencia por las regiones y ciudades en asuntos europeos, lo cual repercute favorablemente en sus posibilidades de desarrollo y su competitividad,

Con las miras puestas en la ETE, INTERREG IIIB ha supuesto la formación de redes de cooperación entre miles de actores y centenares de ciudades y regiones de diferentes países que con sus acciones han contribuido de forma significativa a la puesta en práctica de las prioridades temáticas de la ETE. La atención a estas prioridades muestra una concentración en función de las características, potenciales y problemas existentes en cada uno de los nueve espacios de cooperación. Así, en el Sur de Europa se han realizado especialmente proyectos que se referían a la preservación y gestión de los paisajes culturales. Un ejemplo es el proyecto PAYS.DOC en el Mediterráneo Occidental que liderado por Andalucía se desarrolló en forma de una amplia red de cooperación compuesta por 13 regiones de España, Italia, Francia y Grecia.⁷³ En el Espacio Alpino y la Región del Mar Báltico una gran parte de los proyectos llevados a cabo abordaron las infraestructuras de transporte con el objetivo de mejorar de la accesibilidad interna y la articulación con el exterior. A su vez, el Espacio Alpino fue objeto de proyectos para la preservación y el uso sostenible de los recursos naturales y de proyectos en el ámbito de la prevención de riesgos naturales. Por último, en la Región del Mar del Norte y la Zona metropolitana de Europa del Noroeste, que se encuentran en el ámbito de influencia el río Rin, se concentraron muchos proyectos sobre la protección contra inundaciones.

4. LA AGENDA TERRITORIAL EUROPEA (ATE): CONTINUIDAD Y CAMBIOS EN LA VISIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL DE LA UE

⁷² Ver en este sentido BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR-, BAU UND STADTENTWICKLUNG (2007: 1).

⁷³ Los resultados de PAYS.DOC pueden verse en www.paysmed.net.

La ATE es el resultado del proceso denominado Agenda 2007 que se inició bajo la presidencia holandesa del Consejo de la UE en la reunión ministerial informal celebrada en Róterdam en 2004. En el Consejo informal celebrado en 2005 en Luxemburgo se acordaron nuevas prioridades territoriales como base de las futuras actividades comunes, y la formulación de un informe sobre “el Estado y las Perspectivas Territoriales de la Unión Europea”, alimentado por estudios e indicadores de ESPON, que proporcionó a la ATE su soporte científico. A su vez, se buscó en este proceso de elaboración de la ATE un diálogo a nivel europeo con los agentes económicos y sociales interesados, celebrándose en junio de 2006 en Amsterdam una Conferencia de *stakeholders*. En marzo de 2007 se debatió en la Reunión de Directores Generales en Berlín el informe “Estado y Perspectivas Territoriales de la Unión Europea” y, finalmente, el 25 de mayo de 2007 se aprobó en Leipzig el texto definitivo de la ATE. En el Consejo informal de Leipzig, en el que participaron los 27 Estados miembros de la UE, estaban también presentes representantes de un amplio espectro de instituciones y actores: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo el Comité de las Regiones, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Europa, la OECD así como redes de la cooperación urbana, regional y científica y varias ONG’s. También habían sido invitados al acto de la aprobación de la ATE los tres candidatos para un futuro ingreso en la UE (Croacia, A.R.Y. de Macedonia y Turquía) así como Suiza, Noruega, Islandia y Rusia, que presidía en este momento la CEMAT.

La ATE, dividida en cuatro capítulos y con el subtítulo “Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”, marca en su primer capítulo como tarea futura reforzar la cohesión territorial. A tal respecto, señala como objetivos específicos: 1) la promoción de un desarrollo territorial policéntrico de la UE, con objeto de hacer un mejor uso de los recursos disponibles en las regiones europeas, 2) la integración territorial de los lugares donde vive la gente, 3) la contribución a una Europa que sea cultural, social, ambiental y económicamente sostenible, 4) la integración de los Estados miembros más recientes dentro de la política de desarrollo urbano policéntrico, y 5) la solidaridad territorial, asegurando mejores condiciones y calidad de vida con las mismas oportunidades, orientadas hacia los potenciales regionales y locales, con independencia de donde vive la gente, en el área central europea o en la periferia.

En su segundo capítulo la ATE recuerda que existen varios nuevos e importantes desafíos para el territorio europeo: el cambio climático, los retos energéticos, la acelerada integración en la competencia económica global, los impactos de la ampliación de la UE sobre la cohesión, la sobreexplotación de los recursos y la pérdida de biodiversidad y los efectos territoriales de los cambios demográficos.

Ante estos desafíos la ATE insiste en la necesidad de identificar y movilizar los potenciales diversos de las regiones europeas para contribuir al crecimiento económico sostenible y la creación de empleo en la UE. Igualmente, da especial importancia a la aportación que pueden hacer las ciudades y regiones para hacer frente a los desafíos energéticos y del cambio climático. Pero, sobre todo, recuerda que las ciudades y regiones europeas “deben estar firmemente vinculadas a los procesos de gobernanza para la puesta en práctica de la Estrategia de Lisboa así como a los Programas Nacionales de Reforma”.

Especialmente, aquí queda patente cual es el mensaje, no único, pero primordial de la ATE: poner el capital territorial de las diferentes áreas de Europa al servicio del cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.⁷⁴ Además, la ATE considera que las diferentes políticas de la UE deben considerar más los potenciales locales, regionales y nacionales y los intereses de los agentes implicados, mediante un enfoque estratégico de desarrollo territorial integrado.

En este contexto, el capítulo tercero de la ATE marca seis prioridades para el desarrollo territorial en la UE:

- 1) El fortalecimiento del desarrollo policéntrico y de la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades.
- 2) La necesidad de establecer nuevas formas de asociación y gobernanza territorial entre áreas rurales y urbanas.
- 3) La promoción de agrupaciones (clusters) regionales para la competencia e innovación en Europa.
- 4) El fortalecimiento y la extensión de las Redes Transeuropeas.
- 5) La promoción de la gestión transeuropea de riesgos incluyendo los impactos del cambio climático.
- 6) El fortalecimiento de las estructuras ecológicas y los recursos culturales como valor añadido para el desarrollo.

En el cuarto capítulo la ATE señala las acciones para su puesta en práctica, contemplando acciones de las instituciones europeas, acciones para la cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE, acciones para reforzar la cohesión territorial en los Estados miembros de la UE y acciones conjuntas de los Ministros. Para éstas últimas la ATE ofrece un calendario detallado. Este calendario se inicia con el Consejo Informal de Azores, que se celebrará los días 23 y 24 de noviembre de 2007 para deliberar sobre un Primer Programa de Acción de la ATE, y se extiende hasta la presidencia húngara del Consejo de la UE en 2011, año para el que se prevé la revisión de la ATE.

Entre las diferentes acciones considerados en el cuarto capítulo de la ATE pueden destacarse tres: 1) la recomendación de que ESPON efectúe un análisis más en profundidad de los efectos territoriales de las políticas de la UE, 2) el compromiso de los Ministros de facilitar el debate desde el punto de vista territorial sobre los documentos clave de la UE que en los próximos años serán objeto de evaluación intermedia o revisión, y 3) la utilización del nuevo objetivo 3 de la política de cohesión como instrumento para la consolidación de redes europeas de ciudades y regiones y para apoyar nuevos corredores europeos de desarrollo orientados a la innovación.

Comparando la ATE con la ETE, lo primero que se observa es el hecho de que la ATE es un documento muy corto. La razón para ello es que al final del proceso de elaboración de la ATE se consideró conveniente que los ministros aprobasen en

⁷⁴ El capital territorial no aparece en el texto de la ATE, pero es un concepto clave en el que se ancla este documento, como pone de manifiesto el hecho de que con una reflexión sobre este concepto se inicia el texto del Informe "Estado y Perspectivas Territoriales de la UE".

Leipzig un texto más corto, ejecutivo y de contenido más político.⁷⁵ De todas formas, a la ATE acompaña como documento más amplio y de carácter técnico el Informe “Estado y Perspectivas Territoriales de la UE”.

La ATE, que opera en un ámbito geográfico mucho más amplio que la ETE, en la Europa de 27 Estados miembros, no significa la sustitución de la misma. De acuerdo con el primer apartado del capítulo tercero de la ATE, los tres objetivos principales de la ETE siguen siendo vigentes. Esta continuidad de la ETE también se manifiesta en las prioridades territoriales de la ATE (desarrollo policéntrico, asociación entre áreas rurales y urbanas, redes transeuropeas, estructuras ecológicas y recursos culturales).

Como prioridades nuevas que aporta la ATE aparecen: el fortalecimiento de la innovación a través de redes de regiones urbanas y ciudades, la promoción de agrupaciones (clusters) regionales para la competencia e innovación en Europa y la promoción de la gestión transeuropea de riesgos, incluyendo los impactos del cambio climático. Entre estas prioridades nuevas dominan las que se refieren al desarrollo económico, lo cual confirma de nuevo que la ATE debe contribuir, esencialmente, al crecimiento económico sostenible y a la consecución de los objetivos de la estrategia de Lisboa.

Al igual que la ETE, la ATE tiene una estrecha relación con las iniciativas a escala europea en materia de desarrollo urbano. Un día antes de la aprobación de la ATE se adoptó la Carta de Leipzig sobre Ciudades Sostenibles a la que la ATE hace una referencia expresa en su texto. En su momento, poco después de la aprobación de la ETE la Comisión Europea aprobó en octubre de 1999 el documento “Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible” que recogía varias referencias a la ETE.

A diferencia de la ETE, la elaboración de la ATE apostó por una mayor participación de los agentes económicos y sociales en la elaboración de la ATE y, a su vez, refleja una mayor atención a la cuestión de la implementación. Otra diferencia respecto a la ETE se observa en cuanto al tratamiento del paisaje. La ETE señaló para la “gestión creativa de los paisajes culturales” varias líneas de acción. La ATE, sin embargo, contiene sólo una única y escueta referencia a los paisajes culturales en la sexta de sus prioridades para el desarrollo territorial. La ATE en otra parte de su texto conecta con el Consejo de Europa, concretamente con la CEMAT. Por ello, sorprende que en relación al paisaje no se haya efectuado una referencia expresa a la cada vez más importante Convención Europea del Paisaje del Consejo de Europa, adoptada en 2000 y firmada por 37 Estados europeos y ratificado ya por 24.

5. CONSIDERACIONES FINALES

a. Superar el “arrinconamiento” actual de la ordenación del territorio en la agenda política europea

No cabe la menor duda de que la ETE ha sido un éxito en lo que se refiere a su aplicación en la política de ordenación del territorio llevado a cabo en los Estados miembros por las regiones u otros poderes competentes y en lo que respecta a su

⁷⁵ Ver ASCASIBAR (2007: 19).

desarrollo a través de la Iniciativa Comunitaria INTERREG. Las experiencias señaladas a lo largo del presente trabajo corroboran esta conclusión.

No obstante, fuera del ámbito de la legislación y planes o estrategias de la propia política de ordenación del territorio la ETE ha tenido poco éxito. Por regla general, ha sido un documento ignorado por las diferentes políticas comunitarias y las políticas sectoriales con impactos directos sobre el territorio llevadas a cabo en los Estados miembros.

La Estrategia de Lisboa, el gran “catequismo” actual de la UE que determina a todas las estrategias y políticas comunitarias, tanto en su versión inicial de 2000 como en su versión renovada lanzada en 2005, no menciona la ETE y tampoco hace ninguna referencia a la cohesión territorial. Igualmente, la Estrategia de la UE para el Desarrollo Sostenible aprobada en 2001 en Gotemburgo no considera la cohesión territorial y no menciona la ETE, aprobada tan solo dos años antes. Por su parte, la normativa y los documentos clave de la UE para las políticas comunitarias en materia de medio ambiente, transporte, redes transeuropeas y desarrollo rural, si bien suelen hacer referencias a la cohesión territorial, como por ejemplo, las Directrices Estratégicas Comunitarias de Desarrollo Rural 2007-2013 y el Libro Blanco “La política europea de transporte cara a 2010: la hora de la verdad” de 2002, sin embargo, no incluyen referencias a la ETE.

Evidentemente, en la normativa y los documentos clave de la política comunitaria de cohesión, la dimensión territorial de la cohesión a lo largo de los años ha recibido una creciente atención, como lo demuestran especialmente los Informes sobre la Cohesión Económica y Social. No obstante, en las Directrices Estratégicas Comunitarias para dicha política (“Política de Cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias 2007-2013”) presentadas el 5 de julio de 2005 por la Comisión y adoptadas por el Consejo el 6 de octubre de 2006, el concepto de la cohesión territorial que se emplea en este texto no recibe una definición capaz de aclarar su significado en el contexto de la política de cohesión. Además, no se hace referencia alguna a una posible estrategia de desarrollo territorial para el conjunto de la UE, lo cual sorprende, teniendo en cuenta que en estas fechas los Ministros responsables de la ordenación del territorio ya estaban trabajando intensamente, con el conocimiento y la participación de la propia Comisión, en el proceso de la Agenda 2007 encaminada a la elaboración de la futura ATE. En suma, la Comisión, tras la aprobación de la ETE, no hizo grandes esfuerzos para impulsar su aplicación o desarrollar una nueva visión territorial estratégica integrada a nivel de la UE, sino ha preferido avanzar lentamente en el camino de la cohesión territorial, considerándola como algo que ya de forma implícita estuviera recogido en la cohesión económica y social.⁷⁶

Una de las pocas excepciones en este panorama insatisfactorio ha sido el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, presentada el 25 de julio de 2001 por la Comisión Europea. En el marco de sus propuestas encaminadas a reforzar la participación en la elaboración y aplicación de las políticas comunitarias el Libro Blanco aboga por una mayor coherencia general de las políticas y señala que se

⁷⁶ Así la valoración de (FALUDI 2007: 95).

deberá tener en cuenta el impacto territorial de las políticas comunitarias en materia de transporte, energía y medio ambiente, considerando que estas políticas “deben formar un todo coherente”. Asimismo, insiste en la necesidad de que “las decisiones adoptadas a nivel regional o local deberán ser compatibles con un abanico más amplio de principios que cimentarán una ordenación más sostenible y equilibrada del territorio de la Unión”.⁷⁷ En este contexto, hace una referencia expresa a la ETE como una de las bases para la elaboración de indicadores que permitan detectar los ámbitos en que aún se precisa una mayor coherencia, entendiendo esta elaboración como un elemento del diálogo reforzado de Comisión con los Estados miembros, sus regiones y ciudades.

En lo que se refiere a los Estados miembros y centrándonos aquí en el caso de España, el Programa Nacional de Reformas (PNR) de España del 13 de octubre 2005 efectúa algunas referencias a la cohesión social y territorial. Hace referencias continuas a la Estrategia de Lisboa, que en los PNR tiene su instrumento de implementación en los Estados miembros, sin embargo no menciona la ETE y tampoco la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la UE, si bien el desarrollo sostenible constituye uno de los hilos conductores de los siete ejes de acción de este programa. El Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte 2005-2020 (PEIT), aprobado por el Gobierno de la Nación en julio de 2005, que regirá a largo plazo las políticas en esta materia, contempla entre sus objetivos generales contribuir a la cohesión social y territorial. A su vez, hace una referencia a la Estrategia de la UE para el Desarrollo Sostenible, pero no menciona la ETE y tampoco la Estrategia de Lisboa. En el texto del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 aparecen ni la cohesión territorial ni la ETE, y la ordenación del territorio figura tan sólo una vez en el marco de una frase genérica sobre la política agraria y de desarrollo rural. Por su parte, el borrador de 2007 de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible tampoco contiene una referencia a la ETE, que precisamente en la sostenibilidad tiene uno de sus objetivos principales.⁷⁸ En el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España 2007-2013, que rige para las regiones del objetivo de la convergencia de la política comunitaria de cohesión, se encuentran algunas referencias a la ordenación del territorio y la cohesión territorial pero una vez más se confirma la tónica general: la ETE no aparece.

En las Comunidades Autónomas, la mayoría de los Programas Operativos FEDER 2007-2013 ignoran la ETE, siendo excepciones de la regla los respectivos programas de Andalucía y Navarra y, en relación con el período de programación anterior (2000-2006), los programas operativos de Castilla y León y de Murcia.⁷⁹

⁷⁷ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: La gobernanza europea. Un Libro Blanco, COM (2001) 428 final, Bruselas, 25 de julio de 2001, p. 15.

⁷⁸ Por otra parte, la versión actual de la Estrategia se conforma con señalar las externalidades negativas del excesivo consumo y de la desordenada ocupación del suelo por el crecimiento urbanístico, pero no ofrece propuesta alguna sobre las contribuciones que pueden hacerse desde el urbanismo y la planificación territorial para lograr un desarrollo sostenible y que, ajuicio del autor del presente trabajo, deberían incluirse en dicha Estrategia.

⁷⁹ En el caso de Navarra la referencia a la ETE no es explícita sino indirecta, a través de la mención expresa de la Estrategia Territorial de Navarra 200-2025 que es el documento de referencia de la política regional de esta Comunidad Autónoma.

Por regla general, en los planes y programas de las Comunidades Autónomas para sus políticas sectoriales con incidencia territorial se recogen referencias a la cohesión territorial pero no figuran referencias a la ETE. Un ejemplo aporta el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013 que no menciona la ETE, si bien hace una referencia al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, documento para el que la ETE es un referente. Dentro de este panorama de olvido generalizado de la ETE, el Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013 constituye la excepción que confirma la regla. Este Plan, firmado el 24 de julio de 2006 por el Presidente de esta Comunidad Autónoma y los dirigentes de la Confederación Regional de Organizaciones de Empresarios de Murcia y de los sindicatos mayoritarios (UGT y CC.OO.) ha incorporado una referencia expresa a la ETE y la Estrategia de la UE para el Desarrollo Sostenible en el marco de su capítulo dedicado a los objetivos para la sostenibilidad territorial y ambiental.

En definitiva, la eficacia práctica de la ETE, por regla general, se ha limitado al ámbito de la política de ordenación del territorio y su consideración en las políticas sectoriales de incidencia territorial ha sido sumamente débil. Este hecho es preocupante, porque si se quiere lograr un desarrollo eficaz de la ATE en los años venideros esta situación de recepción “endogámica” de una estrategia territorial de escala europea no puede continuar. Si se pretende lograr un desarrollo territorial en consonancia con los requerimientos de la sostenibilidad, cohesión y competitividad es imprescindible que las actuaciones de las diferentes políticas públicas tengan el necesario grado de coherencia territorial, que evitará externalidades negativas y, a través de la coordinación y compatibilización mutua, permitirá aprovechar complementariedades y generar efectos sinérgicos.

El “arrinconamiento” de la ETE es nada más que una prueba de la escasa atención que recibe la ordenación del territorio en general en el conjunto de las políticas públicas. Como se explicará a continuación, las razones para ello mucho tienen que ver con las características generales de la ordenación del territorio que la convierten en una política más compleja y difícil y (¿quizás por ello?) menos “apetitiva” para los líderes políticos que otras políticas públicas.

En lo que respecta a la Unión Europea, el profesor *Andreas Faludi*, uno de los expertos más conocedores del proceso de elaboración de la ETE, destacó en una reciente publicación el problema de la falta del interés de los políticos en la ETE con las siguientes palabras: ...”ningún político de elite se jugó nunca el tipo por la ETE. Ésta no estuvo nunca en la agenda del Consejo de Ministros. Las reuniones siempre fueron informales y, más que ministros, fueron los expertos de varias administraciones, incluyendo la Comisión, la fuerza impulsora.”⁸⁰ Efectivamente, uno de los indicios más claros de la escasa relevancia política que se da a nivel comunitario a la ETE y las cuestiones territoriales asociadas a ella, es el hecho de que las reuniones periódicas de los Ministros responsables de la ordenación del territorio, hasta la fecha no han conseguido el status de un Consejo formal. En

⁸⁰ FALUDI, A. 2007: El Método Abierto de Coordinación en planificación territorial a escala de Unión Europea, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (eds.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universtitat de València, pp. 77-100 (la cita es de la página 81).

cuanto a los Estados miembros de la UE, la ordenación del territorio tampoco es hasta la fecha una política pública que goza de un interés político elevado.

Las características generales de la política de OT que la colocan en una situación de debilidad respecto a muchas otras políticas públicas y explican la atención política relativamente baja hacia ella son las siguientes:

- 1) Por su carácter plurisectorial la ordenación del territorio es una política muy compleja que requiere un enorme esfuerzo de coordinación y cooperación horizontal y vertical. Con ello se convierte en una tarea especialmente difícil y sujeta a frecuentes conflictos interdepartamentales e interadministrativas.
- 2) Es una política a largo plazo y de acción indirecta, lo cual supone que una gran parte de su desarrollo efectivo depende de las actuaciones de las políticas sectoriales de incidencia territorial y del planeamiento urbanístico municipal y que sus resultados no son inmediatos sino más bien lentos.
- 3) Por regla general, es una política que mueve pocas inversiones públicas, y por tanto no cuenta con el interés y apoyo de grupos de interés o *lobbies* influyentes.⁸¹
- 4) Es una política desconocida o invisible para la mayoría de los ciudadanos, ya que opera con conceptos técnicos de un alto grado de abstracción (p.e. “modelo territorial”, “sistema de ciudades”) de difícil comprensión para el público en general. En consecuencia, los ciudadanos registran la existencia y necesidad de esta política únicamente en los casos cuando esta política se relaciona con problemas existentes concretos de carácter ambiental o urbanístico, por ejemplo la destrucción de valores paisajísticos, el excesivo consumo de suelo por el crecimiento urbanístico desordenado o los impactos negativos de catástrofes naturales por la ocupación indebida de zonas de riesgo. En otras palabras, sólo cuando se producen graves disfuncionalidades de desarrollo territorial de este tipo la atención de los medios de comunicación es, como ocurre en la actualidad especialmente en España, intensa y se genera un debate público sobre la necesidad de un funcionamiento correcto de la planificación urbanística y territorial.

Por todas estas razones, la ordenación del territorio tiene todos los ingredientes para ser una política pública no demasiado atractiva y rentable desde el punto de vista político, ya que las reglas de juego del sistema político obligan a la toma de decisiones en el horizonte temporal relativamente corto de una legislatura y a centrarse en cuestiones que permitan con vista a las próximas elecciones obtener resultados concretos, rápidos y fácilmente visualizables ante el electorado. Por ello, políticas que como la ordenación del territorio son complejas, conflictivas, a largo plazo y difíciles de comunicar a los ciudadanos más tarde o temprano suelen verse afectados por un “arrinconamiento” político.

⁸¹ La ordenación del territorio es una política orientada en objetivos que se guían por el interés general. Pocas veces es una política demanda por grupos de interés concretos, por ejemplo, organizaciones preocupadas por la defensa de los valores medioambientales o asociaciones del comercio minorista que piden una racionalización del proceso de implantación en el territorio de las grandes superficies comerciales.

En definitiva, la ordenación del territorio requiere sobre todo una mayor voluntad política que supere su debilidad actual como política pública y la coloque como un asunto de mayor prioridad en la agenda política europea, tanto a nivel comunitario como en los Estados miembros de la UE. Un desarrollo territorial competitivo, cohesionado y sostenible no se puede lograr sólo con la aplicación estrategia de Lisboa; hace falta la movilización y el aprovechamiento sensato e inteligente del capital territorial en el marco de una estrategia territorial capaz de dar coherencia territorial a las políticas públicas de incidencia territorial.

b. Propuestas para convertir la ordenación del territorio en un asunto de mayor prioridad en la agenda política europea

En el supuesto de que exista un consenso amplio y estable de que la ordenación del territorio ha de formar parte de los asuntos prioritarios en la agenda política, la ordenación del territorio como práctica administrativa en los Estados miembros de la UE, debería ser, objeto de determinadas reformas de carácter cultural, organizativa, procedimental e instrumental, entre las que considero, con la mirada puesta especialmente en España, prioritarias las seis siguientes:⁸²

- 1) Crear una nueva cultura territorial: Esta nueva cultura territorial debe basarse, entre otros, en los siguientes principios, señalados en una reciente publicación de *Ramón Martín Mateo*, pionero entre los juristas españoles en cuanto al tratamiento de los temas medioambientales y territoriales desde la perspectiva del Derecho: a) “El territorio es un bien no renovable, esencial y limitado”, b) “el territorio contiene valores ecológicos, culturales y patrimoniales que no pueden reducirse al precio del suelo” y c) “un territorio bien gestionado constituye un activo económico de primer orden”.⁸³
- 2) Emprender una política de comunicación para la ordenación del territorio: La situación actual de desconocimiento general de los ciudadanos de la relevancia de esta política para la sociedad requiere de los poderes públicos competentes estrategias de marketing. Éstas deben comunicar a los ciudadanos la necesidad y utilidad de la planificación territorial, de forma proactiva, superando la situación actual en la que el conocimiento de los ciudadanos de la existencia de la ordenación del territorio se produce de forma reactiva y, primordialmente, como resultado de la denuncia de disfuncionalidades territoriales por los medios de comunicación. Cabe señalar, que el Primer Programa de Acción para la implementación de la ATE es atenta a esta cuestión y prevé medidas para la comunicación.
- 3) Combinar instrumentos formales con instrumentos informales basados en la gobernanza del territorio: La actual situación de “planes territoriales técnicamente perfectos y jurídicamente impecables, pero inaplicables”,⁸⁴ es insatisfactoria. Es necesario combinar los instrumentos formales o reglados (planes territoriales, procedimientos de evaluación de impacto

⁸² En el marco del presente trabajo no es posible desarrollar cada una de estas propuestas, En este sentido, para un conocimiento más pormenorizado de ellas se remite a HILDENBRAND SCHEID (2007 y 2008).

⁸³ Ver MARTÍN MATEO (2007: 188).

⁸⁴ (FARINÓS/ROMERO (2007:15).

territorial, etc.) con instrumentos informales (voluntarios, no jurídicamente vinculantes) como, por ejemplo, estrategias territoriales, redes de cooperación entre ciudades o acuerdos intermunicipales sobre el planeamiento urbanístico, que son fruto del dialogo y pacto y se basan en el paradigma de la gobernanza (cooperación interadministrativa, cooperación pública y privada, participación pública amplia, cultura de evaluación continua, etc.),

- 4) Crear instrumentos financieros para la planificación territorial sostenible: Sólo por la vía normativa (legislación y planes territoriales vinculantes) no se puede gobernar el territorio. Para ello también hacen falta instrumentos financieros que, por un lado, incentiven el desarrollo urbanístico sostenible y aporten mecanismos de compensación intermunicipal y, por otro, efectúen un reparto equitativo de las externalidades positivas o negativas que se derivan de las determinaciones de la planificación territorial supramunicipal.
- 5) Dotar la ordenación del territorio con una posición más fuerte en la organización administrativa: La habitual adscripción en las CC.AA. de la ordenación del territorio a las Consejerías competentes en materia de obras públicas y/o medio ambiente, puede resultar un modelo de organización no suficientemente potente para garantizar que el interés de la ordenación del territorio se observe en la forma debida en las políticas sectoriales. Éstas, en caso de conflicto, suelen imponerse. En este sentido ha de reflexionarse sobre la conveniencia de ubicar la ordenación del territorio en un nivel jerárquico superior, en el ámbito del Presidente de la Comunidad Autónoma, solución que ofrece ventajas para la coordinación y resolución de posibles conflictos interdepartamentales y para el diseño de las decisiones de alto valor estratégico para el futuro desarrollo de una región.
- 6) Implantar nuevas fórmulas institucionales para el gobierno de los espacios metropolitanos:⁸⁵ Actualmente España no cuenta con instituciones de gobierno metropolitano, lo cual genera un conjunto de problemas derivados del divorcio entre el ámbito territorial de las relaciones espaciales y funcionales y el ámbito territorial de la decisión político-administrativa. Para aprovechar las ventajas ligadas a la coincidencia de ambos ámbitos, entre ellas, la vinculación clara de los planes territoriales metropolitanos con un ente político-administrativo responsable de su impulso y gestión, es necesario ensayar nuevas vías organizativas a escala metropolitana no rígidas ni uniformes, sino flexibles y diferenciadas en función de las características de cada espacio metropolitano.

En lo que se refiere a la acción desde la esfera comunitaria, en primer lugar, será decisivo la existencia de un consenso y compromiso político para poner en práctica en los próximos años la ATE. En este sentido, el Primer Programa de Acción indica como factor clave de la aplicación eficaz de la ATE la capacidad de los Ministros responsables de la ordenación del territorio y de la Comisión

⁸⁵ Ver sobre esta propuesta con más detalle HILDENBRAND (2006).

Europea de conseguir que la ATE se considere de forma efectiva, tanto en el desarrollo hasta 2013 de los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia, Programas Operativos y Programas Nacionales de Reforma como en una serie de documentos clave de la UE (Estrategia de Lisboa, Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la UE, políticas en materia de cohesión, transporte y desarrollo rural) que a medio plazo serán objeto de una evaluación intermedia o revisión.

En segundo lugar, ha de tenerse presente que la incorporación de la cohesión territorial como objetivo de la UE en el Derecho comunitario primario ha generado una nueva situación cualitativa. Antes de esta incorporación, existía el problema señalado en Informe “Estado y Perspectivas Territoriales de la Unión Europea” (p. 55) de que no había obligaciones e incentivos para tomar en consideración la incidencia territorial en el proceso de toma de decisión política de la UE, debido a la falta de un fundamento jurídico. Ahora con el Tratado de Lisboa existe un nuevo punto de partida en forma de un claro mandato jurídico que obliga a las instancias comunitarias y a los Estados miembros a la actividad en materia de cohesión territorial, entendiéndola además como un ámbito de acción específica y diferenciada de la cohesión económica y social. En este sentido, los años venideros nos dirán si existe un consenso y compromiso suficiente a nivel política para dar cumplimiento a este nuevo mandato.

En tercer lugar, es necesario hacer un esfuerzo para clarificar el significado de la cohesión territorial en las políticas comunitarias.⁸⁶ La cohesión territorial, aparece como resultado de la influencia francesa que ejerció *Michel Barnier* como Comisario de Política Regional por primera vez en el ámbito comunitario en el Segundo Informe sobre la Cohesión Económico y Social publicado en el año 2001. Sin embargo, este y los posteriores Informes así como las Directrices Estratégicas Comunitarias para la Política de Cohesión en el período 2007-2013”. Por el contrario, el Informe “Estado y Perspectivas del Territorio de la UE” y la propia ATE no permiten obtener una imagen clara del significado de la cohesión territorial sino manifiestan un entendimiento ambiguo y variopinto de este concepto. En el Tratado de Lisboa la cohesión territorial figura como un concepto jurídico indeterminado, al igual que en diferentes normas comunitarias que usan pero no definen este concepto. Por ello, y para evitar que la cohesión territorial se confunda con la cohesión económica y social y, en consecuencia, no podrán surgir iniciativas específicamente destinadas a la cohesión territorial, resulta necesario que las instancias comunitarias clarifiquen cuanto antes el significado de la cohesión territorial.

En cuarto lugar, la cooperación territorial, si bien ha llegado a ser uno de los tres grandes objetivos de la política de cohesión en el período 2007-2013, no obstante, recibe un escaso apoyo financiero comunitario. A ella se destinaron tan sólo un 2,4% (7.500 millones de Euros) del total de los recursos previstos para esta política en el período señalado. Esto significa que la ATE a través de la cooperación territorial, el instrumento más estrechamente ligado a su puesta en práctica, sólo podrá contar con pocos recursos. Por ello, dada la dificultad de un incremento de estos recursos que supondría una ruptura de las Perspectivas Financieras 2007-2013, es necesario aprovechar todas las vías posibles para

⁸⁶ Sobre el concepto de cohesión territorial puede verse DAVOUDI (2007).

materializar la ATE tanto en el marco de actuaciones relacionadas con los otros dos objetivos de la política de cohesión (convergencia, competitividad regional y empleo) como dentro de otras políticas comunitarias.

En quinto lugar y por último, considero importante no perder de vista que el desarrollo territorial de acorde con los requerimientos de la sostenibilidad, cohesión y competitividad, tal y como lo propugna la ATE, es una parte fundamental del modelo social europeo. En este contexto, *Jeremy Rifkin* en su libro sobre el “Sueño Europeo” destaca la necesidad de “cooperar a nivel local, regional nacional y continental, para garantizar que el futuro desarrollo territorial de Europa resulte compatible con el sueño europeo de inclusión, diversidad, sostenibilidad, calidad de vida, derechos humanos generales, derechos de la naturaleza y paz entre los hombres”.⁸⁷

Este modelo social europeo, y, especialmente los esfuerzos encaminados a la consecución de un desarrollo territorial equilibrado en la UE mediante la ETE y la ATE es admirado fuera de las fronteras de la UE y es una aportación y un valor de Europa que forma parte de su imagen corporativa y proyección hacia el exterior. También por este motivo, se deben emprender todos los esfuerzos posibles que la ATE tenga una aplicación eficaz en todas las políticas de la UE y de los Estados miembros. La atención hacia Europa es especialmente elevada en el caso de algunos países latinoamericanos, por ejemplo México y Colombia, que consideran la práctica europea de ordenación del territorio un valioso referente a la hora de diseñar e implementar sus propias políticas en esta materia.⁸⁸ Algunos países, por ejemplo, Uruguay, también han empezado a manifestar su interés por la Convención Europea del Paisaje del Consejo de Europa, que considera la ordenación del territorio como una de las políticas clave para la preservación de los valores paisajísticos como recurso y patrimonio relevantes para el desarrollo y la diversidad e identidad cultural de Europa.

Por ello, sería aconsejable que desde la UE no se pierda de vista las posibilidades de una futura “internacionalización” de la ATE. En este contexto, y sin perjuicio de la respectiva acción exterior desde cada Estado miembro de la UE, las instancias comunitarias deberían buscar e impulsar el encuentro, diálogo, intercambio de experiencias o, incluso, la realización de proyectos comunes con los países de Latinoamérica, celebrando, por ejemplo, reuniones periódicas iberoamericanas dedicadas a las cuestiones de la planificación del desarrollo territorial sostenible

⁸⁷ RIFKIN (2004). Es significativo que la frase que se cita de este libro se ha elegido como frontispicio del Informe “Estado y Perspectivas Territoriales de la Unión Europea”, en que se basa la ATE.

⁸⁸ Ver a tal respecto MASSIRIS (2006) y HILDENBRAND (2008). El autor del presente trabajo asistió como experto internacional invitado por el Gobierno Federal de México (Secretaría de Desarrollo Social/SEDESOL) al Panel Internacional “Cinco Cuestiones Fundamentales para el Diseño de la Política Territorial de México”, celebrado los días 22 y 23 de septiembre de 2005 en la ciudad de México. En este evento pudo comprobar en sus conversaciones con responsables de la política de ordenación del territorio de la Federación y de los Estados mexicanos la gran atención con la que se sigue en México la práctica europea de ordenación del territorio en los Estados miembros de la UE y el desarrollo de la ETE como referentes para el diseño de las propias políticas de ordenación del territorio (Proyecto Territorial de Nación PTN-2025+, Planes o Programas Estatales de Ordenamiento Territorial).

6. BIBLIOGRAFÍA

ASCASIBAR, I. 2007: Agenda Territorial de la Unión Europea. Por el crecimiento económico sostenible, en: Ambiente, julio-agosto 2007, pp. 18-25.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR-, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS) 2007: Europa wächst zusammen. Transnationale Zusammenarbeit von Städten und Regionen. Ein Beitrag der deutschen Ratspräsidentschaft der Europäischen Union, Berlin/Bonn (aportación del Ministerio Federal responsable en materia de ordenación del territorio a la presidencia alemana de la UE sobre el tema de la cooperación territorial transnacional).

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) 2007: Die deutsche Ratspräsidentschaft – Impulse für die Stadt- und Raumentwicklungspolitik in Europa, Informationen zur Raumentwicklung, nº 7/8 2007 (número monográfico de esta revista sobre la Agenda Territorial Europea y la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles adoptadas bajo la presidencia alemana del Consejo de la UE).

COLLADO, J.C. (2004), “La Estrategia Territorial de Navarra. Un caso pionero de aplicación de la Estrategia Territorial Europea”, en: ROMERO GONZALEZ, J. Y FARINÓS DASÍ, J. (EDS.): Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones, Gijón, pp. 289-311.

DAVOUDI, S. 2007: Cohesión territorial: Relaciones con la planificación territorial y la política regional, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (EDS.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universitat de València, pp. 67-76.

EXPERTENRAT EUROPÄISCHE RAUMENTWICKLUNG 2005: Expertenrat Europäische Raumentwicklung zur Ausgestaltung der Raumentwicklung in der Europäischen Verfassung – Expertise zur Position der EU-Mitgliedstaaten zur künftigen Aufgabenverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im Bereich der Raumentwicklung, Endbericht, März 2005, Humboldt Universität zu Berlin/Nörr-Stiefenhofer-Lutz (Informe del Comité Internacional de Expertos sobre Desarrollo Territorial para la consideración del desarrollo territorial en el Tratado de la Constitución Europea).

Informationen zur Raumentwicklung, nº 7/8 (2007); número monográfico de esta revista del BBR sobre la Agenda Territorial Europea.

FALUDI, A. 2002: The making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan, Routledge, 2002.

FALUDI, A. 2003: Un asunto inacabado: la ordenación territorial europea en el primer decenio del siglo XXI, en: Urban, nº 8, pp. 19-34.

FALUDI, A. 2007: El Método Abierto de Coordinación en planificación territorial a escala de Unión Europea, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (EDS.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universitat de València, pp. 77-100.

FARINÓS DASÍ, J. 2006: La Estrategia Territorial Europea en el nuevo paradigma de la territorialidad, en: TARROJA, A. Y CAMAGNI, R. (COORD.): “Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio”, en: Diputació Barcelona xarxa de municipis, Colección Territorio y Gobierno; Visiones, nº 4, Barcelona, pp. 43-68.

FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. 2007: El gobierno del desarrollo territorial sostenible. A modo de presentación, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (EDS.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universitat de València, pp. 11-18.

HILDENBRAND SCHEID, A. 1996a: Política de ordenación del territorio en Europa, Colección KORA, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla.

HILDENBRAND SCHEID, A. 1996b: Nuevas iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio, en: Revista de Instituciones Europeas, Centro de Estudios Constitucionales, vol. 23, nº 1 (enero-abril 1996), pp. 65-88.

HILDENBRAND SCHEID, A. .2006: La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia, en: Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº. 230, pp. 79-139.

HILDENBRAND SCHEID, A. 2007: Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (EDS.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universitat de València, pp. 147-189.

HILDENBRAND SCHEID, A. 2008: Una política de ordenación del territorio para México, en: DELGADILLO MACÍAS, J.(COORD): Política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno Federal/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en prensa.

MARTÍN MATEO, R. 2007: La gallina de los huevos de cemento, Thomson/Civitas, Cizur Menor (Navarra).

MASSIRIS, A. 2006: Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidades y desafíos, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), Tunja.

PAREJO NAVAJAS, T. 2004: La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, Marcial Pons, Madrid.

PAREJO NAVAJAS, T. 2007: Nuevas formas de derecho blando para la ordenación del territorio, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (EDS.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universitat de València, pp. 119-145.

RIFKIN, J. 2004: The European Dream, New York.

SCHMITZ, G./SELKE, W. Y OTROS 1999: Grenzüberschreitende europäische Beiträge räumlicher Planung (Aportaciones transfronterizas europeas a la planificación territorial), en: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG: Grundriss der Landes- und Regionalplanung (Manual de la planificación territorial regional y subregional), Hannover, pp. 114-130.

SERRANO RODRÍGUEZ, A. 2006: La aplicación de los principios de la ETE en la ordenación del territorio en España. ¿Hacia un modelo policéntrico sostenible?, en: TARROJA, A. Y CAMAGNI, R. (COORD.): Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio", en: Diputació Barcelona xarxa de municipis, Colección Territorio y Gobierno; Visiones, nº 4, Barcelona, pp. 68-106.

TATZBERGER, G. 2006: Spatial Visions, Concepts and Metaphors: Their Essential Role in European Spatial Development, en: DORIA, L./FEDELI,V./TEDESCO, C. (ED.): Rethinking European Spatial Policy as a Hologram. Actions, Institutions, Discourses; Ashgate, Urban and Regional Planning and Development Series, Aldershot, p. 277-297.

ZOIDO NARANJO, F. 2001: La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España, en: Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales, nº 128, pp. 53-76.

ZOIDO NARANJO, F. 2007: Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política, en: FARINÓS DASÍ, J./ROMERO GONZÁLEZ, J. (eds.): Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo, Publicacions de la Universitat de València, pp. 19-48.



Los Planes de Ordenación del Territorio en España. De la Instrumentación a la Gestión.

Manuel Benabent F. de Córdoba

Geógrafo-urbanista

1. INTRODUCCIÓN

La implantación de la Ordenación del Territorio (OT) en las Comunidades Autónomas (CC.AA.) ha resultado un proceso bien largo que prácticamente acaba de culminarse. Desde que en 1983 se aprobó la primera Ley de OT por la Comunidad Autónoma de Cataluña hasta el año 2001 en que se aprobó la legislación extremeña han transcurrido casi veinte años. Este ha sido, por tanto, el período de tiempo que se ha requerido para construir el edificio jurídico-administrativo de la OT en España.



La OT se materializa mediante el plan y la mayoría de las CC.AA. han puesto en marcha estos instrumentos, por lo que probablemente no sea posible seguir diciendo que ésta es una experiencia aún por conformar (Benabent 1999, 2001 y 2002). En todo caso, ya se pueden establecer conclusiones generales, aunque éstas puedan estar llenas de matices y no sean aún definitivas (Benabent 2006, p. 412) porque, ciertamente, el desarrollo de esta función pública en las distintas CC.AA. presenta aún situaciones muy diferenciadas.

El propósito de este texto no es tanto presentar una panorámica de la OT o de los contenidos y propuestas de los planes en los que esta función pública se materializa, sino de cómo éstos se instrumentan y gestionan.

La instrumentación y gestión del plan se suele considerar como un aspecto separado de su contenido, como el mecanismo que permite poner en marcha sus propuestas, sin embargo, contenido del plan y dispositivo que permite desarrollarlo forman un conjunto indisoluble y éste debe estar bien armado si se quiere hacer factible lo que el plan plantea o propone. De ello dependerá que determinados contenidos puedan llevarse a cabo o por el contrario que queden arrumbados.

De la misma manera, la elaboración del plan, el modo en que éste se construye, constituye un elemento esencial de la posterior gestión. Por todo ello, elaboración, contenido, instrumentación y gestión determinan el modelo de plan.

En las páginas que siguen se efectúa una aproximación a la instrumentación y gestión de los planes señalando los aspectos que, a nuestro juicio, presentan inconsistencias que requieren una cierta reformulación para una mayor eficacia de la planificación.

2. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN. LA SITUACIÓN ACTUAL

El largo periodo que ha supuesto la conformación de la OT nos muestra la dificultad de su implantación. La primera constatación que conviene resaltar es que la planificación territorial es algo más que un método para decidir, es también una nueva cultura. Esta nueva cultura, que consiste en establecer una visión transversal de lo que se pretende para un territorio supramunicipal y en definir una política a través de un instrumento, como es el plan, que es reglado, que compromete, que obliga, y que a fin de cuentas se materializa como un expediente administrativo, no es fácil de implantar. La visión caleidoscópica, integral, de los problemas territoriales y su resolución desde el plan no tiene fácil encaje en unas administraciones estructuradas en compartimentos estancos y con visiones monocromáticas del territorio.

La segunda constatación es que esta experiencia no es bien conocida, no existe transmisión de conocimientos, no sabemos qué está ocurriendo en esta o aquella Comunidad Autónoma, cómo actúan, cómo se abordan o cómo se resuelven determinados problemas en los planes. No existe, en el momento actual, un acervo común, hasta el punto que nos resulta tan ajeno cómo se instrumenta la OT en Cataluña o en Canarias, por ejemplo, como en la Toscana o en el Veneto. Sí, existen coincidencias, partimos de unas bases legislativas parecidas, pero los matices son tan importantes y el bagaje y la experiencia tan desigual que los instrumentos resultan al final muy distintos. Basta con comparar el contenido de un plan insular de ordenación de alguna isla del archipiélago de las Canarias con un plan de ordenación de ámbito subregional de Andalucía para comprender lo que queremos decir.

Si con ello nos referimos a los contenidos de los planes, menos aún podemos decir sobre los resultados. ¿Los planes son efectivos?, ¿En qué aspectos no están funcionando?, ¿Cuáles son las dificultades de aplicación?, ¿Por qué? Son preguntas para las que hasta ahora no se tienen respuestas. No tenemos aún análisis de la eficacia de los planes, de si éstos están logrando los objetivos que pretendían cumplir.

Por otra parte, se denota una gran carencia de foros de reflexión (publicaciones periódicas, seminarios, etc.) que permitan ahondar en los aspectos que estamos considerando. Hoy estos foros se circunscriben, salvo muy pocas excepciones, al marco concreto de las respectivas CC.AA. y, por tanto, la transmisión de conocimientos que siempre proporciona la experiencia comparada se realiza con gran dificultad y de forma muy parcial.

Como es sabido, todas las CC.AA. han legislado en materia de OT, incluso buena parte de ellas han modificado sus leyes; por tanto, podemos señalar que hoy ya tenemos conformado un corpus legislativo, administrativo y procedimental. Por el contrario, no todas las CC.AA han formulado planes.

En suma, conocemos ya que es lo que las CC.AA. entienden por OT y también cuales son los contenidos que se prevé deben contemplar los planes. De acuerdo con el cuadro adjunto, seis CC.AA. no tienen aún aprobado instrumentos de planificación aunque es cierto que algunas han iniciado el proceso de elaboración de planes, incluso han concluido técnicamente algunos documentos sin que hasta la fecha se haya finalizado su tramitación y, por el contrario, buena parte de las CC.AA. que han tomado una opción decidida por la OT, como Andalucía, Castilla y León, Cataluña y País Vasco, continúan en la actualidad a muy buen ritmo formulando planes, en tanto que la Comunidad de las Islas Baleares ha cubierto su territorio con estas figuras de planificación y Canarias ha abordado la planificación en las islas con mayores conflictos territoriales.

En definitiva, desde el comienzo de la década actual el impulso de la planificación ha sido extraordinario y, por tanto, bien podemos decir que la práctica de la OT está ya bien implantada en buena parte de las CC.AA.

Por otra parte, la planificación desarrollada ha hecho que se hayan sucedido continuamente modificaciones de la legislación de OT, para adaptarla a esta experiencia. En este proceso lo que se aprecia con carácter general es, por un lado, una mayor articulación entre los instrumentos de OT y del Urbanismo y, por otro, una reducción de la rigidez del sistema de planificación⁸⁹, que al principio se establecía en las legislaciones con un fuerte carácter jerarquizado y que en la actualidad presenta modulaciones diferentes entre las CC.AA.⁹⁰

¿Cuáles son las características de esta adaptación? Fundamentalmente, el incremento de la capacidad instrumental de los planes, o dicho de otra manera, la adopción de nuevos instrumentos de desarrollo para reforzar el cumplimiento de sus determinaciones.

Cuadro 1. Documentos de Ordenación del Territorio aprobados (agosto 2007)	
CC.AA.	Planes/Directrices de Ordenación del Territorio
Andalucía	Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada.
	Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense.
	Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura.
	Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana.
	Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz.
	Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva.

⁸⁹ Sobre el concepto de sistema de planificación ver **Mazza**, L. 1996, en Mazza, 2004, pp. 50-51.

⁹⁰ El sistema de vinculaciones entre instrumentos ha dado lugar a tres tipos diferenciados, que hemos denominado sistema de estructura jerárquica piramidal cerrada (el plan sectorial se somete al plan territorial subregional y éste al plan regional), sistema de estructura jerárquica piramidal abierta (el plan sectorial puede modificar al plan territorial subregional y ambos se someten al plan regional) y el sistema de estructura reticular (cualquiera de los planes citados puede modificar a los anteriores). (Benabent, 2006, pp. 213-216).

	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía.
	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga.
	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
Aragón	Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón.
	Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés.
Asturias	Directrices Regionales de Ordenación del Territorio.
	Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la franja costera de Asturias.
	Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano.
Baleares	Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias.
	Plan Territorial Insular de Menorca.
	Plan Territorial Insular Mallorca.
	Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera.
Canarias	Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote.
	Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (Revisión).
	Plan Insular de Ordenación de la Isla de El Hierro.
	Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura.
	Plan Insular de Ordenación de Tenerife.
	Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.
	Plan Territorial Especial de la Costa Norte de Gran Canaria.
Cantabria	Plan de Ordenación del Litoral.
Castilla y León	Plan Regional de ámbito territorial del Canal de Castilla.
	Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Valladolid y su Entorno.
	Plan Regional de Ámbito Territorial del Puerto de San Isidro (León).
	Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Segovia y su entorno.
Cataluña	Plan Territorial General de Cataluña.
	Plan Territorial Parcial de las Tierras del Ebro.
	Plan Territorial Parcial de l'Alt Pirineu i Aran.
Murcia	Directrices de Ordenación de la Bahía de Portmán y de la Sierra Minera.
	Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral.
Navarra	Estrategia Territorial de Navarra.
País Vasco	Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa).
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Álava Central.
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Llodio.
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Eibar (Bajo Deba).
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mondragón-Bergara (Alto Deba).
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitano.
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarauz-Azpeitia (Urola Costa).

En efecto, si algo ha venido caracterizando a la mayoría de los planes aprobados es la situación indeterminada en la que quedan muchas de sus propuestas. De hecho, buena parte de los planes hoy vigentes contienen numerosas determinaciones de gran dificultad operativa. Si los objetivos del plan tienen el papel de establecer qué es lo que se pretende resolver, mal puede lograrse esa pretensión cuando los criterios de actuación o las directrices que deben plasmar tales objetivos se sitúan también en un plano absolutamente general, o cuando no se dispone de los instrumentos necesarios para desarrollar las propuestas.

Buena parte de los primeros planes que se culminaron en los años 90 del pasado siglo, aprobados o no, tienen un carácter estratégico, indicativo y flexible. Ciertamente, este planteamiento no podía ser más que el fruto de un posicionamiento teórico que se venía manteniendo a principios de los años ochenta y que tuvo cabida en las primeras legislaciones de OT. En este planteamiento el plan debía tener un carácter estratégico y estructural, pero no regulador, o lo menos posible. La simple denominación de los instrumentos de planificación como "Directrices" en las primeras legislaciones y no como "Planes", es paradigmática de lo que venimos señalando (hay que decir que la legislación

catalana denominó desde el primer momento como planes a sus instrumentos de planificación).

La experiencia desarrollada en algunas CC.AA. ha ido, sin embargo, poniendo en cuestión este planteamiento inicial hacia posiciones más reguladoras y el plan adquiere en estas Comunidades un doble papel, el plan es a la vez estratégico y estructural, y también regulador, ni más ni menos que lo que son también los planes urbanísticos, que cuentan con esa doble vertiente, como ya hace años señalara Mazza para los planes urbanísticos italianos (1995, en Mazza, 2004, p 19), de los que tomamos buena aplicación en nuestra legislación.

Como hemos dicho, lo que señalamos es un proceso tendencial, que se está generalizando. No hay más que observar las modificaciones habidas, tendentes a integrar las legislaciones de OT y Urbanismo en un único texto normativo (Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra), la creación ex novo de una única legislación para ambas materias (Extremadura), o las modificaciones en las legislaciones urbanísticas para conferir una mayor vinculación entre los instrumentos de planeamiento urbanístico y los instrumentos de OT, como en Andalucía. En la mayoría de los casos las modificaciones no sólo han tratado de dar una mayor articulación a la OT con el Urbanismo resolviendo las incertidumbres y los vacíos que suscitaba la legislación de OT sino que a la vez han tratado de dotar a los planes de una naturaleza más reguladora.

Hoy, al plan de OT se le solicita que sea un instrumento que sirva para dinamizar el territorio y, por tanto, debe incorporar propuestas de transformación territorial, pero a la vez se le reclama que sea un instrumento regulador, que ordene los usos y condicione las actuaciones.

En todo caso, sería conveniente hacer una distinción entre los planes de escala regional y los planes subregionales. En general, los planes de ámbito regional son estratégicos más que reguladores, de hecho buena parte de los planes de ámbito de Comunidad Autónoma se aprueban por los respectivos parlamentos o asambleas, bien como leyes o bien se adoptan mediante resoluciones parlamentarias. Como hemos señalado en referencia a este tipo de planes de ámbito regional:

Son documentos que en su mayoría definen el programa de gobierno del territorio, careciendo alguno incluso de representación gráfica. Definen lo que desde la perspectiva político-administrativa es el territorio de la Comunidad y el modo en que se desea que ésta se organice. En buena medida representan la aproximación institucional a la territorialidad, a la aprehensión del espacio que es objeto de administración y gobierno de la Comunidad, constituyendo en determinados casos auténticos estatutos del territorio. (Benabent, 2006, p. 226)

Los planes de ámbito subregional tienen una finalidad distinta, tratan de resolver problemas concretos de ordenación y en ellos se observa claramente esa doble naturaleza a la que antes aludíamos. Plantean estrategias de actuación territorial pero también son reguladores; es decir, establecen determinaciones para el uso del suelo definiendo lo que está prohibido/permitido. Por ello, en determinados

aspectos son flexibles en tanto que en otros son taxativos, en el sentido en que no admiten discusión, siendo precisos y concretos. Lo mismo establecen determinaciones para coordinar políticas sectoriales, que normas de obligado cumplimiento para el planeamiento urbanístico y para compatibilizar políticas urbanísticas.

Debido a esta doble naturaleza es por lo que los planes de OT son instrumentos complejos y adolecen aún de un adecuado instrumental que los hagan verdaderamente operativos, de manera que existe una gran dificultad para hacerlos eficaces.

3. LA INSTRUMENTACIÓN DEL PLAN

Que los planes sean a la vez estratégicos/estructurales y reguladores, entraña dificultades de instrumentación que trataremos brevemente de bosquejar.

Los planes se instrumentan mediante determinaciones normativas y propuestas de intervención. En cuanto a las determinaciones, son esencialmente de tres tipos: a) las directrices, que establecen lo que se debe hacer, pero no como hacerse y que son indicaciones de carácter general o criterios-guías para la acción; b) las normas que establecen determinaciones prohibitivas o condicionales, del tipo “no se permitirá...” o “en caso de... se deberá...”; y, c) las normas que establecen determinaciones positivas, del tipo “se realizará un/a...” A este conjunto de normas del tipo b) y c) es a lo que Moroni (1999, pp. 72-81) denomina normas de conducta y normas de proceso. A ellas hemos añadido en algunas CC.AA. otro tipo de determinaciones como son las recomendaciones, que establecen lo que se debería hacer, pero que en caso de no hacerse ha de justificarse.

En cuanto a las normas prohibitivas o condicionales obligan y operan desde el mismo momento de la aprobación del plan y no requieren de ningún instrumento adicional para ser aplicadas.

Por lo que se refiere a las directrices y las normas positivas, sólo operan si se actúa, es decir, si se ponen en marcha las actuaciones a que dichas normas suelen aludir. Para ello en algunas CC.AA. los planes suelen incorporar unas memorias económicas que establecen los instrumentos (estudios, planes o proyectos) que deben desarrollarlas.

¿Que podemos deducir de lo que hemos señalado? La consecuencia de lo que venimos diciendo es que los planes de OT a los que nos estamos refiriendo trabajan a dos velocidades. Mientras una parte del plan se activa nada más aprobarse condicionando los usos del suelo y, en general, las políticas urbanísticas, otra parte deberá esperar a que se aprueben los instrumentos de desarrollo (planes operativos y proyectos de actuación). Esta parte del plan es siempre la que en mayor medida aporta las propuestas de transformación territorial y, sin embargo, su puesta en marcha no depende del propio plan.

En definitiva, puede decirse que los planes no tienen mucha capacidad para imponer las actuaciones y medidas positivas que proponen y menos aún hacer cumplir la secuencia de prioridades entre tales actuaciones. La consecuencia es que proyectos propuestos por el plan no realizados o ejecutados con retraso o alteración temporal de las prioridades conducen no sólo al incumplimiento o incluso a producir efectos perversos, sino al propio descrédito de la planificación de OT.

Esto que venimos diciendo es habitual; el plan de OT hace recaer buena parte de su materialización en instrumentos dependientes de otros órganos de la propia administración o de competencia de otras administraciones, como ocurre con los planes urbanísticos que, como se sabe, sus revisiones se producen cuando lo determina el municipio y, por otro lado, no son precisamente instrumentos que se caractericen por la rapidez de su aprobación.

Por estos motivos, una de las modificaciones más usuales en la legislación de OT ha sido incluir nuevos instrumentos de desarrollo de los planes de OT de competencia de la propia Comunidad Autónoma y sujetos a normas de tramitación específicas. Así podemos citar, por ejemplo, las Zonas de Interés Regional o los Proyectos de Alcance Regional, adoptados por la Comunidad de Madrid, o las Actuación con Incidencia en la Ordenación del Territorio y los Planes Especiales de desarrollo de los planes de OT, adoptados por la legislación de Andalucía.

De este modo, nos encontramos que los planes de OT de competencia de la Comunidad Autónoma pueden ser desarrollados para la ejecución de actuaciones urbanísticas de interés supramunicipal por estos nuevos instrumentos de la administración autónoma, amén de los planes sectoriales para el desarrollo de las infraestructuras y equipamientos, que siempre han estado presentes como instrumentos de la OT.

En todo caso, la instrumentación de las propuestas positivas del Plan son siempre, como ya se ha señalado, intemporales. Como en la figura del limbo de la tradición católica, ese estado o lugar intemporal en el que se sitúan las almas, así también se sitúan las propuestas inversoras. La aprobación de los planes mediante decreto, resolución o acuerdo del Consejo de Gobierno no habilita para que las propuestas inversoras puedan tener unos plazos temporales que, en todo caso, corresponde al Parlamento establecer, y para ello deben inscribirse en las leyes de presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma.

De ahí que en algunos planes cuando se hace referencia a una cierta programación a lo sumo que se llega es a definir un orden de prioridades entre actuaciones y nunca a una verdadera programación de las mismas.⁹¹

⁹¹ Mazza señala que la actuación es autónoma de la planificación aunque exista continuidad funcional. La actuación (la puesta en marcha de las políticas y de los proyectos) es una función específica de la esfera de la producción territorial y no pertenece a la esfera de la planificación, aunque estén interrelacionadas. Desde el punto de vista de los procesos de producción territorial, los instrumentos finales producidos por el plan son materiales intermedios y requieren de otros operadores, públicos o privados, que realicen las operaciones proyectadas (Ver reflexión teórica sobre el sistema de planificación y el sistema de producción territorial en

Por este motivo, la legislación de OT también ha incorporado una nueva figura que trata de paliar la situación que comentamos. Es el Programa Coordinado de la Acción Territorial, incluido por primera vez en la legislación de OT por la Comunidad de Madrid, y posteriormente adoptado por otras CC.AA. Esta figura no es más que el intento de incorporar a las leyes de presupuestos las acciones inversoras previstas por los planes de OT, de manera que los anteproyectos de presupuestos que se remiten al Parlamento/Asamblea de la respectiva Comunidad no vayan tan sólo conformados por las decisiones derivadas de las distintas políticas sectoriales, sino también por las previsiones de los planes de OT aprobados. De esta manera, se garantiza, al menos, que puedan ser vistos y, en su caso, aprobados por el órgano legislativo.

En suma, las CC.AA. han incorporado a los planes nuevas funciones y contenidos y en la misma medida nuevos instrumentos para posibilitar su materialización. La instrumentación ha ganado en complejidad. Sólo queda por saber si en este tránsito son más eficaces.

Mazza, L. 1996, en Mazza, 2004, pp. 52-56). De ahí la dificultad de establecer una programación efectiva y con visos de cumplirse desde la esfera de la planificación.

4. LA GESTIÓN DEL PLAN

Las consideraciones efectuadas las hemos situado casi prácticamente en el terreno técnico. La experiencia alcanzada hace que en las CC.AA. se estén tomando medidas para perfeccionar los instrumentos, poniéndolos a punto para el papel que realmente se les quiere hacer jugar, sin embargo, la gestión de los planes no ha tenido mejoras de calado suficientes. Pareciera como si el modelo de gestión que se adoptó en las primeras legislaciones de OT no fuera posible alterarlo, y hay que señalar que este modelo presenta deficiencias importantes.

En este apartado entendemos por gestión del plan no sólo a la fase que se inicia en el momento en que se aprueba el mismo, sino desde el momento en que se formula, es decir, en que se adopta la decisión de su redacción y comienza su elaboración, pues el plan debe ser resultado de la acción concertada de múltiples actores y sólo desde la adquisición del compromiso se pueden introducir los proyectos en el plan y, por tanto, gestionarse, aunque la realidad es que hoy prima la concepción de la gestión del plan como pieza separada de la redacción.

En consonancia con esta idea, la situación actual podría caracterizarse por lo siguiente:

El escaso papel de la participación pública en la redacción del plan.

La carencia de una auténtica cooperación y coordinación entre las administraciones en el proceso de elaboración del plan.

La inexistencia de órganos adecuados de gestión del plan.

4.1. La participación pública

En cuanto a la participación pública los mecanismos establecidos en la OT son los mismos de participación formal que desde la primera legislación urbanística de 1956 se establecieron en la redacción del planeamiento urbanístico, es decir, una participación en la fase de avance, cuando la hay, y siempre una vez el plan se ha redactado y se ha aprobado inicialmente o, sin estar formalmente aprobado, cuando el plan reúne todos los ingredientes necesarios, propuestas incluidas, y se estima apto para su información pública.

Lo que nos plantean las legislaciones de OT es un procedimiento clásico de elaboración de los planes que hoy está muy cuestionado por la teoría de la planificación.

Este procedimiento consiste en la aprobación por la administración de un acuerdo o decreto por el que se inicia la formulación del plan, acuerdo en el que se establecen los objetivos del plan y a partir de estos objetivos se realizan los análisis y se produce la decisión (estrategia de ordenación, normas y medidas inversoras); es, en suma, el método racional comprensivo, del que se ha nutrido y viene nutriéndose mayoritariamente la planificación, método según el cual los fines u objetivos se establecen al principio del proceso por la instancia

política y el plan no es más que el procedimiento técnico para cumplir tales objetivos. Es un método que se basa en los siguientes principios:

Los objetivos y fines del plan son políticos.

La planificación está libre de valores y es un proceso objetivo.

El proceso racional es sobre los medios no sobre los fines que el plan debe lograr. A la planificación no le corresponde el establecimiento de los fines.

El planificador es neutral y es aquél que tiene la competencia técnica.

De acuerdo con estos principios, la participación pública no es consustancial al proceso de planificación, sino instrumental para el logro de un mayor conocimiento en la fase de diagnóstico, y nunca es un medio para el establecimiento de objetivos y estrategias y menos aún un método de decisión.

Retomando aquel artículo tantas veces mencionado de Sherry Arnstein (1969) sobre la participación, podemos decir que ésta se sitúa en los procesos de planificación entre la manipulación y la consulta, pero desde luego no existe participación en la toma de decisiones, ni existe la obligación de tener en cuenta los puntos de vista de los participantes.

La escalera de la participación	
Grados de poder ciudadano	Control ciudadano Poder delegado Partenariado
Formalismo	Conciliación Consulta Información
No participación	Terapia Manipulación
Arnstein, 1969	

Nos encontramos, por tanto, lejos de ese proceso de planificación participada que se empieza a imponer en la planificación estratégica de ciudades o en otros procesos de planificación como las Agendas 21, en los que a partir de una determinación de problemas percibidos y compartidos se esclarecen y se definen las posibles soluciones alternativas, las cuales son confrontadas de forma pública a fin de establecer las soluciones. De esta manera, determinación de los problemas, fines y objetivos maduran a la vez que se seleccionan las estrategias y propuestas de actuación y no se establecen antes que éstas.

Es decir, difícilmente podremos encontrarlos con instrumentos que desde su inicio se sometan a la participación, o que sus propuestas básicas se hayan adoptado contando con la participación pública. Cuando esto se ha hecho, ha sido discrecionalmente, pues no existe en la legislación norma que lo impida, pero tampoco que obligue a adoptar procedimientos de participación en la elaboración de los documentos salvo, como hemos señalado, cuando éstos están redactados.

En este caso, ocurre que nos encontramos con una participación a la defensiva. Priman las alegaciones, que no sugerencias u observaciones. Lo que se presenta es un documento acabado y, por tanto, no es ya el momento de una participación proactiva sino meramente reactiva. La participación no se da en el proceso de formación de la decisión, es una participación posterior a la decisión que puede corregir a ésta de forma muy limitada. Se plantea más bien como un medio de obtención de información que como un medio de obtención del consenso. Es lo que Crosta (1982, en Crosta 1995, pp. 110-117) ha venido a denominar estrategia “participativa”, para distinguirla de la estrategia “negociada” en la que las decisiones son concertadas.

En suma, la participación no es realmente tal, se colabora en la redacción del documento, pero no se participa de la decisión. Creemos, por tanto que el término participación no es muy adecuado y llama a engaño sobre su verdadero papel en el procedimiento. No obstante, el proceso de participación opera como legitimador de la decisión.

4.2. La cooperación y la coordinación

En lo que respecta a la cooperación y coordinación entre las administraciones para la elaboración de los planes existe ya literatura científica, o doctrina, como les gusta decir a los juristas, suficiente sobre el asunto. Como es conocido la cuestión gira sobre la concurrencia de competencias sobre el territorio, es decir, sobre la necesidad de articularlas en un mismo territorio mediante el establecimiento de mecanismos que solventen las dificultades y eviten la imposición o la no consideración de los intereses de todas las entidades que concurren en el territorio con títulos competenciales propios.

En la elaboración de los planes de OT, al igual que en los planes urbanísticos, es donde en mayor medida se pone de manifiesto esa necesidad de adoptar mecanismos de articulación para resolver los distintos intereses en juego.

La realidad es que ni por parte de la Administración General del Estado con sus políticas sectoriales, ni por parte de las CC.AA. se han dado pasos significativos para resolver esta tensión. Ya nos lo señalaba Parejo, planteando esta cuestión hace ya casi dos décadas, significando como el modelo general de funcionamiento se caracterizaba por el deslinde competencial, el ejercicio separado de las competencias y el arreglo de la discrepancia vía conflicto formalizado (Parejo, 1990, pp. 143-144).

Una consecuencia de esta situación y de los principales problemas de la elaboración de los planes es la dificultad que supone determinar las interrelaciones y los límites válidos de las competencias en materias sectoriales y de OT de las CC. AA. con las competencias sectoriales estatales. En general, lo que viene sucediendo es una progresiva tendencia legislativa de la Administración General del Estado a hacer prevalecer sus políticas sectoriales sobre las competencias urbanísticas y territoriales de las CC.AA.

Hoy podemos seguir diciendo que las cosas no han cambiado sustantivamente a pesar de que se haya legislado con profusión. Como nos indica Pérez Andrés:

El legislador estatal, desde el fallido intento de la LOAPA, abandonó sus pretensiones de dotar al sistema de un régimen general de las relaciones interadministrativas, lo cual no nos parece apropiado. Sobre todo porque la labor quedó para ser realizada desde las distintas legislaciones sectoriales que ... por lo general se han limitado a asegurar la supremacía de las determinaciones sectoriales que les incumben sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial mediante informes vinculantes y reglas de decisión unilateral por parte del Estado en caso de conflictos territoriales. Instrumentos que, aunque formalmente pueden considerarse de carácter coordinador, en realidad no son coherentes con el deber general de colaboración... sobre todo en su dimensión positiva, pues no prevén en modo alguno una ponderación previa de los intereses públicos en presencia y la consiguiente búsqueda de una solución que los armonice y compagine de la mejor manera posible. (Pérez Andrés, 1998, pp. 718-719)

La situación no deja de ser anómala cuando se hacen cada vez más llamadas a la gobernanza, a la colaboración activa entre instituciones, y es que, realmente, como han señalado Romero y Farinós (2006), la gobernanza está lejos de ser en nuestro país una experiencia asentada, y ésta comienza por la participación en la elaboración de la política, para culminar en su gestión.

En lo que a nosotros interesa, las normativas de OT no han dedicado mucha atención a establecer mecanismos de articulación y vías negociadoras para resolver los posibles conflictos entre administraciones que se pueden derivar de las decisiones de planificación. Los planes son elaborados por el órgano correspondiente de la administración autónoma y sólo en la fase final, una vez elaborado se da audiencia a las administraciones afectadas para solventar las discrepancias. Así que podemos decir que la cultura de la OT no es aún la cultura de la gobernanza.

No obstante, han aparecido algunas vías para tratar de dar solución a esta cuestión. Tres son los modelos que hasta el momento se han puesto en marcha para articular la participación de las administraciones en el proceso de elaboración del plan:

Un primer modelo es el que establece la legislación madrileña y andaluza, modelo que se caracteriza por la búsqueda del consenso en la fase final del proceso, es decir, una vez el plan está concluido materialmente aunque no formalmente. Si en el trámite de audiencia otras administraciones discrepan del plan porque se estime se conculcan sus competencias, se habilita la vía del acuerdo a través de unas denominadas Comisiones Mixtas en las que participan representantes de la Administración General

de Estado y de la Comunidad Autónoma para la búsqueda de vías de entendimiento y de solución de las discrepancias.⁹²

Otro modelo es el establecido también por la normativa de OT de Andalucía. En este modelo la elaboración del plan se realiza por una Comisión de Redacción en la que participan las distintas administraciones y cuyo objeto es seguir y orientar los trabajos de redacción.

El tercer modelo es el adoptado por Navarra en su Estrategia Territorial. Es una elaboración del plan efectuada con una amplia participación, siguiendo en buena medida el modelo de los planes estratégicos de ciudades. En este caso la colaboración y la coordinación se produce en el proceso de participación y alcanza a la decisión.⁹³ Es un modelo seguido de forma algo más modesta en otros planes territoriales, del que hay en Andalucía alguna experiencia como en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía o el POT de la Costa del Sol-Axarquía, en la que se produce un proceso de participación no reglado normativamente conducente a la elaboración del diagnóstico, pero que no continúa en la fase de decisión.

En suma, las experiencias son muy escasas y no se puede decir que se hayan generalizado todavía los mecanismos de coordinación/cooperación entre las administraciones, siendo la tónica general el trámite de audiencia al final del proceso de elaboración del plan el único momento en que se produce esta colaboración.

Es decir, en este período desde la promulgación de las primeras leyes de OT se ha producido un mejor acomodo de la materia en el seno de las CC.AA. pero se ha avanzado bien poco en el marco de las relaciones interadministrativas, en una función pública cuyo contenido, no debe olvidarse, afecta a las políticas de incidencia territorial de las restantes administraciones.

Esta situación no hace más que dar lugar a unos efectos perversos. Ante la falta de mecanismos de cooperación y ante la previsible discrepancia ante cualquier propuesta que afecte o pueda afectar a materias de competencia estatal el camino es no suscitar el debate sino soslayarlo y la consecuencia es la no consideración de dicha materia competente de otra administración. Así, la planificación territorial deja de ser una planificación integral. No se considera la totalidad de los elementos que tienen lugar en un determinado territorio sino sólo aquellos de competencia de la Comunidad Autónoma. No se planifica el territorio entero sino sólo aquellos de sus componentes de competencia propia, como si las actuaciones de la Administración General del Estado fuesen actuaciones que se desarrollan en otro plano de la realidad, en "otro" territorio. No planteamos que la OT planifique o entre en el marco de la competencia estatal, sino que ni siquiera se considera la posibilidad de entablar un diálogo previo, de analizar la idoneidad

⁹² Esta misma vía está prevista, aunque sólo en el caso de la Comunidad de Madrid, para la concertación con los municipios en el caso de discrepancia de la Comunidad con los contenidos o la gestión de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

⁹³ En este caso, hasta la elaboración del documento de Estrategia Territorial que se presenta al Parlamento Foral.

de las propuestas y actuaciones de competencia de la Administración General del Estado, de su compatibilidad o congruencia con las actuaciones propias.

Un ejemplo paradigmático lo tenemos con la planificación hidrológica. Los planes hidrológicos, aprobados cuando apenas si alguna Comunidad Autónoma tenía aprobado planes de OT, han quedado en las zonas más dinámicas del país rápidamente obsoletos en sus previsiones, pero los planes territoriales continúan tomando sus referencias, aún a sabiendas de su obsolescencia, como datos fijos e inamovibles, aunque la realidad vaya por otro lado; de esta manera el conflicto entre usos por el recurso agua queda fuera de juego, no se considera. La asignación del agua a los distintos usos es la que fija el plan hidrológico, sin más reflexión sobre el asunto.

Por tanto, no tenemos más remedio que decir que en las relaciones interadministrativas no se ha avanzado demasiado. Las legislaciones sectoriales de la Administración General del Estado han acentuado su tendencia regresiva sancionando un modelo de prevalencia de las competencias sectoriales sobre la territoriales y urbanísticas (Parejo, 1996, p.176), mientras que en algunas legislaciones de ordenación territorial se han articulado mecanismos de concertación (las comisiones mixtas citadas) de los que, por otra parte, no tenemos experiencia concreta de su eficacia. En el caso de Madrid no ha habido oportunidad ya que no se ha producido planificación de ámbito supramunicipal y en Andalucía, en la que si se han aprobado un buen número de planes, no se ha recurrido todavía a esta vía.

4.3. Los órganos de gestión

Finalmente, en cuanto a los órganos de gestión del plan, debemos señalar que las normativas de OT no prevén órganos específicos; es decir, es el propio órgano directivo de la administración autónoma competente en la materia el que gestiona el plan.

A nuestro juicio, es más que razonable establecer un órgano *ad hoc* encargado de la gestión del plan, sobre todo si consideramos que debido a la amplitud de su contenido material y por su carácter horizontal es preciso asegurar los mecanismos de colaboración necesarios para llevar a cabo sus determinaciones y es decisiva la implicación de los órganos responsables de otras competencias porque es, precisamente, a través de esas otras competencias que se materializa el plan.

Como hemos señalado anteriormente la principal dificultad de gestión estriba en desarrollar las propuestas inversoras y son precisamente estas propuestas inversoras las que aportan la vertiente dinamizadora del plan.

Los planes obvian normalmente esta cuestión no haciendo referencia a órganos de gestión que velen por el cumplimiento de sus acciones, que pongan en marcha mecanismos como los convenios o acuerdos de colaboración que desarrollen las actuaciones, los cuales en muchas ocasiones sólo son posibles mediante la cooperación entre administraciones.

A lo sumo, lo que hemos podido encontrar en la experiencia comparada es la creación de comisiones de seguimiento del plan (caso de Andalucía), pero la gestión permanece en el marco del órgano directivo. Como nos señala Vega (1999, p. 4), la capacidad de esta comisión es reducida, siendo más que nada un órgano de consenso que funciona a impulso del órgano competente en materia de OT.

Lo cierto es que no se cuenta con experiencias de gestión de los planes, de hecho no contamos apenas con informes de seguimiento y evaluación (aunque así se establezcan en algunos planes) que nos muestren cual ha sido el grado de cumplimiento de los mismos.

Las soluciones no son, en todo caso, complejas. Una solución ya apuntada en el primer Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria, aunque incumplida en el mismo, es que los acuerdos necesarios para el desarrollo del plan formen parte del propio plan, es decir las previsiones del plan deben estar aseguradas en el momento de aprobación con protocolos, acuerdos de intención o convenios de manera que se asegure su cumplimiento.

Otra medida, que puede ser complementaria, es adecuar los órganos de la administración autónoma para la gestión de estos planes. Si se hace posible crear departamentos dedicados expresamente a la gestión de los planes, apoyados por órganos de seguimiento en los que participen las distintas administraciones

implicadas, a buen seguro se mejorará en gran medida la gestión y, por tanto, el cumplimiento de los planes.

5. LA EFICACIA DEL PLAN

Llegados a este punto lo que debemos preguntarnos es si las transformaciones habidas en las legislaciones de OT y la experiencia planificadora han hecho de los planes instrumentos eficaces.

Realmente no tenemos respuesta sobre este punto. Parece que la Administración no dedica mucha atención a este aspecto y si hay estudios que hayan analizado esta cuestión no son públicos. De esta manera, bien poco podemos aprender de los resultados de los planes en relación a los objetivos propuestos. En esto ocurre como con las revistas de arquitectura. Nos proporcionan información sobre los proyectos arquitectónicos, sobre los problemas a que se ha enfrentado el proyectista y las soluciones propuestas, pero pocas veces nos informan sobre la satisfacción de los usuarios, sobre la funcionalidad del edificio.

En el momento actual se está empezando a aplicar la legislación sobre evaluación estratégica de planes y programas y todavía no ha pasado tiempo suficiente para considerar la eficacia de los planes en relación con los problemas medioambientales, por lo que probablemente cuando se empiecen a comprobar los efectos de los planes quizás se avance algo más en la consideración global de los mismos.

En todo caso debe decirse que conocer o medir la eficacia de un plan es una cuestión compleja. Es, en resumidas cuentas, considerar los resultados del plan a la luz de los objetivos propuestos y si los objetivos, los valores o los fines son abstractos o poco concretos poco pueden contribuir a medir la eficacia al compararlos con los resultados.

Pero aún hay más, la dificultad estriba en que el concepto eficacia en planificación es un concepto vago, que puede ser interpretado de manera distinta, bien como la capacidad del plan de responder a las distintas funciones encomendadas, es decir su rendimiento, o bien como la capacidad de producir el efecto adecuado al problema planteado, y aquí es donde se plantea la cuestión básica. El plan no puede juzgarse desde una posición neutra, porque los planes tienen efectos diferenciados sobre los agentes y sobre los grupos sociales, y enjuiciar el plan sólo se puede realizar a partir de los valores o de los intereses de cada uno de estos grupos sociales.

6. BIBLIOGRAFIA

ARNSTEIN, Sherry R. (1969): "A Ladder of Citizen Participation", Journal of American Institute of Planners vol. 35, nº 4, July pp. 216-224

BENABENT, M. (1999):"La Ordenación del Territorio en España. Una función pública aún por consolidar", Cuadernos Económicos de Granada, nº II, pp. 57-71.

BENABENT, M. (2001): "La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías. Algunas conclusiones provisionales" en III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Política Regional, Urbanismo y Medio Ambiente, 2002, FUNDICOT y Gobierno del Principado de Asturias, (6 pp. en CD).

BENABENT, M. (2002): "La ordenación del territorio. Una nueva función pública y viejos problemas", URBAN, nº 7, pp. 52-70.

BENABENT, M. (2006): La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX. Universidad de Sevilla y Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, pp. 465.

CROSTA, P.L. (1982): "Conoscenza e decisione: la domanda di ricerca nel processo della pianificazione del territorio", en Actas del Convenio Problemas y Prospectivas de la Investigación Científica en la Planificación del Territorio (reeditado en Crosta, P.L. (1995): La política del piano, Franco Angeli, Milán, pp. 95-117)

MAZZA, L. (1995): "Piani ordinativi e piani strategici", en CRU. Critica della Razionalità Urbanistica, 3, pp. 36-41 (reeditado en Mazza, L. (2004), Piano, progetti, strategie, Franco Angeli, Milán, pp. 18-28)

MAZZA, L. (1996): "Funzioni e sistema di pianificazione degli usi del suolo", en Urbanistica, 106, pp. 104-107 (reeditado en Mazza, L. 2004, Piano, progetti, strategie, Franco Angeli, Milán, pp. 49-80)

MORONI, S. (1999): Urbanistica e regolazione. La dimensione normativa della pianificazione territoriale, Franco Angeli, Milán, pp. 174

PAREJO, L (1990): "Política territorial y de aguas. Pluralidad de Administraciones y competencias. Ordenación racional de los recursos naturales", pp. 133-163, en Salvador Armando (ed), Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 283

PAREJO, L. (1996): "Ordenación del Territorio y Medio Ambiente", Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 146, pp. 131-178.

PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998): La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías, Madrid, Marcial Pons e Instituto García Oviedo, pp. 826.

ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2006): Gobernanza territorial en España: claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos, Universidad de Valencia, pp. 428.

VEGA, G. (1999): "Gestión del territorio y organización administrativa", en Actas de las jornadas técnicas de debate sobre oportunidades y problemas de la Ordenación del Territorio, Sevilla, 24, 25 y 26 de febrero, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, pp. 6.



Turismo, Sostenibilidad y Cambio Climático Hacia Un Nuevo Paradigma Turístico⁹⁴

Fernando Prats Palazuelo

Arquitecto-Urbanista. Arquitectos, Urbanistas, Ingenieros,
Asociados (AUJA)



RESUMEN

La ponencia se inicia con la emergencia de la Sostenibilidad y el Cambio Climático como nuevos referentes globales y sus relaciones con el Turismo. Tras apuntar el agotamiento del ciclo de “crecimiento ilimitado”, la ponencia aboga por un nuevo paradigma turístico en clave sostenible y basado en tres compatibilidades: la recualificación integral del sistema turístico, la optimización de sus oportunidades socioeconómicas y la reducción del impacto ambiental y climático. Se incorpora un Anexo con un Informe de la OMT sobre el turismo y el cambio climático.

1. SOSTENIBILIDAD Y TURISMO, UNA SIMBIOSIS IMPRESCINDIBLE

1.1. La sostenibilidad, un nuevo referente en la relación sociedad humana - biosfera

En un mundo cada día más afectado por la velocidad de los cambios y el aumento de las incertidumbres, las relaciones entre sociedad humana y naturaleza constituyen una preocupación de primer orden, convirtiéndose en un factor determinante del futuro. Efectivamente, la evidencia científica confirma que los frágiles ciclos biosféricos que regulan la vida en el planeta se están viendo seriamente afectados por una expansión sin precedentes de la presión humana (especialmente en el último medio siglo), lo que ha puesto en el orden del día la necesidad de reducir la carga ambiental inducida por nuestros patrones de desarrollo.

Sin embargo, la percepción sobre la importancia de la cuestión medioambiental es relativamente reciente. Las primeras manifestaciones institucionales sobre el tema tienen lugar hace poco más de treinta años, en la Conferencia de Estocolmo de NNUU sobre Medio Ambiente (1972), aunque sólo con el “Informe Brundtland” elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente en 1987 y las Cumbres

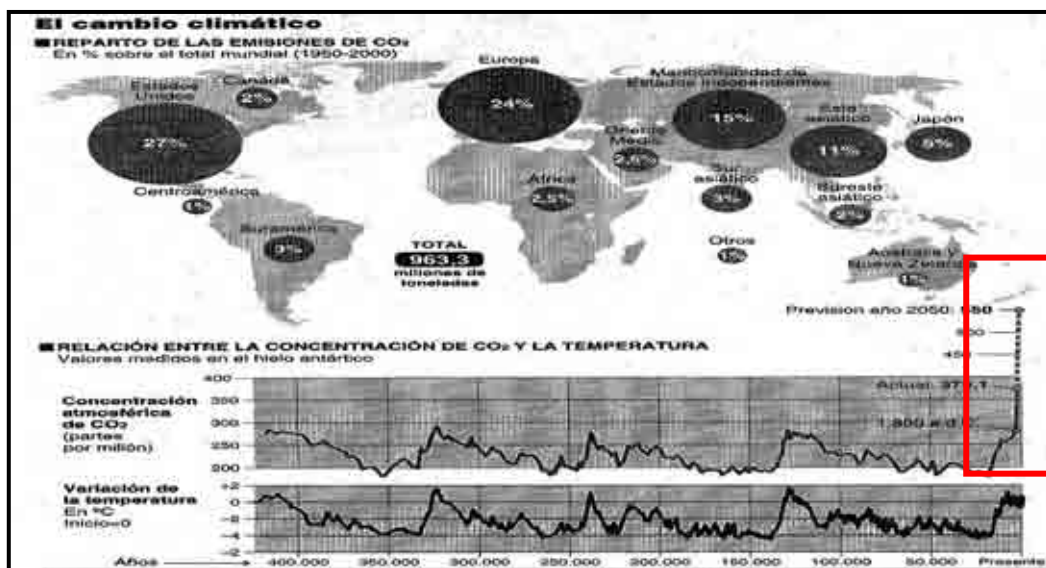
⁹⁴ Ponencia elaborada a partir del Informe “Hacia un nuevo paradigma turismo-sostenibilidad en España” para el “Plan Estratégico Horizonte 2020 del Turismo Español”.

de Naciones Unidas (en adelante NNUU) de Río (1992) y Johannesburgo (2002), el tema cobra un auténtico interés social.

Pero es en los últimos años, en torno a los acuerdos de Kioto I (1997) y Nairobi (2006) y a la conjunción de una serie de publicaciones como el Millennium Ecosystem Assessment de NNUU (2005), el Informe Stern (2006), los sucesivos dictámenes del Panel Intergubernamental del Cambio Climático en París (2007), Bruselas (2007) y Bangkok (2007), o el Nóbel de la Paz de 2007, cuando la necesidad de abordar a fondo la cuestión de la sostenibilidad como un desafío integral y urgente, que interrelaciona los aspectos económicos, sociales y ecológicos, se sitúa en el centro de atención de los gobiernos, empresas y de la sociedad en general.

La dimensión y velocidad del “Cambio” en los últimos 50 años

Cambios en la temperatura/CO2 (a partir de la media de 1961-1990)



Fuente: The Atlas of Climate Change The Woods Hole Research Center y Organización Meteorológica

Así pues, considerando el tema con perspectivas de futuro, asistimos a un progresivo cambio de paradigma, de pautas culturales, políticas, energéticas, económicas, técnicas y legales en la relación sociedad - biosfera que, con el objeto de reducir una carga ambiental y una huella ecológica inviables a largo plazo, irán afectando a las principales actividades socioeconómicas y, entre ellas, al turismo.

1.2.- Porqué el turismo ha de comprometerse con la sostenibilidad

Existen múltiples razones concurrentes para que el turismo reformule su propio paradigma en clave de sostenibilidad, incorporándose decididamente a los nuevos tiempos.

- **Los procesos globales y el cambio climático.** Sería impensable que un sector de la importancia del turismo, que constituye un auténtico factor de desarrollo, que mueve anualmente 547.000 Millones de euros en el área internacional (dato facilitado para 2005 por la Organización Mundial de Turismo (en adelante OMT)), que ofrece transporte, alojamiento y una multitud de servicios a más de 800 millones de turistas internacionales (la OMT calcula que la tendencia de crecimiento actual supondría la duplicación de este flujo en 2020) y a unas diez veces más de nacionales, y que utiliza como destinos los lugares más atractivos y frágiles del planeta, pueda situarse al margen de los cambios descritos.

Por el contrario, la incidencia de los cambios reales, muy especialmente del energético y climático (la OMT estima que la “huella de carbono” imputable al turismo equivale al 5% del total mundial. Davos-2007)), y la creciente línea de compromisos internacionales y europeos con relación a la reducción del impacto ambiental y climático, la energía, la calidad del agua y de la atmósfera, los transportes, la edificación, la biodiversidad, los espacios naturales protegidos etc. afectarán cada día más profundamente al sector turístico, tanto en las escalas globales como locales.

- **Unos turistas cada vez más exigentes.** Se podrá discutir sobre el valor y profundidad de la sensibilización de los turistas con relación a la sostenibilidad ambiental y sociocultural, pero existen pocas dudas de que esa preocupación constituye ya, y lo será cada vez más, una de las dinámicas transformadoras de la demanda turística y, muy especialmente, de sus segmentos más interesantes.

Tanto es así, que el “factor sostenible” está obligando a rediseñar el concepto de calidad de los servicios en el conjunto de la “cadena de valor” turística – desde los servicios (en origen y destino) y el transporte, hasta los destinos – y que los sistemas de indicadores y de certificación vigentes en el sector se están viendo obligados a avanzar hacia un concepto de “calidad integral” que incorpora no sólo la consideración del producto turístico, sino también sus relacionadas con el medioambiente y las temáticas sociales y culturales propias de cada lugar (sistemas certificadores de cuarta y quinta generación).

- **La calidad integral y la diferencialidad de los destinos turísticos.** También puede afirmarse que la cuestión de la sostenibilidad, concebida como calidad integral, en sus aspectos ecológicos, socioculturales y

patrimoniales, se sitúa, cada vez con más fuerza, en el corazón del atractivo integral de los destinos turísticos.

Precisamente, estos valores, vinculados con la calidad e identidad social, el entorno natural, el paisaje urbano, el patrimonio cultural, pero también, y cada vez más, con los procesos sobre los ciclos del agua, los materiales/residuos, la energía y las emisiones atmosféricas, etc. son los que marcan y marcarán en el futuro las diferencias a la hora de elegir los destinos vacacionales.

- **La relación entre viabilidad/competitividad económica y la sostenibilidad.** Más allá de las cuestiones planteadas y en clave meramente económica y empresarial, parece claro que hablar hoy de VIABILIDAD Y COMPETITIVIDAD en turismo pasa por desarrollar procesos de innovación y adaptación que incorporen la SOSTENIBILIDAD en su sentido más amplio, como un aspecto central en los distintos eslabones de su “cadena de valor”.

Por ejemplo, sólo con esa visión amplia del conjunto del sector se puede comprender la incidencia que la relación energía-cambio climático puede llegar a tener sobre el transporte (y la aviación en particular) y cómo el encarecimiento previsto del petróleo y las medidas de reducción del impacto ambiental pueden llegar a tener profundas consecuencias sobre el conjunto del sistema turístico al incidir sobre algo tan sensible como los precios/tarifas de los desplazamientos.

- **La calidad de vida de las poblaciones locales.** Finalmente, pero no en último lugar, hay que tener muy presente que el objetivo-país de cualquier desarrollo económico debe relacionarse con el bienestar social y la calidad de vida de sus poblaciones.

Y hoy, el turismo constituye un factor de desarrollo deseado por todos los países, desarrollados y emergentes, que, sin embargo, cuando desborda la capacidad de carga de los sistemas locales, puede inducir pérdidas importantes en los entornos vitales, patrimoniales y en la calidad de vida de las poblaciones afectadas.

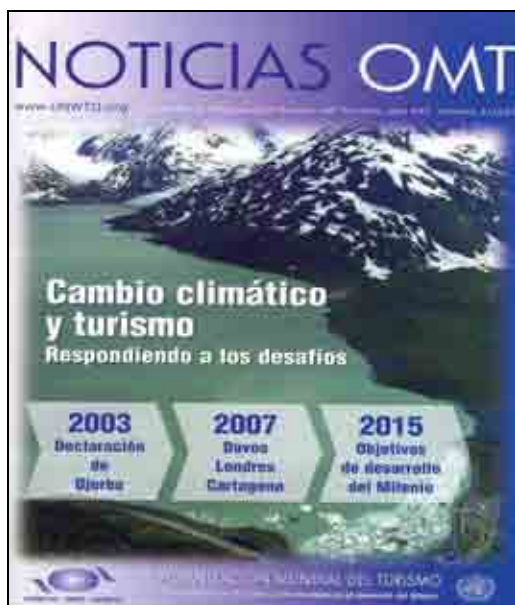
1.3.- La incorporación de los desafíos climáticos a las estrategias turísticas mundiales y europeas

En el ámbito internacional, tanto en NNUU como en la UE, se plantea que los dos principales desafíos globales, a los que ha de hacer frente la humanidad de forma inmediata, son el cambio climático y la pobreza. Y la OMT, en el ámbito del turismo, reconoce que esta actividad, una de las más importantes del mundo, puede, a su vez, tener un papel central en ambos temas.

Con relación a la cuestión del cambio climático y el turismo, más allá de la posición de principios adoptados en la “ Declaración de Djerba (2003)”, hay que reconocer que todavía no se ha avanzado demasiado en el conocimiento sobre las repercusiones que este reto supone para el turismo y para las grandes regiones del mundo.

Y sin embargo, todo apunta a que la consideración de la interrelación entre turismo, cambio climático y pobreza, requiere responder a nuevos desafíos que, a su vez, podrían obligar a actualizar los discursos vigentes, lo que ha llevado a la propia OMT a redoblar sus esfuerzos – reuniones en Davos, Londres y Cartagena en 2007 – para reflexionar en torno a los temas planteados.

La OMT relanza en Davos (2007) el debate sobre la necesidad de asimilar la importancia del Cambio Climático



EMISIONES DE CO ₂ (MT) DEL TURISMO EN 2005	
Total transporte y movilidad	985
Total alojamiento y actividades	319
TOTAL TURISMO	1.304
%TURISMO/ MUNDO	4,95%
<p align="center">ORIENTACIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir el uso de energía y mejorar su eficiencia • Utilizar energías renovables • Compensar emisiones de carbono 	

¿Deberían de innovarse los discursos sobre el turismo aceptando que existen límites de carga ambiental globales que no deberían de desbordarse? ¿Cómo habría que reconfigurar las estrategias turísticas en las distintas regiones del mundo para que contribuyeran a la reducción de la carga ambiental y climática, aprovechando, a la vez, sus potencialidades frente a la pobreza?

¿Cómo compatibilizar la necesaria reducción global de las cargas ambientales y las legítimas aspiraciones al desarrollo de un turismo eco-responsable en las regiones menos favorecidas y con menor impacto ambiental exportado? ¿Existen otras opciones turísticas interesantes en las regiones más desarrolladas del mundo, que no pasen necesariamente por el constante e ilimitado aumento de sus flujos turísticos y permitan, a la vez, significativas reducciones de impacto ambiental?

¿No es oportuno reformular la reflexión sobre los escenarios de futuro utilizados, de forma que se contrasten sus efectos climáticos con otros “alternativos” que pudieran resultar más eficientes? ¿Debería de revisarse el contenido de los “ranking” sobre turismo internacional contemplando otros que relacionen la optimización de las oportunidades socioeconómicas y los límites de carga ambiental, muy especialmente, del cambio climático?.

¿No ha llegado el momento de actualizar los paradigmas turísticos actuales, inclusive los “sostenibles” (centrados hasta ahora en la escala local), para adaptarlos a nuevos retos globales, reconocidos e impostergables? ¿De cuánto tiempo disponemos para reformular y llevar a la práctica los nuevos paradigmas?

2. EL PLAN HORIZONTE 2020: DEL “CRECIMIENTO ILIMITADO” A LA REQUALIFICACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA TURÍSTICO EN CLAVE DE SOSTENIBILIDAD

2.1. El agotamiento del ciclo turístico iniciado en los sesenta

El “milagro” del turismo español, que ha convertido actualmente a España en el 2º destino mundial, surge de la confluencia de diversos factores: el despegue socioeconómico europeo tras la 2ª guerra mundial; la disponibilidad de energía a bajo coste para viajar; la proximidad de un destino/país barato, seguro y con excelentes recursos socioculturales y naturales (clima y litoral) sin explotar y con capacidad de carga “virgen”; y la apuesta del país (del gobierno y una serie de empresarios hoteleros) para crear un sistema de infraestructuras (acceso y alojamiento) capaces de acoger una potentísima demanda turística de masas centrada en el producto del “sol y playa”.

Factores de cambio

Sin embargo, tras cuarenta años de crecimiento turístico, seis temas centrales están induciendo un cambio sustancial sobre las claves que sustentaron el ciclo turístico español en las últimas décadas.

- **Estancamiento/ineficiencias de la economía turística.** Apunta, más bien, el agotamiento de tendencias y del ciclo anterior. La integración, homologación y comparación de los principales datos sobre la evolución del turismo internacional y nacional en el período 2001 – 2006 (a partir de información procedente del Instituto de Estudios Turísticos (IET), el Banco de España (BE) e Instituto Nacional de Estadística (INE)), indica que los parámetros económicos clave (y la rentabilidad del sector) – el impacto económico, las pernoctaciones o el gasto medio diario – se han ralentizado o están prácticamente estancados desde principios de siglo.
- **Las “mutaciones” en torno al concepto y organización del ocio vacacional.** No se trata sólo de afrontar las demandas de un turista más maduro y exigente, sino de asimilar creativamente una transformación de fondo sobre el concepto y el valor del ocio con importantes consecuencias sobre la personalización de la satisfacción de la experiencia vacacional, la selección de destinos, los sistemas de información y contratación, las formas de viaje y estancia (incluida la expansión indiscriminada del “bajo costo” y su repercusión a la baja sobre el gasto medio diario), los servicios demandados en origen y destino, etc. Asistimos, sin duda, a auténticos cambios cualitativos que están y van a transformar la actividad turística en el mundo.
- **Las claves de competitividad ya no podrán basarse en la relación precio-calidad de antaño.** Las claves de la competitividad-país ya no podrán basarse en la relación bajo precio - alta calidad que ofrecía España al inicio del ciclo turístico. Nuestros precios están hoy condicionados por el elevado nivel socioeconómico del país y por el correspondiente coste de los recursos humanos y de los servicios ofertados.

Y la calidad de nuestra oferta, ya no puede basarse en unos recursos naturales y culturales “vírgenes” que, además, no han dispuesto de una planificación estratégica capaz de preservarlos de una carga ambiental desproporcionada. Restablecer una nueva relación precio – calidad, basada en la revalorización a fondo y en clave sostenible del sistema turístico español y sus destinos, constituye uno de los retos clave del futuro.

- **El desbordamiento de la “capacidad de carga integral” del litoral y de sus destinos más emblemáticos.** La creciente “litoralización” del desarrollo español en el último medio siglo ha cambiado la geografía humana de país: el 36% de la capacidad alojativa total se concentra hoy, en los municipios costeros, es decir, sobre el 7% del territorio nacional. Y

la “Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa” apunta que el 36% de la costa mediterránea ya está urbanizada, mientras que los informes de Greenpeace o el exhaustivo estudio realizado por Exceltur en dicho litoral indican que todavía existen crecimientos comprometidos del 300% sobre la capacidad de alojamiento actual (suelo vacante y urbanizable). Un disparate.

Los principales destinos turísticos del litoral español, mal clasificados en el “ranking” mundial del “National Geográfico’s Traveler”



Fuente: National Geográfico’s traveler

Y aunque no puede responsabilizarse indiscriminadamente de ello al turismo – la vivienda habitual representa actualmente el 45%, la segunda residencia el 39% y la oferta turística reglada sólo el 12% de la capacidad alojativa total del litoral mediterráneo y las islas – lo cierto es que el resultado final del ciclo de “crecimiento urbanístico ilimitado” ha desbordado la capacidad de carga del litoral y ha terminado por deteriorar seriamente su estructura ambiental y la calidad integral de importantes destinos turísticos.

Para finalizar la descripción de la evolución de algunos destinos maduros del litoral, auténticos buques insignia del turismo español, hay que añadir que la “congestión urbanística” se está convirtiendo en un factor de expulsión de los segmentos turísticos más exigentes e interesantes para el país, tal y como informan diversos estudios, incluidos los de Egatur, en los que se apunta que los turistas menos satisfechos con la situación descrita son los de mayor capacidad de gasto.

La situación de la Costa del Sol: el “Plan Cualifica”

“El crecimiento urbanístico en los últimos 50 años en la provincia de Málaga prácticamente ha cuadruplicado la capacidad de alojamiento de la zona y, sólo en los últimos 30 años, sus densidades de oferta se han casi duplicado, ocupando una gran parte de su línea costera (más del 50% del 1 Km de fondo está ocupado) superando las 1.600 plazas por Km²”.

“La expansión territorial urbanística está afectando a la competitividad estratégica turística y residencial de la Costa del Sol, habiéndose detectado fugas de sectores cualitativos de la demanda, así como a la propia población malagueña, que percibe problemas de tráfico, ruido y otros relacionados con la creciente congestión urbanística”.

“Las hipótesis de crecimiento hablan por sí solas y anticipan un panorama de pérdida progresiva de valor y rentabilidad, con procesos sostenidos de sustitución de segmentos de alto perfil turístico y residencial por otros menos rentables, todo ello en un entorno de progresiva pérdida de eficiencia económica y de calidad de vida por parte de la población residente”.

Fuente: Plan Cualifica. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía

Todo indica que la cuestión del litoral y sus destinos turísticos se ha convertido en uno de los desafíos clave de un nuevo ciclo turístico y que ha llegado el momento de finiquitar las pautas del llamado “crecimiento ilimitado”, reformulando en clave de sostenibilidad las estrategias turísticas vigentes durante los últimos cuarenta años.

- **La emergencia turística en el interior del país.** España cuenta con importantísimos recursos naturales y culturales. El millar de Espacios Naturales Protegidos existentes, podría verse incrementado con la “Red Natura 2000” y sus “Lugares de Interés Comunitario” con 11,5 millones de Ha, el 21,47% de la superficie del país. Y, con relación a la riqueza cultural, España acoge unos recursos muy importantes que en 2005, con 40 sitios, representaban el 5% de los reconocidos en el mundo por UNESCO como “Patrimonio de la Humanidad”.

Esa riqueza patrimonial constituye hoy la base de un turismo emergente en el interior del país, muy interesante por sus efectos reequilibradores, territoriales y socioeconómicos, y por su potencial carácter desestacionalizador, que obliga a innovar a fondo las estrategias y los proyectos en clave de sostenibilidad para optimizar las oportunidades existentes y evitar, a la vez, los errores cometidos en los destinos costeros.

- **La creciente incidencia del deterioro medioambiental “global” y de los correspondientes compromisos internacionales.** Como ya se ha dicho en las primeras partes del Informe, la incidencia de los procesos medioambientales globales y las correspondientes acciones de

mitigación/adaptación, constituyen en la actualidad uno de los factores de cambio más significativos y desconocidos para el turismo español.

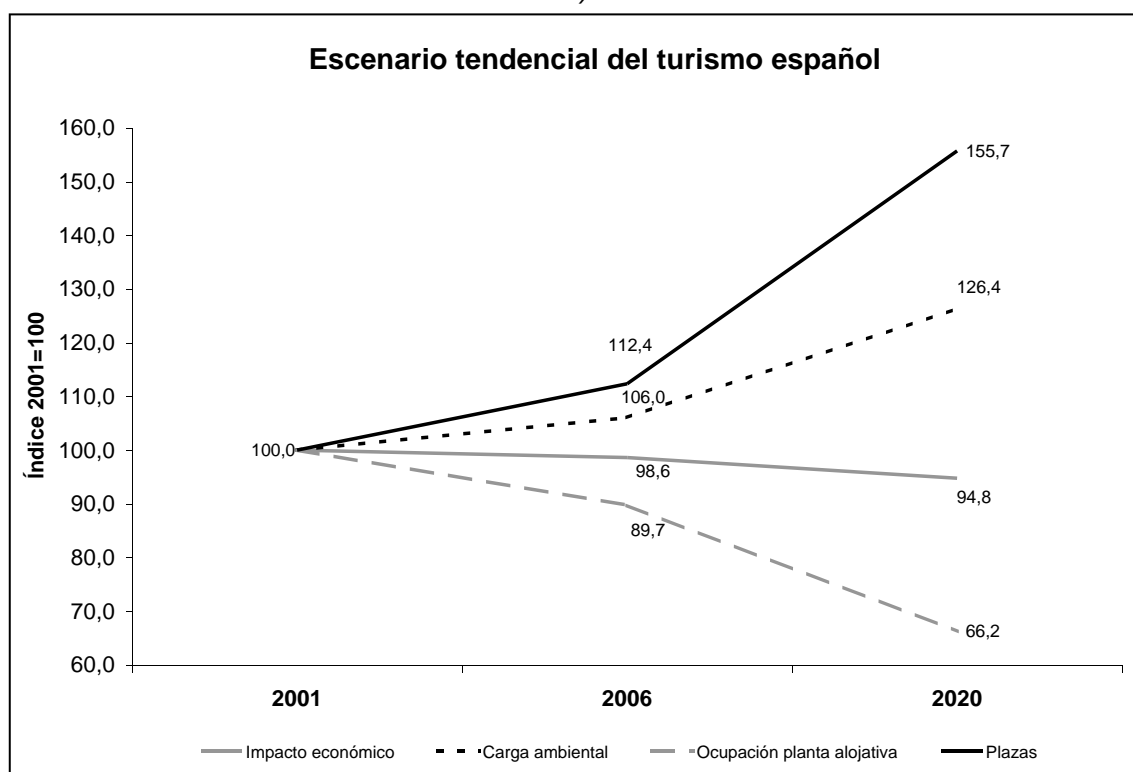
Por ello, el turismo español deberá trabajar al respecto en diversos frentes: más conocimiento sobre los efectos en los distintos eslabones de la cadena de valor, alineamiento con los compromisos internacionales (principalmente Kyoto 2012 y 2020) y más criterios para la correspondiente adaptación a los cambios que vienen. Y todo ello, desde la escala nacional hasta cada uno de los destinos del país.

El “Escenario Tendencial”, también avala la necesidad de un cambio de paradigma

Trabajar en clave de sostenibilidad, requiere anticipación y, por lo tanto, reflexión en torno a escenarios de futuro; máxime, cuando se trata de abordar el “Plan Horizonte 2020 del Turismo Español (Turismo 2020)”, cuyo título refleja la necesidad de pensar y debatir sobre el sector a medio y largo plazo. Con esa perspectiva se ha elaborado una simulación del “Escenario Tendencial” al año 2020, sin pretender con ello la imposible predicción de un futuro incierto, sino aflorar las oportunidades y retos implícitos en las tendencias vigentes.

Para ello, se ha proyectado al año 2020 el comportamiento de nueve indicadores agregados clave del turismo español,- internacional y nacional,- durante los últimos cinco años (2001-2006) a partir de fuentes del IET, INE y BE, en valores monetarios constantes de 2001 (a falta de datos específicos, se estima que la ecoeficiencia media del sector no varía). Y tomando como índice de referencia el de 100% para el valor de los indicadores en 2001, se ha proyectado su evolución tendencial para los años 2006 y 2020.

“Escenario Tendencial”: el comportamiento de los indicadores clave (2001-2006-2020)



Fuente: Elaboración propia

Más allá del incremento de deterioro de los destinos turísticos más tensionados, el litoral entre ellos, las conclusiones de esta simulación quedarían expresadas en la coexistencia de una serie de procesos (los índices económicos reflejan valores constantes 2001):

- Estancamiento de los ingresos-país. Se mantendría la paulatina reducción de la estancia media, el relativo estancamiento de las pernoctaciones y del gasto medio diario, lo que se traduciría en un comportamiento similar de los ingresos-país.
- Exceso de plazas y baja ocupación. A pesar de la evolución descrita, seguiría creciendo la oferta de plazas alojativas con lo que se estimularía, aún más, la caída del nivel de ocupación, siendo este último indicador muy representativo de la rentabilidad de las empresas de alojamiento reglado (hoteleros, etc.).
- Aumento de viajes y de la carga ambiental/climática. El aumento de la rotación (por reducción de la estancia media) incrementaría el número de viajes, lo que contribuiría a un crecimiento de la carga ambiental sobre unos ecosistemas ya desbordados, a pesar del relativo estancamiento de las pernoctaciones.

En resumen, un escenario desalentador que anima a renunciar a la inacción e invita a inaugurar un nuevo ciclo turístico que, basado en la sostenibilidad, ofrezca unas perspectivas generales más atractivas y solventes para los intereses generales del país.

2.2. “TURISMO 2020”: recualificación integral, optimización socioeconómica y menor impacto ambiental y climático

La **LÍNEA ESTRATÉGICA** propuesta desde el Área de Sostenibilidad del “TURISMO 2020” se cifra en una apuesta por la reformulación de un nuevo paradigma turístico:

“IMPULSAR UNA RECUALIFICACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA TURÍSTICO QUE REDUZCA SU IMPACTO AMBIENTAL/CLIMÁTICO Y, A LA VEZ, OPTIMICE SUS OPORTUNIDADES SOCIOECONÓMICAS”

Efectivamente, las pautas de “crecimiento urbanístico ilimitado” deben de dar paso a un nuevo ciclo turístico que apueste por la calidad, la eficacia y la eficiencia de la “cadena de valor” en el marco de una capacidad de carga ambiental, global y local, limitada.

Se trata de cambiar las prioridades y sumar fuerzas y recursos para alcanzar los objetivos propuestos dentro del amplio espectro del “turismo de masas” que constituye nuestro mercado principal. Ello requiere concentrar los principales esfuerzos en una progresiva y razonable mejora de ciertos factores que son la llave que permitirá contener el crecimiento urbanístico y reducir la carga ambiental optimizando los resultados económicos.

La apuesta por esa nueva relación calidad – precio del turismo español, pasa por la recualificación integral y a medio plazo de la “cadena de valor” del turismo y, muy especialmente, de sus destinos más maduros y masificados del litoral, incluida la generación de subsistemas turísticos sostenibles y de gran valor natural y cultural, en el interior del país.

Cinco objetivos estratégicos y una condición

La recualificación del sistema turístico en clave de sostenibilidad, se configura en torno a 5 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS y una CONDICIÓN:

UNO. Revalorizar la satisfacción de la experiencia turística a lo largo de la “cadena de valor”, potenciando la diversificación territorial, la diferenciación, la autenticidad vinculada a los valores naturales y culturales y la desestacionalización de la temporada turística.

DOS. Garantizar la calidad del entorno de cada lugar y sociedad, asegurando la integración y bienestar social, seguridad y salubridad, así como la participación social en las estrategias de desarrollo turístico en los destinos.

TRES. Obtener la máxima rentabilidad socioeconómica posible por unidad de capacidad de carga sostenible y de inversión, a través de una oferta de servicios profesionalizados de calidad y amplia temporada como factor clave para fortalecer la economía, la rentabilidad y el empleo local.

CUATRO. Colaborar al reequilibrio territorial litoral-interior y asegurar la preservación de los ecosistemas vitales y patrimoniales del país.

CINCO. Adaptar el desarrollo turístico a los límites de carga ambiental, tanto locales como globales, tomando en consideración los límites críticos y el cambio climático.

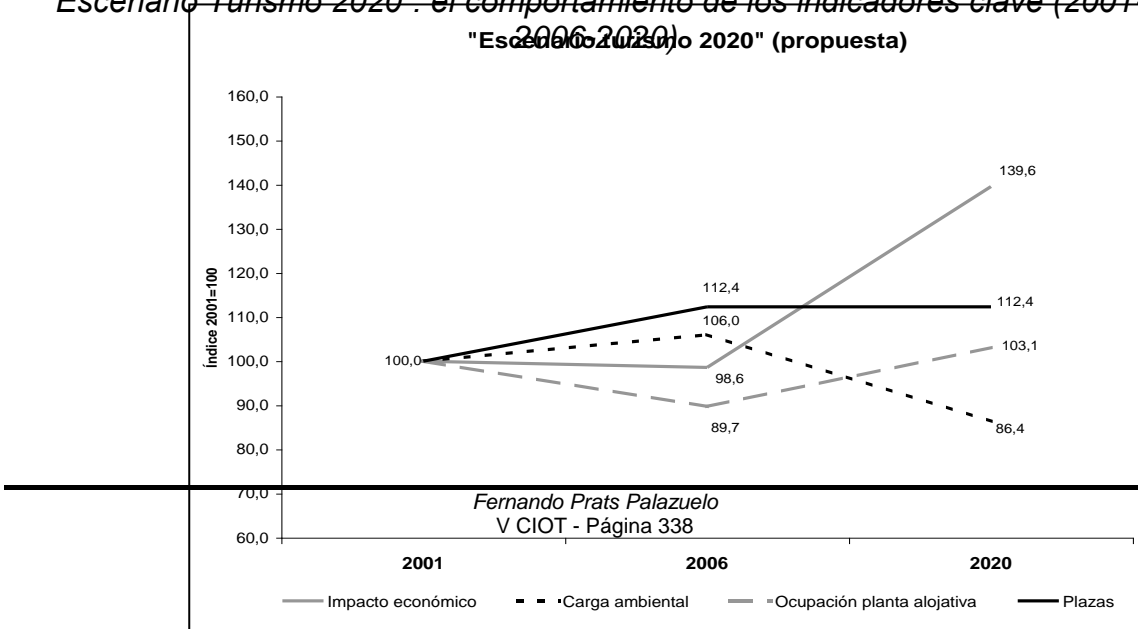
LA CONDICIÓN: alcanzar tales objetivos requiere un LIDERAZGO PÚBLICO COMPROMETIDO, la cooperación interadministrativa y la buena "GOBERNANZA" institucional en todos sus niveles y campos de actuación, muy especialmente en los municipios costeros, así como la disposición de un razonable sistema financiero y fiscal en los destinos.

“Escenario TURISMO 2020”: una estrategia alternativa necesaria y posible

En correspondencia con el “Escenario Tendencial” y los nueve indicadores clave allí utilizados, se ha elaborado una propuesta estratégica alternativa a la que se ha llamado “Escenario TURISMO 2020”; pero, en vez de proyectar al 2020 su comportamiento durante el período 2001-2006, se han introducido una serie de correcciones en ciertos parámetros clave.

Como antes, tampoco se trata aquí de predecir un futuro alternativo, sino más bien de facilitar la reflexión en torno a las ventajas e inconvenientes de una nueva estrategia de referencia que sustituya a las pautas de desarrollo vigentes. También aquí se ha tomado como índice de referencia el de 100% para el valor de los indicadores en 2001 y se han calculado los correspondientes índices para los años 2006 y 2020. (los índices económicos reflejan valores constantes 2001)

~~“Escenario Turismo 2020”: el comportamiento de los indicadores clave (2001-2006-2020)~~
 “Escenario Turismo 2020” (propuesta)



Las conclusiones de esta simulación estratégica alternativa quedarían expresadas en los siguientes puntos:

- **Un nuevo equilibrio ecológico – económico** en el que sería posible contener el crecimiento urbanístico, reducir la carga ambiental/climática (imputando los viajes) y, a la vez, mejorar el resultado económico del país, destinos y empresas, incluida la ocupación del parque alojativo.

El concepto de contención del crecimiento se concibe como un marco en el que, en el litoral, habrían de formularse propuestas de reducción, redistribución y recualificación del parque existente y, en el interior, fortalecerse algunos proyectos sostenibles de alto interés territorial.

La reducción de la carga ambiental se alinea con los objetivos de las propuestas de la “Estrategia Española contra el cambio climático” actualmente en elaboración y es viable como resultado de contención del crecimiento urbanístico, de impulsar ambiciosos programas de mejora de la ecoeficiencia general y de los destinos y de favorecer la estancia en el país por parte del turismo nacional por su menor factura en transporte.

La mejora de la ocupación del alojamiento turístico se produciría como consecuencia de un triple proceso: contención del crecimiento de la oferta, incremento de las pernoctaciones y estabilización de la estancia media.

- **La viabilidad del escenario se basaría en la obtención de mejoras razonables en una serie de factores clave.** Principalmente en las pernoctaciones, preferentemente como corrección de la estacionalización y el fortalecimiento de los destinos del interior; en el gasto medio diario, producto de la progresiva mejora de la calidad integral de los distintos eslabones de la “cadena de valor turístico”, de los destinos en particular, y de la correspondiente apuesta por trabajar de forma segmentada sobre la demanda turística (incluidos los flujos relacionados con los viajes de bajo coste); en la estabilización de la estancia media, mediante el aumento/enriquecimiento de las oportunidades de ocio en los destinos; y en la ecoeficiencia como resultado de importantes programas de ahorro de energía y reducción de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) sobre los sistemas de transportes, edificación y servicios relacionados con el turismo.

Lógicamente, el comportamiento del escenario descrito se modificaría si así lo hacen sus variables, permitiendo “jugar” con diversas combinaciones en el comportamiento de los indicadores clave para obtener resultados similares, mejores o peores. Así, mantener la evolución tendencial de las pernoctaciones del “Escenario Tendencial” (+0,2%/año) o la mayor intensidad de los programas de ecoeficiencia (+2,5%/año), podría minorar el impacto económico (+1,7%/año) pero, también, podrían duplicar la reducción de la carga ambiental (-2,3%/año) (los datos entre paréntesis indican el índice de variación medio anual entre 2006 y 2020)

En todo caso, adentrarse en escenarios de reducción de la carga ambiental al 2020, parece un objetivo irrenunciable y un punto de partida básico para afrontar objetivos más ambiciosos al año 2050.

2.3.- “TURISMO 2020”: Líneas de Actuación y Acciones Clave

De las consideraciones realizadas hasta el momento, cabe deducir que el cambio de paradigma turístico, además de VOLUNTAD Y LIDERAZGO PÚBLICO requiere un gran CONSENSO SOCIAL para desarrollar una ACCIÓN TRANSVERSAL COORDINADA, capaz de incidir adecuadamente sobre toda una serie de factores clave, de los que los seleccionados para elaborar los correspondientes escenarios sólo son una parte de un sistema complejo.

Por lo tanto, las Líneas de Actuación y Acciones Clave que a continuación se proponen desde el “Área de Sostenibilidad”, sólo cubren una parte de las que habría que poner en marcha para avanzar hacia un escenario turístico deseable en el 2020, dando por supuesto que desde el resto de las Áreas que configuran el “TURISMO 2020” se plantearán propuestas complementarias con las que aquí se hacen.

Con la idea de evitar la dispersión en el establecimiento de las propuestas, se han seleccionado 6 LÍNEAS DE ACTUACIÓN en torno a una serie de ideas fuerza vinculadas a la sostenibilidad: 1. LIDERAZGO COMPARTIDO; 2. COMPROMISOS EN TEMAS CLAVE Y EL CAMBIO CLIMÁTICO; 3. CONOCIMIENTO PARA EL CAMBIO; 4. CREACIÓN DE POTENTES PROTOTIPOS DE REFERENCIA; 5. ACCIONES CLAVE EXTRAORDINARIAS EN EL LITORAL Y EN EL INTERIOR; Y 6. TRABAJO EN RED PARA AVANZAR.

Junto a estas seis Líneas se proponen hasta 15 ACCIONES CLAVE que las desarrollan (se presenta a continuación una síntesis conceptual de las mismas); todas son muy importantes pero algunas de ellas constituyen auténticos “motores del cambio” sin las cuales sería muy difícil abrir nuevos caminos hacia el futuro.

1ª LÍNEA DE ACTUACIÓN

LIDERAZGO INSTITUCIONAL COMPARTIDO, BASADO EN LA COOPERACIÓN PÚBLICO – PRIVADA Y EN UNA “GOBERNANZA” EJEMPLAR PARA INICIAR UN NUEVO CICLO TURÍSTICO EN CLAVE DE SOSTENIBILIDAD

- **ACCIÓN 1. Un “TURISMO 2020” comprometido, compartido y con objetivos concretos evaluados en sucesivos Congresos 2008, 2012, 2016 y 2020**

El cambio de rumbo requerido no sólo necesita un buen Plan, sino que este se integre en las políticas del país (Estrategia Española de Desarrollo Sostenible) y se gestione como un plan-proceso de consecución de objetivos bien definidos a contrastar periódicamente. Y dado que se trata de innovar el pensamiento y la acción, nada más oportuno que concitar Congresos periódicos en los que contrastar opiniones, evaluar los avances e introducir las correcciones oportunas. El 1er Congreso (2008) debería servir para presentar un “TURISMO 2020” concreto con objetivos operativos a 2012 y estratégicos a 2020.

- **ACCIÓN 2. Creación de un “Observatorio Español del Turismo (OET)” y de un “Indicador de Sostenibilidad del Turismo Español (ISTE)” articulados en una red de Observatorios Territoriales**

El cambio de paradigma turístico reclama una redefinición de los indicadores clave que permitan su evaluación sistémica desde nuevas coordenadas, así como realizar un contraste permanente de la situación (elaboración de Informes Anuales) con relación a una serie de objetivos clave establecidos para cada una de las fases temporales del plan. Y ambos cometidos se corresponden plenamente con las tareas básicas de un Observatorio Español del Turismo Español que debería estar funcionando en 2010.

- **ACCIÓN 3. Propagación de “Estrategias Territoriales y Sectoriales Horizonte 2020”**

El principal cometido del “TURISMO 2020” es aportar/compartir orientación estratégica y desarrollar una serie de programas generales sin los cuales sería muy difícil avanzar. Porque el auténtico protagonismo del cambio corresponde a la propia innovación de las Estrategias Territoriales y Sectoriales elaboradas por los Gobiernos Autonómicos (como políticas integradas en las que participen diversos departamentos, entidades locales y organizaciones empresariales y sociales) y grupos de actores/empresas clave (públicos y privados) en los correspondientes eslabones de la cadena de valor turística. Un objetivo deseable sería que en 2012 hubieran podido innovarse dichas Estrategias a lo largo y ancho del país.

- **ACCIÓN 4. Institucionalización operativa de la figura de “Municipio Turístico” (o entidad equivalente) vinculada a compromisos de buena “gobernanza” y con un estatus financiero y fiscal adecuados**

Existe una amplia unanimidad de que este tema ha de ser resuelto con urgencia, máxime tras la experiencia del último “boom” especulativo. Pero, también hay que vincular los derechos conferidos a toda una serie de compromisos de buena “gobernanza” en torno a la gestión urbanística, el desarrollo de planes de acción sostenibles, la participación ciudadana, etc. Sería deseable que este nuevo estatus quedara establecido en 2010.

2ª. LINEA DE ACTUACIÓN

COMPROMISOS DE RESPONSABILIDAD CON RELACIÓN AL TURISTA, LA SOCIEDAD, EL PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL Y LA MITIGACIÓN/ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO.

- **ACCIÓN 5. Códigos y compromisos con relación a la satisfacción turística, la calidad de vida de las sociedades locales y la utilización sostenible del patrimonio natural u cultural.**

Parecen acciones meramente formales, pero deberían de constituir el reflejo de un cambio de paradigma. El turismo español ha de aprovechar el “TURISMO 2020” para reposicionarse con fuerza ante la sociedad, haciendo gala no sólo de su indudable importancia socioeconómica, sino también de la asunción de las correspondientes responsabilidades sociales y ambientales. Este reposicionamiento se puede instrumentar a través de Códigos con compromisos operativos sobre cuestiones vitales para la sostenibilidad y la calidad del desarrollo y de vida del país. Se podrían elaborar y socializar a partir de 2010 para su presentación en el Congreso de 2012.

- **ACCIÓN 6. Progresivo alineamiento con los compromisos internacionales relacionados con los límites de carga ambiental y el cambio climático en los distintos territorios y eslabones de la “cadena de valor” turística**

Tema fundamental para la homologación ambiental del turismo. Se trata de evaluar, primero, para socializar, después, programas de trabajo que alineen progresivamente el sector, los distintos territorios y los diversos sectores de la “cadena de valor” (principalmente los destinos y las empresas y agrupaciones del transporte y servicios turísticos más importantes) con los grandes compromisos ecológicos nacionales (ej. el agua) e internacionales, muy especialmente el cambio climático 2012 y 2020. Aunque estos temas requieren realizar un serio trabajo experto previo, habría que tratar de formalizar, entre 2010 y 2012, los “compromisos” más relevantes.

3ª. LINEA DE ACTUACIÓN

CONOCIMIENTO, TALENTO Y EXPERIENCIA PARA IMPULSAR CON SOLVENCIA LA INNOVACIÓN Y LA SOSTENIBILIDAD TURÍSTICA

- **ACCIÓN 7. Creación de una potente Red de inteligencia e innovación turística (una Agencia Público-Privada) capaz de desarrollar nuevos sistemas de información, investigación, herramientas, evaluación de escenarios, etc., instrumentados a través de un potente Portal-Red.**

Aunque este tema corresponde a otro Área del “TURISMO 2020” – CONOCIMIENTO – se quiere insistir en tres ideas centrales: 1. hoy, con relación al turismo, sabemos mucho de pocas cosas y poco de otras muchas que nos son imprescindibles en la nueva etapa; 2. por lo tanto, sin innovación en el

conocimiento no podrá inducirse el cambio de rumbo que requiere el turismo español; y, 3. finalmente, es fundamental que la sostenibilidad impregne todo el diseño del conocimiento que necesita el turismo. Esta Red debería formarse a partir de 2008 y estar plenamente operativa para 2012.

- **ACCIÓN 8. Incorporación de las bases estratégicas del “TURISMO 2020” a los planes de formación y realización de programas “urgentes” de I+D en torno a cuestiones clave: indicadores, procedimientos de recualificación integral de destinos, mitigación y adaptación al cambio climático, etc.**

La formulación y aplicación de un nuevo paradigma turístico requiere talento. Y ese talento se encuentra en las universidades, en las empresas y en las administraciones públicas, por lo que sería muy oportuno gestionar ante dichos estamentos la incorporación de las claves del “TURISMO 2020”. Esta incorporación y el lanzamiento de los “programas urgentes” deberían formalizarse antes de 2010.

4ª. LINEA DE ACTUACIÓN

CREACIÓN DE POTENTES PROTOTIPOS DE REFERENCIA, HERRAMIENTAS, ESTÍMULOS Y SENSIBILIZACIÓN SOBRE TURISMO Y SOSTENIBILIDAD.

- **ACCIÓN 9. Creación de potentes experiencias integrales de referencia, replicables, en los elementos clave de la “cadena de valor”, especialmente en destinos costeros, patrimoniales y de naturaleza, y en empresas significativas del transporte y los servicios turísticos.**

En España, una de las vías más eficaces de socializar referencias de “calidad integral” consiste en impulsar “prototipos replicables” en eslabones clave de la “cadena turística”. Para ello, es fundamental contribuir a crear una serie limitada y muy exigente de “experiencias excelentes” (que incluyan contenidos económicos, sociales y ambientales) y promocionarlas como referentes hacia el conjunto del país. La idea sería el establecimiento de estos prototipos en dos o tres casos por tipología: destinos de costa, naturaleza y patrimoniales, empresas de transporte aéreo y movilidad y en firmas de alojamiento y servicios turísticos. Lo deseable sería que el 50% de estos referentes estuvieran operativos al 2012 y el otro 50% en el 2016.

- **ACCIÓN 10. Desarrollo de programas de sensibilización en torno a la sostenibilidad y el turismo, dirigidos a los actores clave del turismo y a la sociedad española.**

Los objetivos del “TURISMO 2020” en torno a la sostenibilidad no serán posibles sin un liderazgo público compartido, pero también requieren una amplia complicidad de los actores del sector turístico y del conjunto de la sociedad

española. ¿Por qué no invertir en crear esa sensibilidad? ¿Por qué no destinar parte de los recursos dedicados a la comercialización turística a socializar el nuevo paradigma turístico, de tal forma que los ciudadanos se sientan partícipes del mismo? (la breve campaña de Acciona relacionada con la sostenibilidad consiguió un impacto social muy considerable). La propuesta sería la de iniciar este tipo de acción con la aprobación del “TURISMO 2020” (2008) y que, a partir de ahí, se proyectara de forma permanente como una de las imágenes más sugerentes del nuevo perfil turístico del país.

- **ACCIÓN 11. Apuesta a fondo por la actualización/implantación de “certificaciones” y “clubs de calidad integral de producto” en porcentajes significativos de los servicios y destinos turísticos.**

La “calidad” y su certificación en el sector turístico ha constituido, con la creación de la “Q”, uno de los ejes de acción más interesantes del último decenio. Sin embargo, el proceso merece relanzarse y, a la vez, actualizarse con energías renovadas desde el “TURISMO 2020”, como instrumento fundamental para el reposicionamiento del sistema turístico (+calidad+precio). Al menos, tres aspectos deberían de impulsarse/innovarse en este tema: el primero, tiene que ver con la conveniente homologación internacional de los sistemas de certificación turística (con ISO y EMAS principalmente); el segundo, se refiere a la necesidad de actualizar sus contenidos, incorporando solventemente los ambientales y sociales, y articulando en un único sistema las certificaciones de “proceso” y de “calidad de producto”; y, el tercero y fundamental, la imperiosa necesidad de conseguir que el esfuerzo certificador sea claramente remunerativo para quien lo realice, principalmente por vía de una contundente promoción comercial. Lo razonable es que el apoyo al sistema de certificación existente se hiciera operativo de forma inmediata (de hecho existen iniciativas en esa dirección) y que la innovación del sistema estuviera lista para 2010.

5ª. LINEA DE ACTUACIÓN

ACTUACIONES EXTRAORDINARIAS PARA LA REVALORIZACIÓN Y LA SOSTENIBILIDAD EN EL LITORAL E INTERIOR DEL PAÍS.

- **ACCIÓN 12. Programa de recualificación integral de destinos maduros en el litoral**

Sin duda, la acción más comprometida de las propuestas, pero sin cuya cabal asunción, el “TURISMO 2020” perdería credibilidad. Se conciben como operaciones integrales de rehabilitación y “naturalización” del sistema litoral terrestre y marino (en coordinación con la Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa del MMA), de contención y recualificación urbanística (reducción/mejora del entorno, parque y servicios), revalorización y diversificación turística, innovación en los sistemas de movilidad alternativa, fuerte apuesta por la ecoeficiencia y la reducción de la carga ambiental/climática, etc. Son operaciones en las que deben comprometerse todas las administraciones y actores turísticos, que han de asumirse como importantes acciones de inversión estratégica, claves para el país,

con retornos sólo parciales y fuera de la “lógica inmobiliaria”. La mayor dificultad de estos proyectos se centra, sobre todo, en su capacidad real de ofrecer auténticas actuaciones integrales y profundamente innovadoras, evitando reproducir las lógicas presentes, por lo que requieren de la definición inicial de un “Proyecto Estratégico Integral” y de un “Código de principios /objetivos/compromisos de actuación” entre los que hay que incluir los relacionados con la sostenibilidad local y global. Más allá de repensar las dos operaciones iniciadas en Baleares (El Arenal) y Andalucía (Costa del Sol), la propuesta es poner en marcha una actuación/demostración por Comunidad Autónoma litoral, la mitad antes de 2012 y el resto en 2016.

– **ACCIÓN 13. Fortalecimiento de Subsistemas Turísticos en el interior.**

Acción complementaria de la anterior, aunque de menor complejidad, y muy importante para el reequilibrio turístico, estacional y territorial del país. Se trata de potenciar a fondo subsistemas configurados por piezas de valor natural y patrimonial con fuerte atractivo turístico. Como en el caso anterior, se trata de actuaciones que han de contar con una amplia base de cooperación, proyectos estratégicos integrales y códigos de actuación sostenibles. Lo deseable sería que se pudieran impulsar una decena de actuaciones de este tipo (reforzamiento de existentes o nuevas), la mitad antes de 2012 y el resto para 2016.

6ª. LINEA DE ACTUACIÓN

CREACIÓN DE REDES DE COOPERACIÓN SOBRE TURISMO Y SOSTENIBILIDAD EN EL INTERIOR Y EXTERIOR DEL PAÍS.

– **ACCIÓN 14. Creación de una “Red de Cooperación sobre Turismo y Sostenibilidad” en España e integración en redes internacionales.**

Se trata de impulsar en España plataformas de información y cooperación, al estilo de las que ya trabajan con éxito en Europa (cerca de mil ciudades europeas en la “Red Aalborg”) para el aprendizaje sobre la implantación de estrategias sostenibles en los destinos y empresas turísticas españolas. Sería muy importante la inclusión en redes y proyectos internacionales (Destinet, Travelife, etc.). La propuesta sería crear una plataforma inicial para 2010 para poder contar con una estructura fuerte y productiva en 2016.

– **ACCIÓN 15. Incorporación a proyectos innovadores en el ámbito internacional e impulso a la cooperación exterior en torno a la innovación sostenible de las estrategias turísticas.**

La apertura internacional en el área de la cooperación y el trasvase de conocimiento, debería verse reforzada con motivo de la apuesta innovadora del “TURISMO 2020”, especialmente en cuatro frentes: NNUU vía OMT y PNUMA; la UE, colaborando más activamente con Bruselas; el Mediterráneo, a través del Convenio de Barcelona y similares; y Latinoamérica, estrechando la colaboración con la Oficina de Cooperación Española.



Europa (y Málaga), como Aventura

Andreu Ulled

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Director MCRIT S.L.

Confieso que, una vez presentada la ponencia que me pidió Margarita Ortega sobre el futuro de Europa, pensaba pasar la tarde recorriendo sin prisa el paseo de los Curas, o el de la Farola, cerca del mar leyendo Manuel Vicent, un final feliz, y merecido, me parecía, a mi periplo mediterráneo de la semana: de Barcelona a Alacant, o Alicante, en tren, para asistir a un debate sobre las infraestructuras del corredor Mediterráneo con un grupo de empresarios y directivos de grandes empresas, y de Alicante pasando por la T4 de Madrid a Málaga, para presentar la ponencia Europa como aventura, pero en lugar de estar paseando o leyendo tan tranquilo aquí estoy, de vuelta en el Congreso de Ordenación del Territorio y escuchando a Sergio Boiser, economista chileno, de la CEPAL, que fue, y de Naciones Unidas, que nos habla ni más ni menos que de los retos que la globalización provoca en las ciudades y las regiones de todo el mundo. Y si estoy escuchando a Boiser, Sergio, y no leyendo Vicent, es porque bebí más vino de la cuenta durante la comida, y terminé seducido por Sergio y sus ideas, expuestas en *El desarrollo en su lugar*, o *Las imágenes el espejo*, títulos inspirados en las metáforas más sugerentes de Borges, y así, una metáfora nos llevó a la otra y casi queriendo sin querer he terminado asistiendo a su ponencia, la primera de la tarde.



Quizás porque Sergio tiene una abuela alemana, y otra francesa, y su padre fue condenado a muerte por un tribunal de Burdeos por no haber querido incorporarse al ejército francés en la segunda guerra mundial, y su hijo vive París y trabaja en la Exposición Universal de Shangai mientras que su hija antropóloga vive en Santiago, como él, quizás por eso, por sus querencias dispersas por medio mundo, Sergio está ya de vuelta de lugares comunes y de explicaciones simples, de la CEPAL y del PDNU, del Fondo Monetario Internacional, y no digamos de ALBA, la Asociación Bolivariana. Le gustan las metáforas, eso sí, y las paradojas, y ahora nos cuenta, a estas horas primeras de la tarde, violáceas, las llaman, lo que hace ya 1.200 años los viejos aconsejaban a sus hijos y sus nietos en África: no importa si eres león o gacela, seas lo que seas tu mandato es "sal corriendo". O sea: no te entretengas pensando qué es lo que tú eres, o fuiste, o quieres llegar a ser un día, piénsalo mientras corres porque quien no corre, vuela.

Un territorio ganador, y esa es la moraleja del cuento de Sergio, es un territorio que corre mientras piensa, que no se queda dormido a verlas venir. Una ciudad o una región, un país ganador, se transforma para aprovechar las nuevas oportunidades que le brinda la globalización tecnológica, económica, y cultural.

Que es inevitable, en cualquier caso. Como en la naturaleza, el futuro no pertenece a los fuertes que esperan que salga el sol mientras se sanean, ni a los más inteligentes: pertenece a aquellos que, además de anticipar los cambios, son lo bastante flexibles para adaptarse rápidamente a ellos. Porque madrugando sí amanece más temprano. ¡Despierta!, ¡complejízate más que tu entorno!, concluye Sergio, ¡o serás comido, devorado!. Si quieres conservar algo de tu esencia más íntima, tus genes, tus memes, más vale que te adaptes a un mundo que gira más y más deprisa. Este es el primer mandamiento de la ley de la economía regional: "A quien madruga Dios le ayuda". Se trata de permanecer abierto a los flujos incesantes que recorren el mundo, y al mismo tiempo mantener la cohesión interna, interactuar sin complejos ni timideces, dejarse influir para poder también influir en los demás. Ese es el modelo de desarrollo endógeno abierto del que se viene hablando desde los años noventa, dice Sergio. Entonces era una estrategia inteligente, hoy es un imperativo categórico, una cuestión de sobrevivencia.

Pero aún y los esfuerzos de actor dramático de Sergio, y su entrega deportiva, la mayoría de sus oyentes damos cabezadas, derrotados por el sueño, y mal que nos pese a poco a poco se nos cae la cabeza. Pero como hubieron dos quijotes, me digo, habrán dos ponencias de Sergio Boiser: la suya, seria y académica, supongo, y la que yo ahora escribo, como siempre, enredando más que Abellaneda. Pero todavía no es de noche, ni oscuro, a esta hora tan solemne de las cinco y pico de la tarde. Y aunque mi vuelo de Málaga hacia Barcelona sale en par de horas no me rindo y aquí sigo yo, escribiendo, sujeto a las metáforas de Sergio, en el centro de congresos y ferias del Ayuntamiento de Málaga, especie de aeropuerto sin alas que se levanta sobre un bosquecillo de columnas largas y perezosas, que se inclinan, poco menos que cansadas, soportando el peso que tampoco es tanto de una cubierta chapada en un metal que brilla como un Gugenheim cualquiera, otro.

¿Cómo puedo mantener elevado el interés del público después del almuerzo?, me preguntaba Sergio hace un rato, sirviéndome otro vaso de vino, y hablando por los codos de Maturana y de Varela, los dos. ¿Cómo definirías la autopoiesis regional?, le preguntaba yo, hablando de Vigozsky y Luria, los gramatólogos rusos y Bateson, como no, la cibernética, y nuestras peregrinaciones al Instituto de Santa Fe, New Mexico, templo universal de los Complexólogos, y los etnoregionalistas, morada ocasional de Arthur y Krueger, economistas indispensables a estas alturas. Porque fueron ellos los que nos abrieron los ojos hace tiempo a los procesos complejos del desarrollo económico. El impacto de cualquier inversión, o política pública de desarrollo depende de las condiciones iniciales y de contorno del propio territorio donde se implemente, por supuesto, de las decisiones que vayan tomando los agentes sociales, económicos, institucionales, a lo largo del tiempo, de las contingencias imprevistas que sucedan, o no: a corto plazo una autopista o un ferrocarril suele acelerar los procesos económicos preexistente, por ejemplo, y así las ciudades que ya estaban ganando actividades, ganan más todavía, y las que ya perdían pierden más, si cabe, y más rápido, de forma que la complejidad aumenta donde ya existía una masa crítica, y se reduce donde casi no había nada, y desaparece. A medio plazo puede pasar otra cosa, pero no cualquier cosa, ni todo es igualmente probable: es difícil que los territorios perdedores se recuperen, y levanten cabeza,

sin un esfuerzo público que les ayude, o sin un golpe de buena fortuna, sin un cambio de ciclo económico, o la emergencia de una nueva tecnología. A lo mejor le pego al gato en una habitación oscura, nos recuerda Sergio, pero si el gato es negro entonces será poco probable, ¿verdad?. Plassard, del LET de Lyon, estudió el desarrollo económico desde este punto de vista: paradójico, y jugueteaba con el concepto de dotación territorial de infraestructuras, *desserte*, decía él, en francés: *aumentar la desserte peut dessertifier*, recuerdo que una vez nos dijo, riendo. Hay juegos de suma cero, en los que el ganador se queda con todo, y juegos de suma positiva. ¿Cómo crear valor añadido en la interacción entre empresas, ciudades, regiones?, esa es la cuestión, ¿cómo aprender a competir y cooperar al mismo tiempo?. Estamos en la fase tecnocognitiva en la evolución del capitalismo, nos advierte ahora Sergio. Y habrán muchos perdedores y pocos ganadores. Porque aunque la globalización abre ventanas y nos ofrece nuevas oportunidades, hay que saber aprovecharlas.

Este catalán, dice ahora Sergio, refiriéndose a mí, supongo, porque está señalándome con el dedo, y me mira sin disimulo, nos habló en su charla de la *Banane Blue*, ¿recuerdan?. Pues las regiones, las ciudades, las empresas ganadoras en Europa estarán, o dentro de esa banana o conectadas, hiperconectadas, diría, con ella. ¡Hay que apostar por conectarse!. Y dejarse explotar por los otros nodos de la red, perder un poco al principio, para ganar más después. No es evidente, porque si te explotan demasiado y te sacan una ventaja excesiva te quedas a dos velas: la cuestión es complejizarse, da igual si eres gacela o león, no quedarte nunca parado. Dejarse influir, un poco.

Será bueno que yo aproveche que el Pisuerga pasa por Valladolid para añadir al vuelo algo, ahora, sobre lo que dije sobre Europa como aventura. Ni que sea porque eso me pidió Margarita, y porque puede servir para concretar más las metáforas de Sergio, que por cierto sigue señalándome con el dedo, inquisitorialmente. Europa, decía, es la mujer que nunca puedes encontrar, una búsqueda incesante, como en el mito griego de Europa, la hija de Zeus que fue raptada. Europa no existe más que como proyecto pendiente. No es como España, nacida míticamente en 1492 con la expulsión de moros y judíos y el fin de la llamada Reconquista, el Descubrimiento de América, la gramática de Nebrija, y crecida y desarrollada simbólicamente tras la Guerra de la Independencia de 1808, y ahora, después de la integración en Europa en 1986 y la efemérides de 1992, en las que España se quitó de encima casi todos sus complejos de país perdedor que siempre llega tarde. El proceso de construcción de Europa es muy distinto: se basó en generar intereses económicos compartidos para evitar nuevas guerras, a partir de 1950. Así surgió el mercado común y llegamos al euro, a las llamadas políticas comunes y las directrices y los libros blancos y al *European Spatial Development Prospective (ESDP)*, *Prospective* y no *Plan*, pero que no está nada mal, y también al fracaso de la Constitución y a las dificultades para desarrollar un imaginario simbólico compartido, una geografía, una narración de nuestra historia en común, y una visión renovada sobre el otro, el mundo musulmán al sur del Mediterráneo, Oriente Medio, Turquía, el resto del mundo a nuestro alrededor. Porque el mundo que imaginamos no se acaba en Europa: Londres es una ciudad global, París quiere serlo, más todavía, y Madrid no en vano fue capital de un imperio donde no se ponía el sol. Todos acabaremos

teniendo la vida y los sentimientos tan globalizados como los de Sergio. Europa es, para las grandes ciudades y las grandes empresas y las grandes ideas, un escenario de relación entre otros, uno más. Y por cierto, en declive relativo: China y la India ganan enteros. Ya hay más inversiones chinas que europeas, en África. Entonces, ¿qué futuros esperan a Europa?

En el programa de investigación aplicada ESPON, que se desarrolla a partir del ESDP y en el que participan centenares de universidades y empresas de todos los países europeos, tuve oportunidad de estudiar algunos escenarios de futuro con Moritz Lennert, de la Université Libre de Bruxelles, Jacques Robert, y otros colegas: el escenario socialdemócrata (que los liberales visualizan como un pulpo gigantesco que desde Bruselas agarra y cohesiona a todas las regiones a la fuerza, con sus tentáculos llenos de ventosas pegajosas), y el escenario liberal (que los socialdemócratas visualizan como un nido de serpientes nerviosas, comiéndose las unas a las otras, engulléndose). La visión del futuro más socialdemócrata se dibuja con límites regionales, y zonas yuxtapuestas, quiere evitar desequilibrios excesivos entre unas zonas y otras, confía en la capacidad de actuación de los poderes públicos dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, porque ninguna región debería perder demasiado, ni quedar rezagada; la otra visión, más extrovertida y liberal, se dibuja con redes de comunicación, redes de redes a todas las escalas y nodos interconectados, trata de evitar la congestión excesiva de los flujos, propende a lo híbrido, y las regiones ganadoras de Europa salen a corto plazo más beneficiadas. Es la archisabida dicotomía entre los defensores de distribuir la renta entre los grupos o las regiones más desfavorecidas, por criterios de equidad social o equilibrio territorial, y los partidarios de hacer crecer la renta, mejorando la competitividad. Pero no es tan simple la cosa, porque ambos futuros eran en realidad matices alternativos de un escenario tendencial, baseline, en el argot de este tipo de ejercicios, ajustes de una u otra política, en el tiempo o en la intensidad. Sería justo y necesario poder hacer, un día, esa misma futurología científica en España, que sí se ha hecho en muchas ciudades y regiones.

La asociabilidad es fundamental, pero no es propia de la cultura latina, al menos la que llevaron a caballo los conquistadores a América, se queja Sergio. El rey Juan II de Zamora decía que la ley se acata pero no se cumple. Esa es la visión de lo oficial, en España. Y América Latina fue un constructo de España. El proceso de regionalización en Colombia, en el Perú, en Argentina, ¿a dónde nos lleva?. Tendemos al caos: aún no he olvidado que en Chile por un tiempo, un saco de cemento vacío era más caro que un saco lleno. Eso es incomprensible desde el punto de vista de la economía neoclásica, todos perdían, nadie ganaba, en Chile. Los militares son los más terribles simplificadores de la realidad, por cierto, definen al enemigo y lo eliminan, pero ahora los militares brasileños protegen la Amazonia, tres millones de kilómetros cuadrados. Aquí voy a mostrar un cuadro, nos advierte, que es patético: América Latina participa en el 3,6% de las TIC, pero el 90% es México, y eso en realidad es falso: Latinoamérica no existe en el mapa de las TIC. Vivimos una época paradójica. Para conseguir algo, primero hay que darlo. Dime qué exportas y te diré si eres ganador o perdedor, insiste Sergio. Hay que echar mano de los Sistema Complejos. Coger las paradojas por los cuernos, y dejarse de debates que no importan, que más da si

eres una cosa u otra: no dejes de correr, ni de pensar, todo el tiempo. El desarrollo es, al fin y al cabo, una emergencia que sucede espontáneamente, en unas determinadas condiciones iniciales y de contorno: la política de desarrollo regional debe tratar de propiciar esa emergencia, de estimularla. Hoy en Latinoamérica no exportamos valor añadido: somos unos perdedores netos.

Y por ahí Sergio sigue dando estadísticas del Cono Sur, y yo me extravió en la isla de Townson, ni más ni menos, donde Maturana, un tipo ahora sobre los setenta años, me decía antes Sergio, en la comida, entre copa y copa, vive con una mujer que no tendrá más de cuarenta añitos. Una doctrina asentada en la gente, de activismo social y comunal, llama a la devolución de poderes del Estado a las regiones, y las ciudades, me decía él. Y el desarrollo endógeno llama también a eso. Pero yo dudo que las buenas voluntades políticamente correctas nos sirvan a estas alturas, ¿sabes?. La CEPAL perdió su papel de referencia sobre el desarrollo económico. El PDNU se apropió de eso. Yo respeto el papel de los académicos norteamericanos, porque uno debe ser leal con sus progenitores intelectuales. La Escuela de Chigado es distinta de la de Harvard, o de la de Stanford, una catedral de la ciencia de frontera. Yo no me compro la uniformidad en ninguna parte.

Pero volvamos donde estábamos. ¿Qué regiones son menos dependientes? ¡Aquellas mejor conectadas a la innovación e investigación!, ¡las más complejas! Chile es el primer productor y exportador de salmón, porque la globalización ofrece ventanas gigantescas. ¿Han visto lo que pasa en la India? El crecimiento es un resultado emergente, ya lo dije, resulta de la interacción entre la región y su entorno, en el cual la matriz decisional es exógena, mal que nos pese a una buena parte del mundo, hoy. Pero no, no, en Latinoamérica no somos perdedores. ¡Claro que no!, concluye Sergio arrancando unos aplausos increíbles, porque todos esos bellos durmientes se han despertado de repente, o no se habían dormido del todo, se mantenían ellos también en la frontera, en duermevela entre el sueño y la vigilia.

Tu eres un economista con sentimientos, le dice uno de sus oyentes, chileno, que estudia un Máster de Planificación del Territorio en Barcelona. Y con sentido del humor, añade. Dime: ¿las regiones ganadoras pueden serlo sin perder calidad de vida?

Ximo Farinós habla con otro participante que no conozco, yo esperaba que me dijese algo, para terminar este texto citándole a él, pero me mira y no me dice nada, por si acaso lo cito a destiempo, mientras todo el mundo va saliendo, y también Margarita Ortega, y yo el último, después de Sergio.

¿Qué tal?, me pregunta Sergio.

Te lo digo por escrito, le digo.

Y ya de vuelta a la T4 de Madrid, allá donde regresa el fugitivo, en compañía de Manuel Vicent, ahora sí, porque en la T4 el mar sólo se pueda concebir dentro de un vaso de ginebra, o en un libro de Vicent, y por eso, quien sabe, lo que leo

sobre la Malvarosa y el Bola me recuerda, lo que son las cosas, el olor de ese arrocito en Castellón que un día Ximo y yo nos comimos, mano a mano, hablando del Mediterráneo, y de Europa, esa aventura interminable. Que continuará.

área de Territorio

V CIOT

Ponencias aceptadas



fundicot
ASOCIACIÓN INTERPROFESIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



Los riesgos naturales en los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio en la Provincia de Málaga. El caso de la Axarquía-Costa del Sol Oriental.

Fernando Almeida García. Geógrafo. Universidad de Málaga

Luis Pacheco de Pablo. Geógrafo.

1. LOS RIESGOS NATURALES.

1.1. Conceptos Generales

Este artículo centra en el análisis de los riesgos naturales y su tratamiento en un plan territorial, en este caso en el de la Anarquía-Costa del Sol Oriental. Con este estudio se pretende ver la metodología empleada en un plan concreto y los elementos de mejora que se podría incluir en el planeamiento territorial. Así mismo, se resalta el desequilibrio en el desarrollo de las herramientas técnicas y normativas para los riesgos ambientales, frente al interés manifiesto por los aspectos socioeconómicos y urbanísticos.

El concepto de riesgo siempre va ligado al de **fenómeno extremo** que es ni más ni menos, una situación anómala y excepcional que se produce sobre un territorio y que afecta a la población que habita sobre él. De esta manera, para que exista un riesgo tiene que haber un fenómeno extremo que afecte a la sociedad. Esto no quiere decir que se evalúe el riesgo solamente en aquellas zonas donde en la actualidad existe población o infraestructuras, sino que es extensible a todos aquellos espacios susceptibles de ser ocupados antrópicamente.

La **peligrosidad** es otro concepto importante a tener en cuenta. Esta se entiende como la “*probabilidad de ocurrencia o período de retorno de un determinado peligro*⁹⁵” o también “*se refiere al proceso natural en sí mismo, y trata de clarificar su sistema de relaciones intrínsecas, valorando su potencialidad como causante de transformaciones en el medio, independientemente de que haya o no actividad social*⁹⁶”.

⁹⁵ **Junta de Andalucía.** Riesgos Catastróficos y Ordenación del Territorio en Andalucía.. Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes . Dirección General de Ordenación del Territorio .1.999

⁹⁶ **MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE.** Guía para la elaboración de estudios del medio físico. Secretería General de Medio Ambiente .1.998. Madrid.

Según el Ministerio de Medio Ambiente (1999) la tipología de riesgos en función de los impactos puede ser:

1. Los que afectan sólo al medio natural.
2. Los que afectan a sectores económicos, los cuales son más graves en cuanto más sectores impactan.
3. Los que afectan a los poblamientos y a las infraestructuras.
4. Los que generan pérdidas humanas.

1.2. Tipología de riesgos

En este capítulo sólo se han incluido aquellos riesgos que tienen importancia en la provincia de Málaga.

Geodinámica Interna:

Riesgo Sísmico: Según se puede leer en Internet en la enciclopedia libre Wikipedia, un seísmo o terremoto es *“una sacudida violenta del terreno que se produce por la liberación de energía en el curso de una reorganización brusca de materiales de la corteza que se encontraban lejos del equilibrio mecánico”*.

Fallas Activas: Son fracturas o discontinuidades en la corteza terrestre a lo largo de las cuales se mueven los bloques en una dirección paralela a la fractura. Puede ser en ocasiones débil o cuando se produce un desplazamiento fuerte puede tener efectos graves. Es un fenómeno muy parecido a un seísmo aunque afecta a espacios reducidos.

Geodinámica Externa:

Movimientos de ladera: Son movimientos gravitacionales y se producen cuando una masa de terreno se desliza con respecto a una zona estable sobre una o varias superficies de rotura. Hay multitud de tipos de movimientos de ladera como son los deslizamientos, desprendimientos, flujos, etc.

Erosión: Este término engloba todos los procesos de destrucción de las rocas y arrastre del suelo, realizados por agentes naturales móviles e inmóviles.

Suelos expansivos: Son aquellos materiales litológicos que experimentan un elevado incremento de volumen cuando se humedecen y una reducción de volumen cuando se desecan. Se suelen localizar en suelos con presencia de arcillas montmorilloníticas y en las arcillas triásicas del norte de la provincia.

Riesgos asociados a la Hidrología:

Inundaciones: Es la ocupación por parte de una masa de agua de terrenos que generalmente no lo están. El clima es el principal causante de este fenómeno, por la existencia de unas precipitaciones violentas, coadyuvado por las diferentes acciones antrópicas, como la deforestación, el “asfaltado” de los arroyos, la fuerte urbanización (impermeabilización) de las zonas más cercanas a la costa, etc.

Riesgos asociados al mar:

Erosión Costera: Es la acción directa de las mareas y las olas que afectan a las zonas ocupadas permanentemente por el hombre. En todo el litoral malagueño se produce esta erosión costera, que cuando es severa provoca daños en los paseos marítimos y desaparición de playas.

Riesgos asociados a la vegetación:

1.3. Incendios Forestales: Son incendios no controlados y que afectan a masas forestales. Fenómeno típico estival con una causa directa antrópica y en la que nuestra provincia es, por desgracia, una de las que más se ve afectada en Andalucía.

1.4. Los riesgos en el Plan Subregional de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental-Axarquía

El presente Plan de Ordenación del Territorio fue aprobado por el Decreto 147/2006, de 18 de julio. A continuación vamos a examinar el tratamiento que han tenido los diferentes tipos de riesgos en los diferentes documentos que componen el Plan.

Localización del ámbito del POT en Andalucía y en la provincia de Málaga.



1.5. Los riesgos en el Plan Subregional de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental-Axarquía

El presente Plan de Ordenación del Territorio fue aprobado por el Decreto 147/2006, de 18 de julio. A continuación vamos a examinar el tratamiento que han tenido los diferentes tipos de riesgos en los documentos que componen el Plan.

1.5.1. Riesgo Sísmico-fallas activas.

Memoria Informativa

El riesgo sísmico se cita en la memoria del Plan Territorial, destacando que es el riesgo más importante por su amplia repercusión territorial, pero que se produce ocasionalmente. Como bien se destaca en la memoria, la Axarquía está encuadrada en una de las zonas con mayor peligrosidad en la península Ibérica.

Los efectos de este riesgo se deben mitigar con la aplicación de las técnicas de edificación sismorresistente. Aunque el Plan no lo comenta, en la actualidad, en todo el territorio español son de aplicación directa para las actuaciones de ingeniería y arquitectura las Normas Sismorresistentes NCSE 02, aprobadas por el Real Decreto 997/2002 de 27 de septiembre, en las que se han tenido en

cuenta las directrices europeas en materia de construcción sismorresistente, haciendo compatible la nueva Norma con el Eurocódigo.

Se hace mención a la vigilancia que hay que tener en el desarrollo urbanístico aguas abajo del embalse de la Viñuela, suponemos que por la catástrofe que supondría una rotura de la presa.



Mapa elaborado por el Servicio de Información Sísmica del IGN.

En lo que se refiere a las fallas activas en la Axarquía en este POT no existe mención alguna en ninguno de los documentos que componen el mismo, que a nuestro juicio hubiese sido de gran importancia, ya que esta actividad tectónica se concentra en una franja que coincide con las cadenas béticas en una dirección SW-NE, por lo que lógicamente en este ámbito este fenómeno está presente en un medio en el que un pequeño movimiento sísmico puede reactivar un plano de falla y causar daños importantes.

Memoria de Ordenación

Este riesgo aparece contemplado en el objetivo 7 que versa sobre la reducción de la creciente incidencia de los riesgos naturales. Para ello se recurre al cumplimiento de las normas sismorresistentes.

Memoria Económica

No hay ninguna partida presupuestaria ni para este riesgo ni para ningún otro.

Normativa

En el artículo 78 de este documento, que tiene rango de directriz, se comenta la prevención de los riesgos de forma general, asumiendo que el planeamiento

urbanístico establecerá los mecanismos precisos para evitar la existencia de riesgos.

Más específicamente el artículo 79.1 (directriz) se desarrolla el riesgo de los sismos y su relación con los taludes de los desmontes y las plataformas constructivas que deberán ejecutarse aplicando la norma sismorresistente.

Cartografía

No se ha realizado cartografía para este riesgo y se echa en falta un inventario y una cartografía de las fallas activas, para que el planeamiento urbanístico y otros planes con incidencia en el territorio, tengan presente este riesgo.

1.5.2. Erosión

Memoria Informativa

Respecto a la erosión el Plan destaca que es un riesgo de baja intensidad pero que tiene una amplia extensión. Este fenómeno tiene como una de sus causas principales los numerosos desmontes que se realizan y por actuaciones que como bien dice el documento *“que desconocen o ignoran los emplazamientos sabiamente seleccionados de los asentamientos tradicionales, las tipologías edificatorias y, en suma, la cultura territorial adaptativa a la topografía y a las propias características del sustrato litológico”*.

Vincula este riesgo al sistema productivo agrícola, por la pérdida de suelo, fertilidad, etc., pero no señala la habitual combinación de este riesgo con otros, en especial con las cíclicas y violentas lluvias torrenciales.

Memoria de Ordenación

Al igual que los movimientos sísmicos, la erosión aparece contemplada en el objetivo 7, pero no se establecen criterios de intervención para frenar este riesgo.

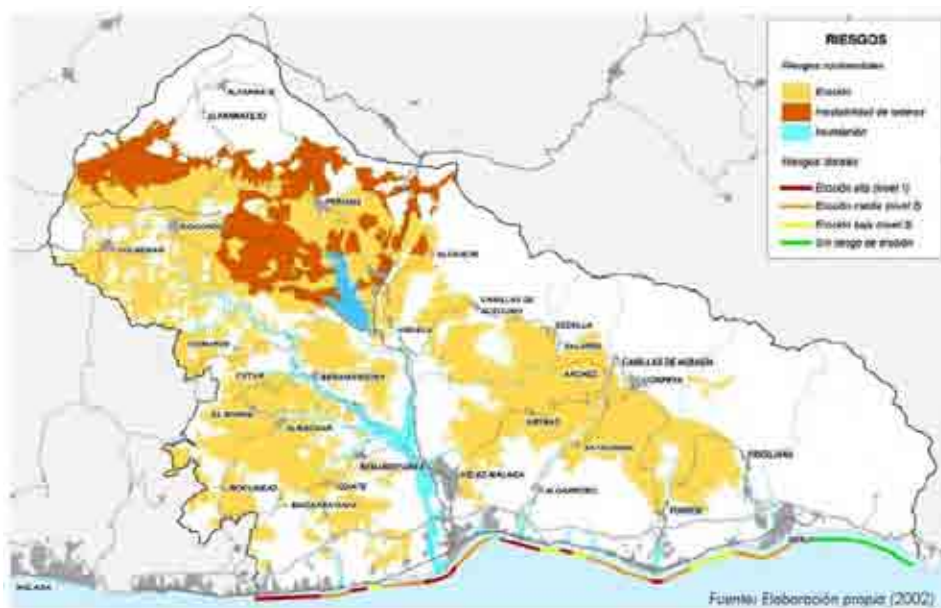
Memoria Económica

Como se comentó en anteriores párrafos, no se ha evaluado económicamente ninguna acción de lucha contra la erosión, ni, por supuesto, las pérdidas económicas que genera este proceso.

Normativa

En la normativa tenemos el artículo 78.3 en el que se explica que en la ejecución de los proyectos de urbanización en las zonas de mayor vulnerabilidad, se deberán retener los materiales sueltos de obra que no presente la suficiente consolidación.

A nuestro juicio la normativa referente a la lucha contra los procesos erosivos parece insuficiente, algo que ya se observaba en la memoria de ordenación, en la que este riesgo apenas se cita. No se establecen criterios de intervención o medidas específicas para los espacios o vertientes que presentan una mayor pérdida de suelo, como puede ser la introducción de ciertas prácticas de cultivo o acciones de reforestación en zonas que han sufrido incendios o que han experimentado un abandono de las prácticas agrícolas.



Cartografía

La memoria informativa contiene un mapa en el que se exhiben los riesgos de erosión, de dinámica litoral, de inestabilidad de laderas y de riesgos de inundación. Como se puede observar en el mapa adjunto, la escala es insuficiente para que otros planificadores puedan trabajar con esta información, además no se especifica ni la metodología utilizada ni la escala de trabajo para delimitar las zonas que tienen un mayor riesgo de erosión.

1.5.3. Movimientos de ladera-Suelos expansivos

Se han englobado estos dos riesgos porque tienen características similares en su comportamiento.

Memoria Informativa

El Plan circunscribe estos riesgos al llamado Pasillo de Colmenar y a zonas que tienen una fuerte pendiente conjuntamente con un drenaje descontrolado, en áreas próximas a los Montes de Málaga.

A nuestro juicio estos riesgos, movimientos gravitacionales de ladera, son muy abundantes en toda la Axarquía y no se restringe a unas cuantas zonas tal y como apunta el POT. De hecho, los materiales litológicos presentes en la mayor parte de la zona son filitas y esquistos primarios, cuya característica fundamental es la alteración que presentan en capas superficiales y que motiva la existencia de estos movimientos en masa. Si además como se dice en el POT se elimina la cobertura vegetal y se edifica en zonas donde este riesgo es más patente, la frecuencia de movimientos se multiplica.



Movimientos típicos de ladera

Memoria de Ordenación

A diferencia de la erosión, en este apartado se articulan un número mayor de medidas para evitar estos deslizamientos. En las condiciones para los suelos urbanizables para segunda residencia y uso turístico, que no están colindantes con suelos urbanos o urbanizables, se impone la condición de que en las zonas con pendientes superiores al 50% no se puede clasificar como urbanizable, y en

las zonas con pendientes entre el 35% y 50% no se podrán edificar aunque sí podrán formar parte del sector.

Reducir el riesgo de movimientos a sólo un factor como es la pendiente actual del terreno, sin tener en cuenta otros factores como el inventario actual de movimientos, el comportamiento geomecánico de la roca, la cobertura vegetal, etc, no es del todo correcto y simplifica la realidad de un fenómeno que puede provocar daños de importancia. Por tanto, la ordenación no sólo debería haber tenido en cuenta pendiente, sino que se debería haber cartografiado todas aquellas zonas que podían tener un riesgo importante y limitar o condicionar muy severamente cualquier edificación residencial o industrial.

Memoria Económica

Como se comentó en anteriores párrafos, no se ha evaluado económicamente ninguna acción de lucha contra la erosión, ni, por supuesto, las pérdidas económicas que genera este proceso.

Normativa

En la normativa se hace referencia a estos fenómenos en el artículo 79.2 y 3, en el que se establecen que los taludes no rocosos superiores a 7 metros deberán ser objeto de análisis de riesgo de rotura, y los taludes con pendientes superiores al 5% deberán estar protegidos por cubiertas vegetales.

Aquí nos remitimos a lo comentado en párrafos anteriores en la Memoria de Ordenación, y es que se deberían haber puesto medidas o normas concretas para diferentes espacios según la susceptibilidad que tuviesen a estos movimientos en masa y no, como lo hace el POT, considerando al territorio como un mismo complejo litológico.

Cartografía

Tal y como se comentó en el apartado de erosión, el mapa tiene una escala inadecuada para el trabajo de planificación.

En el plano general de ordenación, los riesgos de deslizamiento se han trasladado a éste como zonas de riesgo con pendientes superiores al 50%. Esta delimitación para el Planeamiento Urbanístico supone un problema, ya que la escala de trabajo es diferente y al trazar las pendientes no van existir coincidencias entre lo que el Planeamiento dibuja y lo que el Plan propone.

1.5.5. Riesgo de Inundación

Memoria Informativa

Según el POT la inundación es el riesgo más extendido y con potencialidad de provocar daños económicos aunque raramente son catastróficos. Estos daños se

producen fundamentalmente en las carreteras, caminos y en los usos de las laderas bajas y medias.

También aventura el POT que estos cauces tienen buena capacidad de desagüe gracias a la pendiente, quedando los fenómenos de desbordamiento relegados a los tramos bajos de las vegas de los ríos Iberos, Vélez, Seco, Güy, Algarrobo y Torrox.

Aunque el POT no lo mencione, pero hay otros espacios de la zona que también tienen un riesgo elevado de desbordamientos, estando reflejados incluso en el Plan de Plan de Prevención de avenidas e inundaciones en cauces urbanos andaluces como pueden ser Benamargosa, EL Borge, etc y por supuesto pequeños asentamientos localizados en las inmediaciones de estos cauces.

Memoria de Ordenación

Este riesgo está recogido en el repetido objetivo 7, que, recordemos, hacía referencia a la reducción de la creciente incidencia de los riesgos naturales por acciones no respetuosas o desconocedoras de los efectos de los fenómenos naturales.

Establece una protección cautelar de zonas inundables en las que sólo se permiten los usos agrícolas no intensivos, forestales y naturalísticos.

Se comenta que se ha realizado un inventario de zonas inundables con el propósito de definir, por un lado las principales zonas de inundación y por otro lado enumerar los cursos de agua que son prioritarios para definir sus zonas inundables.

También se puede leer que la protección cautelar permanecerá hasta que se proceda a la delimitación de la zona inundable por la Administración Sectorial competente. A este respecto el artículo 33 del Plan Hidrológico de la Cuenca Hidrográfica del Sur (hoy Cuenca Mediterránea Andaluza con administración autonómica) establece que *“de acuerdo con el artículo 87.3 del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, el organismo de cuenca remitirá a las Administraciones Públicas competentes en materia de Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbano y de Protección Civil las conclusiones de los distintos estudios⁹⁷ a efectos de su conocimiento y consideración en sus actuaciones”*.

En alusión al anterior párrafo, tenemos que decir que se ha perdido una oportunidad de oro, ya que desde el Plan, teniendo en cuenta el principio de cooperación, se tendría que haber hecho un esfuerzo conjunto entre las diferentes Administraciones competentes para delimitar con precisión todas las zonas inundables y así proteger espacios de futuras actuaciones antrópicas.

Normativa

⁹⁷ Lógicamente se refiere a los estudios de inundabilidad

Aquí el Plan de Ordenación, acertadamente, ha establecido numerosas normas para evitar los daños de este riesgo.

De esta manera en el artículo 78.3 establece medidas para la ejecución de los proyectos de urbanización para asegurar una evacuación ordenada de los pluviales generados.

En el artículo 80 que versa sobre los riesgos hídricos expone que el Planeamiento Urbanístico deberá considerar las cuencas vertientes y sus principales cauces de manera integral para evaluar los impactos que generará el modelo urbanístico propuesto.

Es digno de elogio que en este mismo artículo se apueste por evitar los embovedamientos y encauzamientos cerrados, a los que por desgracias estamos tan acostumbrados y que dañan de manera irreversible el lecho fluvial en todos sus aspectos.

También se puede leer que las Administraciones competentes deberán abordar un programa de inversiones para eliminar los estrangulamientos que hayan reducido la sección del cauce. Respecto a este punto volvemos a reiterar lo que se comentó para la Memoria de Ordenación y es que este era el momento oportuno para identificar y eliminar estos estrangulamientos.

En el artículo 81 sobre las zonas inundables, en el que hay que destacar que el Planeamiento deberá recoger en los suelos urbanizables y no urbanizables estas zonas cautelares, que se clasificarán como no urbanizable.

El resto del texto del artículo es la incorporación de las determinaciones que vienen recogidas en el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones de cauces urbanos andaluces.

Decir por último que el artículo 96 establece una serie de determinaciones para la fase de ejecución de los proyectos de urbanización del suelo urbanizable.

Cartografía

En el plano de ordenación se dibujan las zonas cautelares inundables, pero tal y como se ha podido comprobar con los demás riesgos, estamos ante un gráfico deficiente y que sirve de poca utilidad cuando se quieren verter las zonas inundables en los planos de ordenación de los PGOU.

1.5.6. Erosión costera

Memoria Informativa

En la memoria informativa se comenta que la dinámica litoral en períodos de temporal, ejerce una erosión muy fuerte poniendo de manifiesto la debilidad de un

medio costero regresivo y con poca facilidad de regeneración, por lo que se está configurando un litoral cada vez más vulnerable.

Memoria de Ordenación

En este documento no se habla explícitamente de la erosión costera, pero sí de la protección del dominio público marítimo terrestre que en cierta medida contemplaría medidas para evitar este tipo de erosión.

Memoria Económica

Por todo lo comentado anteriormente, no se valora ninguna actuación para evitar o paliar las acciones dañinas de la dinámica litoral.

Normativa

En el artículo 73 se protege el litoral instando al Planeamiento que la realización de paseos marítimos no incida en la dinámica litoral.

Cartografía

La erosión litoral está contenida en el mapa que se expuso con anterioridad en el que se graficaban los riesgos de erosión y de movimientos de laderas.

1.5.7. Incendios forestales

Este riesgo no aparece contemplado en el POT objeto de estudio. Un riesgo que es elevado en esta zona y que por desgracia ha sido protagonista en numerosas ocasiones. El fuego ha afectado a amplias zonas de la Comarca, tanto a áreas antropizadas (entiéndase por zonas agrícolas) como a espacios forestales de gran valor.

Según el Decreto 470/1994, de 20 de diciembre, de Prevención de Incendios Forestales, 11 municipios (la zona de estudio tiene un total de 22) del ámbito están considerados como zonas de peligro y otros 9 corren un peligro extremo, por lo que se entiende que un riesgo ambiental de primer orden.

Estos incendios, a parte de su poder destructivo, ayudan a desencadenar otros procesos, tal y como queda recogido en el PORN (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales) de la Sierra de Tejeda, Almajara y Alhama (Parque Natural), en el que se dice textualmente: *“los incendios forestales constituyen una amenaza no sólo por la destrucción de la vegetación y de los hábitats asociados, sino también por su repercusión sobre la cubierta edáfica, agravándose los problemas de erosión.”*

La única referencia sobre los incendios forestales que existe en todo el POT aparece en el documento de la Normativa, en el artículo 55, que desarrolla aspectos urbanísticos y constructivos de las viviendas y edificaciones vinculadas a

las explotaciones agrarias, destacando que este tipo de viviendas debe disponer de dispositivos para la prevención y extinción de los incendios forestales.

1.6. Conclusiones

La Costa del Sol y la Axarquía se caracterizan por haber sufrido una amplia utilización de sus recursos naturales. Es un territorio intensamente humanizado y explotado (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, minería, etc.).

Esta intensa actividad tradicional junto con los nuevos y dinámicos usos de las zonas más próximas a la costa pero que se extienden hacia el interior, es la que explica que nos encontremos ante unos elevados riesgos naturales.

A modo de ejemplo, la más que secular actividad agrícola y ganadera de la montaña axárquica, es la que ha favorecido de sobremanera los procesos erosivos, uno de los graves riesgos ambientales a los que se enfrenta el territorio.

Con estas afirmaciones, se quiere poner de relieve que la complejidad y la necesidad de una rápida respuesta ante los procesos socioeconómicos, no debe dejar de lado la importancia de los riesgos ambientales en la planificación territorial.

De los planes territoriales se espera mucho, a los planes territoriales se le exige mucho, pero esta situación no debe ser excusa para que no haya un cierto equilibrio entre los aspectos socioeconómicos y los ambientales; en este caso los riesgos ambientales.

Del análisis del plan de ordenación de la Axarquía-Costa del Sol se deduce que los riesgos ambientales son unos factores secundarios, frente a la importancia de los fenómenos urbanísticos, si acaso el espacio con unas zonas rurales o naturales, quedan para cualificar el territorio costero.

Una crítica general para este plan, que podría hacer extensiva a la mayor parte de los planes andaluces, es que no se concretan claramente unos principios o **criterios de sostenibilidad ambiental** para los usos y aprovechamientos del territorio y para las actuaciones urbanísticas concretas. Queda dentro del marco de las recomendaciones que serán posteriormente desarrolladas por el planeamiento urbanístico, pero sin un carácter vinculante concreto. Criterios o directrices ambientales sin estándares muy claros no tienen futuro alguno en el territorio. Esta línea ha sido más trabajada en los planes territoriales, como los de Baleares o Valencia.

Se observa, que de forma general se delegan los aspectos definitorios al planeamiento urbanístico. Si bien es verdad que la escala urbana puede ser más adecuada para el tratamiento de ciertos problemas ambientales, no se puede descargar de forma sistemática la resolución definitiva de los riesgos ambientales.

Además hay que tener en cuenta que el planeamiento urbanístico, se ha mostrado, bastante poco eficaz en numerosos municipios de la zona, para limitar

los problemas ambientales y de riesgo; ya sea debido a las limitaciones técnicas, la presión vecinal o de las promotoras urbanísticas, lo cierto es que no se ha conseguido limitar ciertas actividades perturbadoras.

Como se decía en líneas anteriores, la intensa utilización de los recursos naturales, junto con la mezcla, en muchos casos, desordenada de usos, han provocado una fuerte intensificación de los riesgos ambientales que pueden limitar muy seriamente el desarrollo y equilibrio de la zona.

A modo de ejemplo, uno de los riesgos ambientales poco evaluado en la Costa del Sol Oriental son los incendios. Se echa de menos medidas efectivas para evaluar y proponer medidas efectivas para paliar este grave riesgo. Las sierras de Almijara y Tejeda han sido testigos de los numerosos incendios que han debido soportar en los últimos decenios.

Es absolutamente necesario el diseño de unas directrices específicas sobre los incendios y que se recoja en la normativa territorial. No es preciso resaltar el enorme valor que los espacios forestales juegan en un territorio fuertemente erosionado.

Además otras actividades como la urbanización difusa que salpica todo el interior de la Axarquía, la presión urbanística, la creación de infinidad de carriles y las numerosas actividades que se realizan al aire libre, incrementan el riesgo de incendios.

Otro riesgo de gran magnitud es el deslizamiento en masa. Este se localizaría, fundamentalmente, en el interior de la Axarquía, debido a las características litológicas del área. Hay constancia histórica de deslizamientos de gran magnitud en la parte más alta de la Axarquía, pero que no han sido cartografiados ni tenidos en cuenta para ubicación o limitación de usos y actividades.

El Plan Territorial se debería acompañar de una cartografía detallada, a una escala mínima de 1:5.000, que delimite los espacios sobre los que se debe limitar los usos y aprovechamientos y sobre los que no se debe conceder licencia obra para actividad residencial o industrial.

Las condiciones topográficas, litológicas y climáticas de la Axarquía son muy favorables para las inundaciones y el desbordamiento violento de los cauces. Este ha sido un problema tradicional de estos ríos no parece que se haya estudiado con el detenimiento preciso, dejándolo en manos del planeamiento urbanístico y la normativa sectorial.

Ambos planes defienden el acotamiento de unas zonas cautelares de riesgo de inundación en suelos urbanizables y no urbanizables, que pasarían a ser considerados como suelos no urbanizables, sin resolver la reclasificación de suelos y los costes añadidos. Un tema de tanta importancia no puede estar sujeto a un futuro deslinde y actuación sectorial de la Comunidad Autónoma o del siempre presionado planeamiento municipal, que intenta reducir al máximo la zona afectada por la Zona Cautelar de inundaciones.

A todo ello hay que añadir que la delimitación de estas zonas está sujeta a una cartografía muy poca adecuada por su escala y su detalle. Esta última crítica sería extensible a mucho de los aspectos analizados en el campo ambiental y, por supuesto, en el urbanístico.

Es absolutamente imprescindible la creación de una cartografía detallada de riegos, al menos, de los aquí comentados, a una escala de 1:5.000 y que deba ser vinculante para la planificación urbanística y la sectorial. Los planos de ordenación del Plan Territorial no resuelve unos problemas que se debaten a un nivel de detalle mucho mayor.

No podemos olvidar que la cartografía es una herramienta esencial para la planificación y que los problemas ambientales no pueden ser resueltos únicamente mediante una normativa articulada.

En la planificación territorial de la Costa del Sol Oriental se observa dos fenómenos contrapuestos que afectan al medio ambiente y sus recursos y de paso, a los riesgos ambientales.

Por un lado, se reconoce y se intenta canalizar la fuerte presión urbanizadora (difusa) sobre el suelo no urbanizable, principalmente rural, y por otro lado, se diseñan directrices para la protección del paisaje y los recursos naturales y para minimizar los impactos ambientales.

La fortísima demanda de las zonas rurales como espacio de ocio, en especial en todo el interior de la Axarquía, choca con la pretensión de ordenación de un territorio que hasta la presente carecía o tenía una mínima ordenación posible.

El mantenimiento del “turismo rural” en toda esta zona es un fuerte choque frente a todas las medidas de ordenación de algunos de los recursos naturales como el paisaje e incrementa los riesgos ambientales.

Por último, hacemos una crítica general que podría ser extensible a otros aspectos económicos, sociales, etc., como es la falta de concreción de medidas financieras para paliar los riegos ambientales y sus causas. No hay un programa de actuación específico para este capítulo, que podría trasladar en parte algunos programas regionales, como es la reforestación u otras actuaciones para prevenir las inundaciones. No debería olvidarse la muy inminente necesidad de conseguir espacios libres en las zonas costeras, como una actuación estratégica.

2. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, E. (1987): “Riesgos geológicos asociados a las avenidas y su previsión”. Avenidas. Sistemas de previsión y alarmas pp 37-58.

ANEAS DE CASTRO, S.D. (2000) “Riesgos y peligros: una visión desde la Geografía”. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, n1 60.

BRIGSS, D.J. Y FRANCE , J. (1982): "Mapping erosion by rainfall for regional environment planning". Journal of Environmental Management pp 121-147.

COROMINAS J.E. (1989): "Estabilidad de taludes y laderas naturales". Monografía nº3 Sociedad Española de Geomorfología.

CHACÓN, J. E IRIGARAY, C. (1992): "Metodología para la elaboración de mapas de riesgos de movimientos de ladera" III Congreso Geológico de España pp 620-627

DIHMA (1996): "Delimitación de riesgos de inundabilidad a escala regional en la Comunitat Valenciana". Estudio para la COPUT de la Generalitat Valenciana

DURÁN VALSERO, J.J. y LAMOS ROMERO, J.J. (1985): "Las inundaciones en Andalucía". Geología y prevención de daños por inundación. Instituto Geológico y Minero de España, pp. 335-412.

GONZÁLEZ DE VALLEJO L. I. ET AL (2002): "Ingeniería Geológica". Pearson Educación.

IGME (1987): "Impacto económico y social de los riesgos geológicos en España".

JUNTA DE ANDALUCÍA (1999): "Riesgos Catastróficos y Ordenación del Territorio en Andalucía". Dirección General de Ordenación del Territorio Consejería de Obras Públicas y Transportes.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1998): "Guía para la elaboración de estudios del medio físico". Secretaría General de Medio Ambiente

OLCINA CANTOS, J. (2004): "Riesgo de inundaciones y ordenación del territorio en la escala local. El papel del planeamiento urbano municipal". Boletín 37 AGE pp. 49-84.



Emergencia, reconocimiento y evolución de la conflictividad territorial en Cataluña. Herramientas desde y para la planificación territorial

Jose Antonio Báguena Latorre

Geógrafo, Máster en Urbanismo, Asesor de planificación territorial, Generalitat de Cataluña

1. EMERGENCIA Y RECONOCIMIENTO

El geógrafo italiano, Giuseppe Dematteis, en su magnífico ensayo sobre la aportación de la geografía humana a la planificación del territorio nos dice que *proyectar el territorio significa, ante todo, representar la diversidad en términos de posibles respuestas locales a los cambios globales así como forzar los límites de los lenguajes universales de modo que éstos sean capaces de abarcar y de vehicular razones y valores locales* (Dematteis, 1995).

Tan difícil y complejo resulta el reto de proyectar, de planificar el territorio que en multitud de ocasiones, quizás la mayoría, cualquier ejercicio de intervención sobre el territorio genera episodios de conflictividad entre las partes implicadas, ya sean estas administraciones, entidades de todo signo, o ciudadanos actuando simplemente como tal.

Oriol Nel-lo tratando precisamente de proyectar luz sobre el origen de la conflictividad territorial de base local en Cataluña, identifica tres factores causantes principales (Nel-lo, 2003):

- la creciente preocupación de la población por la calidad y la seguridad del lugar donde vive,
- la crisis de confianza en las formas institucionales de expresión y representación ciudadana: instituciones y partidos,
- y la debilidad, hasta hace pocos años, de políticas territoriales, mal diseñadas y, a menudo, mal aplicadas.

Con este ejercicio, que desarrollaba y sistematizaba algunas de las tesis avanzadas en Italia por Luigi Bobbio (Bobbio, 1999), Nel-lo consigue un doble objetivo. Por un lado pone de manifiesto el carácter estructural de la creciente conflictividad territorial, un hecho evidente pero que quedaba difuminado en una galaxia de crónicas que pocas veces trascendían del hecho periodístico, convirtiendo así dicha conflictividad en un objeto de atención política más allá de las vicisitudes locales. Por otro lado, la aproximación analítica de la problemática territorial ha abierto un campo de estudio en el que diferentes disciplinas han encontrado una vía de investigación, la cual empieza a arrojar algunos resultados. Seríamos injustos si no citáramos un tercer resultado, quizás implícito pero en

modo alguno fortuito, consistente en una posterior práctica planificadora no sólo más atenta, sino ciertamente influida por la experiencia adquirida del análisis de los diferentes episodios de conflictividad territorial.

2. EVOLUCIÓN

Así, encontramos en Cataluña, sobre todo a partir del primer encuentro de plataformas en defensa del territorio de 2003 en Figueras, una actividad ciudadana, activismo si queremos, orientado a participar en la planificación del territorio mediante un discurso y una actitud ciertamente propositiva superando, en parte, el carácter reactivo que las caracterizaba⁹⁸.

Observamos también en el seno de la administración pública una voluntad decidida de integrar nuevos procesos de participación en la definición de una estrategia territorial, ya sea a escala autonómica, con la iniciativa de la Dirección General de Participación Ciudadana de la Generalitat de elaborar una hoja de ruta⁹⁹ aplicable a aquellos episodios de conflictividad territorial, o bien a escala local, mediante procesos innovadores de participación en el Programa de Actuación Municipal o, incluso, como el caso de Barcelona, incorporando en el equipo de gobierno, profesionales especializados en la mediación urbanística¹⁰⁰.

De forma paralela observamos también una actitud, por parte de colectivos profesionales y responsables públicos de la planificación territorial y urbanística claramente orientada a asumir el conflicto territorial como una herramienta más para la definición final de una estrategia territorial aprovechando la emergencia de voces discordantes en el proceso de trámite administrativo de modo que el resultado final haya adquirido cierta legitimidad desde su gestación¹⁰¹.

Hemos visto, pues, cómo dos de las causas del auge de la conflictividad territorial van derivando en nuevos comportamientos –actitud propositiva por parte de entidades y colectivos en “defensa” del territorio, y voluntad política, por parte de las administraciones públicas, de asumir el conflicto e incorporar profesionales en

⁹⁸ Cabe destacar, entre otros, el trabajo *El Vallès que Volem*, en el que el ADENC ha presentado, primero a las instituciones y posteriormente de forma pública, una propuesta de planificación territorial para el espacio metropolitano de Barcelona.

⁹⁹ Todavía en proceso de redacción, *Polítiques públiques amb impacte territorial. De l'“Aquí, no! A l'Així, Sí!”*, trabajo en el que participan un grupo de profesionales de la planificación territorial, expertos en procesos de participación ciudadana así como responsables políticos de diferentes departamentos de la Generalitat de Cataluña.

¹⁰⁰ En la actual legislatura se ha incorporado al equipo de gobierno del Ayuntamiento de Barcelona la arquitecta Itziar González cuyos trabajos de mediación urbanística han despertado un gran interés tanto técnico como político. Véase (González, 2006)

¹⁰¹ Véanse, a este respecto, tres documentos de cariz muy diferente aunque de título casi idéntico: (Camagni y Tarroja, 2006), (Alfama *et al*, 2007) y el manifiesto “Por una nueva cultura del territorio” siendo, el primero, un extenso compendio de textos basados en la adopción de criterios sociales y ambientales en las políticas de planificación de los países europeos; el segundo, un ejercicio académico de análisis, desde la ciencia política, de los movimientos sociales de base territorial; mientras que el tercero responde a una llamada de profesionales y académicos de la planificación territorial a superar una situación de crisis de valores en la práctica política en lo referente a los usos del suelo y al desarrollo territorial.

la solución de los mismos. Nuevos comportamientos que, si bien incipientes y poco representativos todavía de la práctica común, adquieren un especial interés para la práctica profesional de la ordenación del territorio. Ahora bien, el avance en estos dos campos no supondría mejora alguna en los episodios de conflictividad territorial si no fueran acompañados de una renovada apuesta de la administración competente por la planificación territorial.

3. HERRAMIENTAS DESDE Y PARA LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Así, al inicio de la pasada legislatura la Secretaría de Planificación Territorial de la Generalitat de Cataluña impulsó, por un lado, una profunda revisión de la ley de urbanismo y su correspondiente reglamento orientada, entre otros aspectos, a adaptar los trámites, los organismos y los documentos de planificación territorial y urbanística a una mayor -y mejor- participación pública, no ya en los procesos prescritos a tal efecto, sino en las mismas comisiones territoriales de urbanismo o en la propia definición de anteproyectos de planes. Por otro lado se creó el Programa de Planificación Territorial destinado a coordinar la redacción de planes territoriales y urbanísticos supramunicipales habiendo realizado, previamente, un ejercicio de definición de criterios y construcción de un modelo territorial deseado que diera coherencia a cada una de las figuras previstas y a la política territorial en general. Veamos, pues, de forma sucinta, y parando atención sólo a los aspectos que nos ocupan, cuáles han sido los elementos fundamentales de este giro.

Por lo que a los aspectos normativos se refiere, cabe destacar la modificación del funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Urbanismo, órganos colegiados responsables de la sanción de los trámites urbanísticos. Así, se ha integrado en dichas comisiones, además de los preceptivos Departamentos de la Generalitat y del sector inmobiliario, a personas mayoritariamente procedentes de sectores profesionales y académicos que puedan transmitir sensibilidades ambientales y territoriales diversas (Nel-lo, 2007). De igual importancia resulta la ampliación de los plazos de exposición y participación pública adoptando especial interés el proceso de consulta previo a la aprobación inicial, es decir, el sometimiento a examen y posterior discusión por parte de entidades, ciudadanos y sectores implicados del anteproyecto de cada uno de los planes territoriales y urbanísticos tramitados por la Generalitat.

Las innovaciones aportadas por el Programa de Planificación Territorial responden a un ejercicio por parte de sus responsables, absolutamente necesario por estrategia y por transparencia, de definición de un marco, de un modelo territorial sobre el cual fundar el despliegue documental y normativo preceptivo para el conjunto de planes. Así se han definido quince criterios fundamentales (Esteban, 2004) que, a modo de doctrina, vienen a concretar, por un lado, un modelo territorial fundado en la compacidad urbana, la complejidad funcional y la cohesión social, circunscritos, por otro lado, a esas tres áreas temáticas sobre las cuales pretende incidir, por lo menos directamente, la planificación territorial: los espacios libres, los asentamientos y las infraestructuras.

Un análisis detallado de la política territorial de Cataluña nos llevaría demasiado espacio y sería, en todo caso, objeto de otra comunicación. Es nuestra intención, con estas notas, enfatizar aquellos aspectos que desde la práctica de la planificación territorial deben ser, a nuestro entender, considerados no ya para evitar la emergencia de conflictos territoriales, ya que fracasaríamos además de ser esto contraproducente, sino para establecer, desde el conocimiento de los mismos y disponiendo de las herramientas metodológicas oportunas, un marco más creativo para su solución.

4. BIBLIOGRAFÍA

ALFAMA, E. et al. (2007): *Per una nova cultura del territori? Movilitzacions i conflictes territorials*, Barcelona, Icària.

BOBBIO, L. (1999): "Un processo equo per una localizzazione equa". BOBBIO, L. y ZEPPELELLA, A. *Per ché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, Franco Angeli, pp 185-237.

CAMAGNI, R. y TARROJA, A. (coords) (2006): *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Barcelona, Diputació de Barcelona.

DEMATTEIS, G. (1995): *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Milano, Franco Angeli.

ESTEBAN, J. (2004): *Planejament territorial: Criteris*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.

GONZÁLEZ, I. (2006): "Hacia una nueva sonoridad democrática. Los procesos no estructurados de participación ciudadana". CAMAGNI, R. y TARROJA, A. (coords) *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Barcelona, Diputació de Barcelona.

NEL-LO, O. (2003): *Aquí, No! Els conflictes territorials a Catalunya*, Barcelona, Empúries.

NEL-LO, O. (2007): "La nueva política territorial de Cataluña", FARINÓS, J y ROMERO, J. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Valencia, Universitat de València.

VV. AA. (2007): *El Vallès que volem*. Associació de defensa i estudi de la natura. En prensa.



El Consumo del Suelo en el Territorio Metropolitano Andaluz

Jorge Benavides Solís

Dr. Arq. Profesor Titular de la ETSA Universidad de Sevilla

SINOPSIS.

En esta ponencia, pongo en consideración algunos aspectos de la investigación que estoy realizando en el territorio metropolitano andaluz, con la finalidad de determinar los índices de consumo de los recursos naturales no renovables, entre los cuales está el suelo. Servirán para determinar el grado de sostenibilidad del desarrollo sometido a fuertes presiones de expansión inmobiliaria en dichos territorios. Estos son los apartados que desarrollaré:

- a. Una introducción necesaria. De la ciudad compacta a la ciudad dispersa.
- b. El desarrollo sostenible y la ciudad territorio
 - i. El desarrollo
 - ii. La Sostenibilidad
- c. El Desarrollo Sostenible y el consumo del suelo en el territorio metropolitano
- d. El futuro próximo
- e. Conclusión,

1. UNA INTRODUCCIÓN NECESARIA. DE LA CIUDAD COMPACTA A LA CIUDAD DISPERSA.

El territorio no existe por sí sólo. Se explica como parte del marco ambiental en el que se desarrollan, la vida y todas las actividades humanas cuya máxima concentración se produce en las ciudades.

La ciudad es el producto cultural más complejo que, desde hace 7000 años está construyendo el hombre. Hasta hace pocas décadas era expresión de la civilidad, palabra, cuyo significado es importante para la sociedad y su gobierno pero, no siempre es útil para las empresas.

En otros términos podemos decir también que, la ciudad es el producto de la interacción de sus tres dimensiones: la física, la social y la política y, en la medida

en que uno de estos tres componentes del sistema actúe con fortaleza o debilidad, se materializará de diferente forma.

La *Urbs* de la primera revolución industrial, incluyó en su ámbito al territorio productivo; enriqueció su dimensión pública con la incorporación de los equipamientos, de los servicios públicos y del patrimonio cultural, en ese entonces denominado artístico o histórico y se constituyó en escenario donde se hizo presente, como nunca antes lo había hecho, la sociedad. La revolución francesa se hizo en París, no en el campo.

La ciudad rompió las murallas pero siguió expandiéndose de manera continua, compacta y con una forma urbana reconocible. En este contexto surge la Urbanística, una disciplina cuyo objeto de estudio precisamente fue, en principio, la organización del soporte físico de la ciudad que, luego requirió del Planeamiento, entendido como un instrumento operativo a través del cual la Ordenación Urbanística se podía llevar a la práctica.

Hasta que llegó el movimiento moderno de la arquitectura y la Carta de Atenas: la ciudad moderna. Le Corbusier decretó la muerte de la calle (1923). Desde entonces, en lugar del peatón, el coche comenzó a convertirse en el protagonista de la *Urbs* y en el desafortunado consumidor de suelo y de combustibles fósiles. Por su parte, aquel documento internacional decretó la zonificación de usos del suelo y con ello, el amortiguamiento de partes enteras de la ciudad que perdieron la diversidad de las actividades urbanas y que actualmente se quiere recuperar.

Fue entonces cuando, la continuidad de los tejidos se interrumpió y en lugar del principio de contigüidad¹⁰², propio de la ciudad tradicional, emergió aquel de agregación. Se comenzó a edificar la ciudad por partes y con bloques aislados, que no generaban espacios públicos sino abstractos y desorientadores espacios intersticiales, pero que aún así, a fuerza de “cosidos” y “remiendos”, a la larga, han permitido conseguir un artefacto urbano unitario y reconocible, de bordes porosos, abiertos al territorio urbano.

La ciudad nunca deja de edificarse y en cada período histórico, según el modo de producción, se materializa de diferente manera. Actualmente, la sociedad red y de las TIC está determinando una alarmante y discutible forma de ocupar el territorio en todos los lugares del planeta, es decir una nueva forma de consumir el suelo: derrochadora, depredadora, dispersa y diversa, en suma, INSOSTENIBLE. En esta situación, ni el territorio ni la ciudad se explican por separado.

La ciudad pues, ha dejado de ser una unidad con morfología reconocible, y su forma de expansión ya no corresponde a la metáfora topológica de la mancha de aceite sino a la del archipiélago. Se presenta como islas urbanizadas grandes y pequeñas, dispersas en el territorio. Así también las Áreas Metropolitanas en Andalucía y hasta el territorio interior de la provincia de Málaga, por ejemplo.

¹⁰² J. Benavides Solís: Formas de expansión de la ciudad. Sevilla 2001. Programa docente.

La ciudad, lugar de lugares, se ha transformado en espacio de flujos. Su actividad productiva globalizada, por una parte, prescinde de la geografía y por otra, según el consenso de los países, debería hacer posible un Desarrollo Sostenible¹⁰³ y tal como sugiere Camagni¹⁰⁴, a los tres mercados clásicos de la economía se ha añadido un cuarto: el de la Sostenibilidad o sea, el del consumo de los recursos naturales no renovables entre los cuales, en cuanto nos interesa, se encuentra precisamente el suelo, el territorio. O como nos dice Passet, el desarrollo económico sólo es posible entenderlo como Desarrollo Bioeconómico¹⁰⁵.

2. EL DESARROLLO SOSTENIBLE.

2.1 El desarrollo

En los diecinueve diccionarios editados por la Academia Española entre 1817 y 1984, una de las acepciones de la palabra desarrollo, se ha mantenido sin cambios: "acción y efecto de desarrollarse" o sea, de "abrirse, de desplegarse".

Recién en 1989 se incorporó una quinta acepción: "*Fig. Progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente las comunidades humanas*" que a su vez, se la ha matizada actualmente (2006): "*m. Econ. Evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida.*" En una economía de mercado la equivalencia de significados entre crecimiento y desarrollo económico, resulta una obviedad si se tienen en cuenta estrictamente las cantidades, las magnitudes, como en efecto, desde tiempos de la primera revolución industrial se tuvo asumido¹⁰⁶.

Un reducido grupo de países del hemisferio norte, gracias al aumento de su riqueza, después de la segunda guerra mundial, tuvo la posibilidad de financiar los servicios básicos de calidad a los ciudadanos. En Europa a la sombra de la social democracia (Estado del Bienestar) y en USA del liberalismo. El crecimiento económico, dio lugar a un desarrollo matizado.

En esas circunstancias, ya en la segunda mitad del siglo XX se hizo escandalosa la diferencia de riqueza entre los países agrupados en las Naciones Unidas. Muchos países recién habían sido descolonizados, la mayoría era y sigue siendo rica en recursos naturales pero, paradójicamente, pobre. Fue entonces cuando apareció la necesidad de matizar el significado de desarrollo que resultaba ser una forma eufemística de identificar los niveles de pobreza de numerosos países que a la época, no tenían ninguna deuda externa: desarrollados, en vías de desarrollo y subdesarrollados (Tercer Mundo).

¹⁰³ Ver J. Benavides S: El desarrollo local sostenible con calidad de vida. En Rev. de Estudios Locales nº 96. Diciembre. 2006

¹⁰⁴ Roberto Camagni: Razones y fundamentos de un programa de investigación. En Papeles de Economía española nº 80 1999.

¹⁰⁵ Passet René: Principios de Bioeconomía. Madrid 1996

¹⁰⁶ Adam Smith ya lo señala en "Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones"

El desarrollo era un problema existente entre los pobres, no entre los ricos; sin embargo resultaba impostergable que en aquellos países también el Estado comenzara a ofrecer los mínimos servicios sociales básicos. Fue ésta una de las razones que justificaría su endeudamiento. Los países ricos asumieron como una acción benéfica, de cooperación, la concesión de préstamos a los pobres para contribuir al "desarrollo social" que preocupaba a la ONU¹⁰⁷.

En 1972 el Club de Roma advirtió: "*No puede invocarse un crecimiento económico continuado ya que los recursos son finitos*" Uno de sus miembros, Ignacy Sachs para conciliar el aumento de la producción y sus efectos¹⁰⁸ propuso un neologismo para significar un nuevo modelo: "**Ecodesarrollo**" o **Desarrollo Ecológico**. Dos años después Henry Kissinger dijo que no estaba de acuerdo con esa terminología. Le resultaba subversiva.

En esta época, la eficaz producción en cadena que, a través de la especialización de los trabajadores y la unificación del producto, permitió abaratar el precio de los productos, ya no resultaba competitiva. Se incorporaron los robots¹⁰⁹. La vigencia de los paradigmas de la 3ª revolución industrial manifestaba cierto grado de cansancio y obsolescencia porque los de la 4ª, devenidos de las nuevas TICs. (Chip, ordenador personal, Internet) comenzaron a incorporarse a los procesos de producción a una vertiginosa velocidad.

Los cambios se hicieron evidentes en todos los aspectos. Actualmente el desarrollo económico ya no depende preponderantemente de la producción de bienes cuantificables sino de las ideas, de las marcas (tienen éxito las mejores: programas, videojuegos, formas de distribución, Internet, etc.). La producción cuantitativa de objetos, géneros y máquinas, dejará de suponer un problema y pasará a serlo, el mercado, el consumo de bienes y de servicios.

El endeudamiento pronto se convirtió en un instrumento para el crecimiento al que no tendrán acceso solamente las Instituciones sino todos los trabajadores. Éstos ganarán menos que antes pero, gracias a la posibilidad de endeudarse, verán aumentada su capacidad de compra, de consumo¹¹⁰.

El nuevo modelo de crecimiento de la economía comenzó a comprometer seriamente al Medio Ambiente (contaminación), a la construcción del hogar de los

¹⁰⁷ Los precedentes del concepto del PNUD son el llamado "enfoque de las necesidades básicas" planteado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1974 y el "Desarrollo a Escala Humana" popularizado por la Fundación Dag Hammarskjöld. Carmona A. Marlene et. alt: Diferencias y similitudes en las teorías del crecimiento económico. Medellín 2004

¹⁰⁸ Coetáneamente, en este contexto la ONU aprueba la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano.

¹⁰⁹ Japón es el país más robotizado del mundo, con 322 máquinas por cada 10.000 trabajadores empleados en la industria, por delante de Alemania con 148, Corea del Sur con 138, e Italia con 116. Según los cálculos, el precio de los robots industriales bajó un promedio un 66% en Estados Unidos desde 1990, mientras que en el mismo período el coste global de la mano de obra en la industria estadounidense aumentó un 63%.

¹¹⁰ Según dice Naomi Klein en No-Logo, en Estados Unidos, un trabajador en 1972, ganaba como 100, hoy gana como 67. Cit. Jorge Benavides Solís: **La ciudad posmoderna usamericana**. Sevilla 2005: 18. Por otra parte, más del 90% de la población económicamente activa está endeudada

seres vivos (Ecología) pero también a los recursos naturales no renovables (Sostenibilidad). El problema del desarrollo cuantitativo también pasará a ser cualitativo, vinculado a la calidad de vida.

Antaño, el crecimiento cuantitativo de la economía preocupaba solamente a los países subdesarrollados (pobres). El actual modo de desarrollo dentro de la globalización implica a todos los países y, por las irreversibles consecuencias, la Sostenibilidad se ha convertido en una irrenunciable responsabilidad frente al futuro.

En resumen:

CE	= Crecimiento Económico. <u>Cuantitativo</u> . SOSTENIDO O NO
	Crecimiento no es igual a Desarrollo
CE + plus	= CE y Social = <u>Desarrollo Cuantitativo + Servicios</u> . FLEXIBLE
CE + plus+ calidad de vida	= <u>Desarrollo cualitativo, responsable</u> . SOSTENIBLE

2.2 La Sostenibilidad

Sostenible, en principio simplemente fue un neologismo que reemplazó a otro con el mismo sentido, que no le simpatizó a los Estados Unidos. Por primera vez se lo encuentra en el Informe sobre "Nuestro futuro común (1987-1988)" coordinado por la Señora G. H. Brundtland (1939 -) en el marco de las Naciones Unidas. El Informe, textualmente dice:

Desarrollo sostenible es "el que satisface las necesidades del presente sin dañar la capacidad de las nuevas generaciones para satisfacer sus propias necesidades"
--

Por lo tanto, la Sostenibilidad es una actitud coherente con los contenidos de aquel Informe que, por otra parte, están recogidos en los documentos aprobados en la Conferencia de Río (Cumbre de la Tierra, para el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992):

- El Programa 21. Plan de acción que tiene como finalidad metas ambientales y de desarrollo en el siglo XXI
- La Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Los derechos y deberes de los Estados
- La Declaración de principios sobre los bosques y
- Las Convenciones sobre el cambio climático, la biodiversidad y la desertificación.

En conferencias sucesivas se desarrollarán dichos Acuerdos: Alborg (1994), Kioto (1997) y Johannesburgo (2002).

Al momento, en plena **globalización** económica, todos los países de la tierra reconocen el derecho al desarrollo pero, vinculado a la protección de los recursos naturales no renovables, bajo el reconocimiento de que pertenecen a la Humanidad y son limitados. Es decir, todos los países tienen **derecho al desarrollo sostenible**, lo cual a la vez supone, la aceptación de una corresponsabilidad ética y práctica en la aplicación de los Acuerdos

Internacionales mencionados. No ha resultado fácil que así sea. Estados Unidos se niega a firmar el Convenio de Kioto y la mayor parte de los países de la Unión Europea no han cumplido su compromiso¹¹¹. Mientras tanto, los países pobres tienen que adaptarse a escenarios en los cuales no son protagonistas. Con todo ello, a corto plazo, el Desarrollo Sostenible tiene más posibilidad de hacerse realidad en un ámbito local, urbano o metropolitano antes que en el ámbito global porque en éste, nuestra capacidad de intervención sobre el consumo de los recursos naturales no renovables es importante y, la posibilidad de control es decisiva a partir del consumo del suelo, de la forma de ocupar el territorio y de la protección de paisaje.

3. EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL CONSUMO DEL SUELO EN EL TERRITORIO METROPOLITANO

Con este marco general me encuentro investigando desde hace cinco años –sin auspicio de ninguna clase- con la finalidad de calcular los índices de consumo del suelo por habitante en las Áreas Metropolitanas de Andalucía. Estoy llegando a conclusiones que constatan la paradójica realidad en la que vivimos.

El actual proceso de expansión urbanística se inició en los años de la dictadura franquista, por eso la primera Ley del Suelo, 1956, pero se ha intensificado en el período post constitucional, más específicamente a fines de los años 90 con la Reforma de la Ley del Suelo del gobierno del PP (1998): “todo suelo que no esté protegido es urbanizable” y, sobre todo, después del traslado de las competencias sobre la ordenación urbanística a las Comunidades Autónomas (LOUA de 2002). En este momento el gobierno del PSOE, debido a los escándalos urbanísticos (Marbella, etc.), ha preparado una nueva reforma a la Ley del Suelo.

En concordancia con la cronología señalada, el estudio de los PGOU de algunos pueblos de las áreas metropolitanas me ha llevado, entre muchas más, a las siguientes conclusiones generales:

- El Planeamiento que se hace en Andalucía, conforme más desarrolla el componente operativo e instrumental, más anémico tiene su soporte teórico. Cumple la legalidad sin necesidad de reflexionar sobre la realidad.
- La jerarquía legal del Planeamiento se ha entendido en términos secuenciales, unilineales y por lo tanto, compartimentados que en el mejor de los casos, ayuda a armar un puzle territorial pero, no a comprenderlo de manera sistémica debido, entre otras cosas, a que no están determinados los flujos de retroalimentación.
- Esta situación lleva a que, la realidad territorial que siempre es dinámica, se la asuma como estática a partir de su representación en un determinado momento,

¹¹¹ Además de España, también seguirán superando los límites de emisión de gases, de contaminación: Austria (3,3%), Dinamarca (4,2 %), Grecia (24,9 %), Irlanda (29,6), Italia (4,1) y Portugal (42,7). De todos los estados miembros, sólo Malta y Chipre están excluidos de los objetivos de reducción de Kioto. Informe del Instituto Juan de Mairena. Madrid 2006

desconectada incluso de la información de los “observatorios” que actualmente están de moda.

- Por otra parte, la jerarquía legal del Planeamiento se la ha entendido como un simple cambio de escala, de tamaño. Y claro, a partir de aquí, cobra importancia la cuantificación, lo material; no las singularidades, las cualidades ni lo inmaterial (cultura).

- En las áreas metropolitanas el espacio privado construido, sufre de elefantiasis y el espacio público de enanismo. Son dos patologías que requieren ser tratadas con medidas adecuadas para recuperar la salud urbanística y social.

- La mayoría de los Planes que se han redactado, parten de una realidad asumida en el escritorio y generan respuestas en el despacho. Ni los técnicos ni los políticos, por ejemplo, han dado solución concreta al informe del Defensor del Pueblo presentado hace siete años sobre las mil urbanizaciones ilegales existentes en Andalucía.

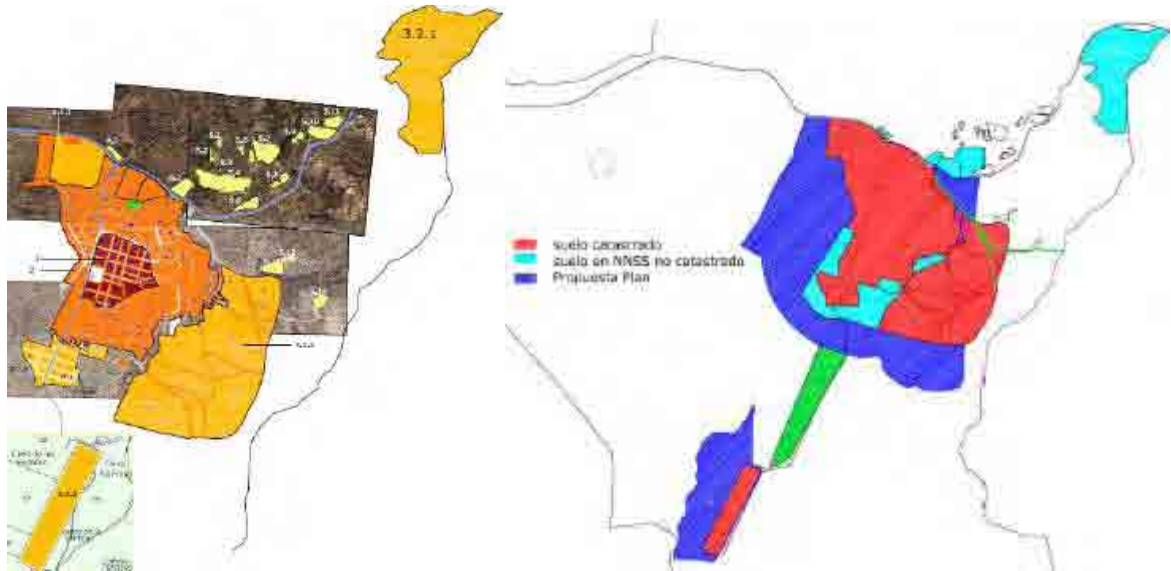
- En algunos Municipios de las Áreas Metropolitanas de Andalucía, las urbanizaciones “ilegales” ocupan más del doble de la superficie de los pueblos a los que pertenecen y que se han construido en más de mil años. Los Planes prefieren ignorar esta situación.

- Entre el Área Metropolitana de hecho y su realidad de derecho existe una enorme brecha producida por varios factores. Entre otros: la falta de voluntad política para enfrentar un problema que, en Sevilla por ejemplo, ya en 1974, tuvo una propuesta en el Plan Comarcal; la inexistencia de instrumentos de control urbanístico; el reducido personal técnico en los pequeños municipios; la carencia de ofertas y alternativas para acceder a la vivienda; la pasividad administrativa y en último término la falta de un marco normativo desarrollado de acuerdo a la realidad andaluza y no que sea producto de la adaptación del marco normativo francés o catalán. Porque finalmente, es en el territorio donde se debería materializar la fotografía de la sociedad que lo ocupa, en nuestro caso, la andaluza.

Pero, concretamente, ¿Cuál es la realidad que se ha materializado durante la última etapa de dicho proceso urbanístico de ocupación del territorio?

Partamos de algunas referencias proporcionadas por el Observatorio de la Sostenibilidad de la Universidad de Alcalá de Henares, de la Organización privada Greenpeace y luego de algunos resultados de una investigación sobre las áreas metropolitanas de Sevilla, Granada y Málaga. El primero dice que en España, entre 2000 y 2005 se han perdido una media de 52.000 hectáreas al año debido a la construcción inmobiliaria o sea, que en cinco años se han esterilizado 260.000 Hectáreas equivalentes a dos veces el tamaño de la provincia de Sevilla (140.420 hectáreas) Por su parte, la ONG citada dice que, “en la última década, han desaparecido en España 250.000 hectáreas de bosques debido a proyectos urbanísticos”

Junto a lo dicho a manera de ejemplo, veamos algunos resultados de mi investigación en un núcleo urbano pequeño del interior de Andalucía, sometido a las fuerzas de expansión del Área Metropolitana. Más crítica todavía es la situación en los municipios costeros.



Ejemplo. Municipio del interior. Suelo ocupado en la realidad y en los Planes

Trato de llegar a establecer indicadores de la expansión urbana de acuerdo al consumo por habitante de los recursos naturales no renovables: suelo, agua, aire (contaminación) y energía (fuego, combustibles fósiles). Para ello, he utilizado tres expresiones de una misma realidad urbanística, la real, la legal y la propuesta por el PGOU.

Como conclusión principal se puede decir que en el municipio, tomado como ejemplo, desde las primeras Normas Subsidiarias aprobadas en 1996 hasta la fecha en la que se ha conocido la propuesta del Avance del PGOU, tomando en cuenta el consumo del suelo y la baja densidad que tiene, está inmerso en un proceso de despilfarro de los recursos naturales y por lo tanto, de una insostenibilidad creciente. Así numerosos municipios pequeños de los territorios metropolitanos andaluces.

15 de las 62 hectáreas urbanas aún se encuentran sin edificación, sin embargo, la propuesta del nuevo PGOU, añade 80 hectáreas, por lo cual el consumo de de m² de suelo por habitante pasa de 843 (que ya es alto), a 1702 m²:

MUNICIPIO DE (...) Consumo del suelo						
LAS TRES Realidades	Hects.	m2	habitantes	m2/ habitante	viviendas Familias	m2/ familia
Ciudad legal	62,62	626171,13	2154	290,70	743	843
Ciudad real existente	68,43	684276,45	2154	317,68	743	921
Ciudad Propuesta Avance PGOU	146,72	1467152,39	3263	449,63	862	1702
Jbs. Elaboración propia. 2007						

MUNICIPIO DE (...) Densidad de población, consumo del suelo			
LAS TRES Realidades	Habitantes	Hectáreas	Habitantes/ Hectárea
Ciudad legal	2154	62,62	34
Ciudad real Exisente	2154	68,43	31
Ciudad propuesta Avance PGOU	3263	146,72	22
Jbs. Elaboración propia. 2007			

Visto lo visto, se manifiesta evidente la indispensable necesidad de prevenir e impedir la elephantiasis urbanística del ámbito privado (edificación desahogada) y el enanismo de la dimensión pública de la ciudad (espacios, servicios, equipamientos, públicos, patrimonios protegidos).

Resulta absurdo, atentatorio contra la salud cívica (pública) que las poblaciones con un número pequeño de habitantes, permitan el aumento enorme de varias partes de su pueblo (cuerpo): urbanizaciones, campos de golf, grandes superficies comerciales, parques temáticos, etc. y, a otras las mantengan minusválidas, sin desarrollo.

Si se quiere conseguir o mantener un mínimo de calidad de vida, es de sentido común reconducir este proceso y, si esa elephantiasis urbanística ya se ha presentado debido al excesivo suelo urbanizable, lo justo es que se extirpe el tumor, que se desclasifique el suelo sobrante para conseguir un Desarrollo Sostenible

No es un proceso fácil, Ningún tumor se extirpa con facilidad, pero es indispensable hacerlo para garantizar la salud urbanística o sea, para mantener un proceso dirigido a mejorar cada vez más la calidad de vida de los habitantes.

A gran escala, desde 1990, el crecimiento de las actividades inmobiliarias en España ha sido mucho mayor que la de los países europeos y del resto del mundo (40%). La superficie actualmente recalificada para su urbanización, triplica a lo ya construido en la franja costera andaluza y mediterránea.

El 59,5% de los primeros 500 metros de dicha franja de la provincia de Málaga, es suelo urbano ocupado. El porcentaje llega al 82% en Marbella y al 85% en

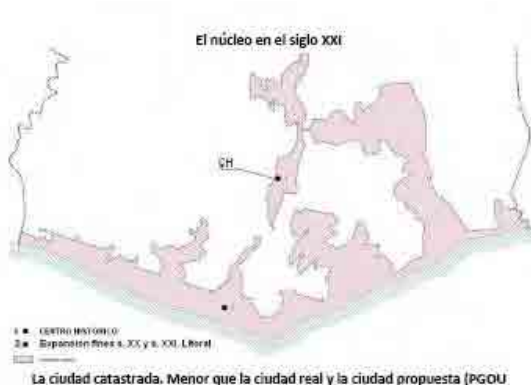
Mijas. En la primera franja interior de 2 km de ancho, el suelo ocupado desde la costa malagueña es del 33,7%; en el resto del litoral andaluz, del 9,5% .

Una barbaridad que no puede durar siempre porque las finanzas del ladrillo están en manos de los bancos y éstos, para ganar tienen que “titularizar” los inmuebles, es decir, convertirlos en valores bursátiles. En efecto, a principios de este año, no ha podido escapar de la influencia negativa proveniente de las dificultades financieras del sector en EE.UU. La primera manifestación se produjo en abril cuando Astroc, una inmobiliaria después de su éxito espectacular en la Bolsa (1000 %), se desplomaba. En dos sesiones seguidas perdía un 43% y un 37% respectivamente. Los economistas dicen que se debe a la presencia de una burbuja especulativa¹¹². La actividad ha descendido dicen los expertos en márketing inmobiliario que agudizan su ingenio. Según dicen, la actividad inmobiliaria, volverá a estabilizarse en los dos próximos años¹¹³. Ya veís, construimos localmente (hipotecas) pero, invertimos globalmente (titularización, burbuja inmobiliaria).

4. EL FUTURO PRÓXIMO

Sin embargo, el futuro próximo, si la Junta sigue abriendo rendijas para burlar los límites de expansión establecidos por el Parlamento en el POTa: 30% de la población y 40% de la superficie, seguirá siendo INSOSTENIBLE.

El municipio de Mijas con 61.147 habitantes, se ha propuesto alcanzar los 475.000 habitantes en los próximos 10 años. Torrox con apenas 14.925 habitantes (2006) quiere construir 850 viviendas anuales durante 15 años para así añadir una población de 36.500 habitantes, lo que, al final, supondría más del doble de su población actual. Otro caso similar es del de Ardales, de 2.558 habitantes que quiere recalificar 500 hectáreas de suelo rústico para así, quintuplicar la población. Y muchos más. Lo hacen, no para garantizar la calidad de vida sino para financiar los presupuestos municipales vigentes, no los futuros. Una política realmente temeraria, irresponsable.



¹¹² J. Benavides Solís. En El País: 06-09-2005

¹¹³ La venta de solares se estanca y amenaza la financiación de los Ayuntamientos es el titular de El País del 6 de octubre 2007 en la pg 35

Ejemplo. Municipio del litoral. Ocupación y consumo del suelo.

Ciudad Catastrada. Suelo urbano				
Superficie 1. CH	Superficie 2	Superficie total	Habitantes	m2/habitante
m2			2006	
779.774,87	6.241.955,28	7.021.730,15	14.295	491,20
Jbs. Elaboración propia. 2007				

Son expresivos ejemplos. Los escándalos urbanísticos han trascendido al ámbito europeo y en ellos, según abundantes publicaciones, están imputados hasta algunos funcionarios. Es un asunto delicado que afecta a los intereses crematísticos y perjudica a la sociedad.

La urbanización es la forma más eficaz de esterilizar el suelo. La enorme mancha que apreciamos desde el aire o en los planos de uso de la cobertura del suelo es lo que vemos y nos alarma. Es Insostenible

Lo es porque consume irresponsablemente el suelo para edificar ciudades dispersas y de baja densidad que obligan a usar el transporte privado y por lo tanto a estar más tiempo de nuestra vida en el coche, a consumir más combustibles fósiles y así contaminar más el aire.

Es insostenible porque al ocupar el suelo con bajas densidades se pierde calidad de vida debido a la falta de servicios públicos, a la inexistencia de equipamientos y al número de años de nuestra vida que permaneceremos "autosecuestrados"¹¹⁴ Porque se edifican miles de contenedores de ladrillo pero no se construye ciudad. Construir ciudad es construir el espacio público, construir la ciudadanía.

¹¹⁴ En la investigación que estoy realizando se ha calculado que, un residente en Bormujos, núcleo a 8 km de Sevilla, permanece en el coche el equivalente a 45 días al año. El tiempo que dedica el coche va en perjuicio de su familia, de sus amigos, etc. Entrevista a Jorge Benavides Solís. En ABC 10 de diciembre de 2006

5. CONCLUSIÓN.

Cuantitativamente, los actuales habitantes de las Áreas Metropolitanas, por ejemplo, del Aljarafe, Sevilla, poseen muchos más bienes materiales que hace treinta años, más contenedores de ladrillo, más coches, más muebles e inmuebles, pero tienen menos calidad de vida en tanto, si trabajan en Sevilla, en promedio, cada año permanecen un mes y medio al año “auto-secuestrados”, tiempo inerte que podría ser productivo en términos económicos y afectivos. Ellos, no han obtenido los beneficios del desarrollo porque éste ha sido solo cuantitativo, no cualitativo, debido a la insostenible expansión urbanística.

La Ordenación del Territorio dirigida a conseguir un Desarrollo Sostenible sólo es posible con la condición de que exista responsabilidad social (de todos) y libertad responsable (valor individual) en el consumo de los recursos naturales no renovables, entre los cuales está precisamente el suelo. No podemos despilfarrarlo irresponsablemente como lo estamos haciendo.

El Desarrollo Sostenible además supone coetáneamente, construir la civilidad (respeto a los demás, a la sociedad) y ejercer la democracia con: **verdad** (los políticos mienten), **transparencia** (¿por qué no se ponen los Convenios Urbanísticos en internet?) y **participación activa** (inter-relación, garantía de que el ciudadano obtendrá respuesta a sus propuestas, sugerencias, reclamaciones y opiniones; lo cual no se hace).

Es que además, la expansión urbanística que permite el capitalismo salvaje, también influye directamente en el cambio climático de nuestro planeta que, por lo pronto, no tiene dueño. Ese compromiso lo ha asumido hasta el último premio Nóbel de la Paz, ex candidato a la Presidencia de Estados Unidos.

En Chicago, capital estadounidense de la primera revolución industrial, a nadie se le ocurriría proponer la urbanización de los once kilómetros del lago Michigan por la que discurre un viejo tren y conforma la fachada principal de la ciudad. Una cosa similar en el litoral mediterráneo ya ha sucedido. No puede ser.



Ordenación territorial y turismo en Latinoamérica: el caso peruano

Vicente Bielza de Ory

Catedrático del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio. Universidad de Zaragoza

Ricardo Bohl Pazos

Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Estudiante de Doctorado de la Universidad de Zaragoza

1. INTRODUCCIÓN

Los objetivos y criterios de Ordenación Territorial, en avanzado proceso de desarrollo en Europa, están siendo aplicados en Latinoamérica de manera diversa con el fin de corregir desequilibrios regionales y ordenar usos del suelo. El Perú, como muchos otros países de la región, tiene características que hacen que la Ordenación Territorial deba aplicarse de manera creativa dadas las limitaciones y necesidades existentes. Por otra parte, mientras que en Europa el turismo es hoy en muchos países meridionales una de las actividades dominantes; en Latinoamérica la situación es muy distinta. A pesar de eso, y dadas las semejanzas que existen entre los objetivos de la ordenación territorial y los requerimientos del turismo sostenible, el turismo puede jugar un papel determinante reforzando procesos de equilibrio territorial y la ordenación del territorio apoyarse en formas novedosas de desarrollo turístico, que se apoyen en la protección y valorización de patrimonio natural y cultural.

2. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL: DE EUROPA A AMÉRICA LATINA

Después de un largo proceso con avances y estancamientos, se puede decir que la Ordenación Territorial (OT en adelante) es una función pública bastante consolidada en los países europeos frente a lo que sucede en los latinoamericanos. Aunque en cada Estado europeo se entiende y aplica con matices algo diferentes, existe un cierto consenso con respecto a su definición y objetivos básicos, ya expresados en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 en la que se contempla como el desarrollo equilibrado de las regiones y organización física del espacio según un concepto rector. El documento de la Estrategia Territorial Europea (ETE en adelante), aprobado en Potsdam, 1999, recogió en su subtítulo ambos objetivos destacando la nota de la sostenibilidad junto con la de equidad: “Desarrollo territorial equilibrado y sostenible del territorio de la UE”¹¹⁵.

¹¹⁵ Vid. BIELZA, V.: “Experiencias y replanteamientos de la Ordenación del Territorio en Europa”. En revista *Geographicalia*, n°41. ¹¹⁵

CABRALES, L. F. Geografía y Ordenamiento Territorial. En “Tratado de Geografía Humana”. Directores Hiernaux y Lindón”. Antropos-UAM. Barcelona-México. 2006.

Al analizar la ordenación territorial y el turismo en América Latina hemos de tener en cuenta que sobre las dos cuestiones se despliegan políticas muchas veces faltas de coordinación, como ha sucedido en Europa. Desde el punto de vista de la OT, la política turística ha de considerarse como una política sectorial que, como en conocidos casos europeos, puede jugar un papel motriz en el territorio a modo de relocalizador de actividad y riqueza en el juego de los desequilibrios territoriales. Al mismo tiempo, la OT sostenible ha de proteger y valorizar los recursos naturales y culturales que utiliza la oferta turística, procurando que sean sostenibles y respondan al tercer subsistema a integrar en la planificación territorial según la ETE (ciudades, infraestructuras, espacios de protección). Otra consideración previa al intentar enfocar la OT y el turismo en América Latina desde la UE es tener en cuenta el diferente nivel de desarrollo económico-territorial de ambas. En la primera, sigue predominando el objetivo del nivel de vida sobre la calidad de vida que prima, en cambio, en la UE y su Ordenación Territorial. Calidad de vida unida a calidad ambiental, que implica poner en primer plano la sostenibilidad en el caso europeo; enfoque a veces cuestionado en América Latina cuando para superar la situación de pobreza extrema se hace necesario el uso intenso de los recursos naturales. Por otro lado, la ordenación territorial exige de un complicado y eficiente sistema administrativo del que carecen muchos países, por lo que podría ser que, en el camino, la forma de desarrollo territorial más aconsejable sea la del aménagement du territoire francés de la primera época. Finalmente, mientras gran parte del proceso inicial de estructuración del territorio europeo estuvo ligado al desarrollo de la industria, actualmente en algunos de sus Estados el turismo cumple un papel similar. El caso latinoamericano nuevamente es muy diferente ya que junto con la actividad minero-industrial otras actividades económicas dominan su proceso territorial. Una de estas actividades puede ser la turística que seguirá creciendo y cuyo desarrollo ordenado podría crear y afirmar procesos territoriales de interés económico y social. En el caso del Perú, como en otros Estados latinoamericanos, determinadas actividades económicas tienen un peso predominante a la hora de tomar decisiones territoriales, debido a los altos ingresos que generan para el Estado en forma de inversiones en infraestructura productiva y de transportes, impuestos directos, creación de empleo y divisas por exportaciones. Este es el caso de la minería, y sus efectos positivos, pero que también tiene efectos no deseados como contaminación ambiental, conflictos sociales y su presencia a manera de enclave que interfiere con las economías locales. Aunque de otra forma, estos efectos empiezan a comprobarse en algunos espacios turísticos y podrían ser más graves a medida que el turismo se desarrolle de manera orgánica o siguiendo algunos modelos hoy criticados en el mundo desarrollado. La temprana ordenación territorial y la implantación de políticas territoriales en el sector podrían hacerle jugar un papel muy diferente ayudando a equilibrar el territorio diversificando destinos, protegiendo y valorizando los recursos naturales y culturales y proponiendo un desarrollo equilibrado y sostenible de su territorio.

3. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN AMÉRICA LATINA

Los países latinoamericanos, históricamente influidos por los procesos norteamericanos y europeos, han procurado aplicar los modelos de desarrollo esperando alcanzar los mismos niveles de éxito. Muchas veces las distintas realidades hacen inaplicables estos modelos o no han tenido el final deseado. En su intento de incorporar la Ordenación Territorial a sus propias realidades, en Latinoamérica también han aparecido nuevas formas de entenderla y aplicarla haciendo énfasis en determinados aspectos dependiendo del propio proceso que la planificación ha tenido en cada país, como demuestra el estudio realizado por Ángel Marisis¹¹⁶.

Las características políticas, administrativas, tecnológicas, sociales y económicas de los países latinoamericanos ofrecen serios retos para su aplicación. La inestabilidad política de unos países ha llevado al desprestigio y debilitamiento de la actividad política, provocando que políticos o técnicos cobren excesiva importancia, con lo que la participación social ha sido muy limitada, como ocurrió en la primera etapa europea y norteamericana. La administración tiene poca experiencia en planificación y mucha en responder a situaciones de emergencia constante, en la que los horizontes de planificación son más bien cortos. Las instituciones coordinan poco entre ellas debido a celos y a la carencia de mecanismos que obliguen a intercambiar información y a tomar decisiones concertadas. Tampoco es raro que esto suceda en el interior de una misma institución, a lo que hay que añadir la escasez de funcionariado estable que debido a la ausencia de estabilidad laboral, cambia con gran parte de la administración en cada nueva elección política. La tecnología que permite registrar, almacenar, analizar e intercambiar información llega solo a algunos niveles del Estado y del sector público, haciendo que la información sea parcial y desactualizada. Socialmente, existen fracturas que permiten que algunos grupos tengan situaciones ventajosas y que tomen decisiones en detrimento de otros. América Latina es altamente dependiente de coyunturas internacionales como la cooperación internacional que financia proyectos de desarrollo que muchas veces tienen gran impacto en las dinámicas territoriales. Finalmente, la escasez de recursos económicos obliga a concentrarse en resolver problemas urgentes y cuestionarse si es mejor concentrar esfuerzos en desarrollar zonas y actividades que luego permitan el efecto spray o en atender a los más necesitados, cuando repartir los gastos por igual parece poco efectivo e incluso injusto. A pesar de todas estas dificultades, la mayor parte de los Estados latinoamericanos han entrado en ordenar su territorio con el objetivo de superar la pobreza y desequilibrios socioeconómicos¹¹⁷.

Este proceso se inicia en los años 40' cuando, siguiendo el modelo norteamericano del Tennessee Valley del decenio anterior, se invierte en desarrollar valles que permitan desplegar economías y organizar áreas concretas. Poco después, en los 50', el rápido crecimiento de ciudades capitales, producto de un intenso proceso de migración del campo a la ciudad producido por un

¹¹⁶ **MARISIS CABEZA, Ángel.** "Ordenación del Territorio en América Latina". En Scripta Nova. Volumen VI, Número 125. Barcelona 2002

¹¹⁷ **SALINAS CHÁVEZ, Eduardo.** "El papel de la geografía en la ordenación del territorio en una América Latina globalizada". IX Coloquio Internacional de GeoCrítica. Porto Alegre 2007.

campo saturado y desprovisto de servicios, obliga a pensar en una planificación urbana que vaya más allá de las actuaciones concretas en la ciudad, es la ordenación territorial cual “longa manus” del urbanismo que tuvo lugar en Inglaterra en la primera década del siglo XX o en Norteamérica en la segunda. Los años 60’ ven con entusiasmo la elaboración de los planes de desarrollo sectorial, muchos de ellos aplicados parcialmente debido a recortes presupuestarios y a vaivenes políticos. La política de polos de desarrollo aparece en algunos Estados a imitación del modelo francés. Es terminando los 70 cuando las preocupaciones ambientales llegan a la planificación desde el concepto de ecodesarrollo, pero no será hasta la Conferencia de Río del 92 cuando se hable de desarrollo sostenible y, más adelante, los planes territoriales lo consideren dentro de sus objetivos, rebautizando en algunos casos los de protección.

Es finalmente en los 90’, cuando, tras la recuperación de la prospectiva territorial en los Estados europeos, los objetivos de Ordenación Territorial son también asumidos por los Estados latinoamericanos, que incluso en algunos casos llegan a diseñar sus planes y estrategias. De hecho, la Cumbre de Río establece como una de las metas comunes para la región la ordenación del territorio junto con la erradicación de la pobreza, entre otras¹¹⁸. Desde los 90’ es posible encontrar planes medioambientales, urbanos, regionales y de descentralización, componentes indispensables de la ordenación.

En los primeros años del actual milenio se generalizan los planes, estrategias y leyes de Ordenación Territorial, que tratan el territorio de manera integral haciendo énfasis en la planificación física, la localización de actividades productivas e infraestructura, el uso sostenible de recursos naturales y la equidad en el desarrollo regional. Actualmente, la estabilidad económica y política en el continente ha permitido llevar los objetivos de la ordenación territorial a una escala que sobrepasa los límites nacionales y después de años de negociaciones bilaterales, de bloque y continentales se ha optado por apostar por un proyecto regional de tipo sectorial, que permita a diferentes países tener metas comunes y concretas con un impacto decisivo en la Ordenación Territorial, tanto de la región como en el interior de los países. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es un gran esfuerzo regional de las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones de doce países suramericanos que buscan promover el desarrollo de la infraestructura bajo una visión regional, procurando la integración física de los países y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sostenible, del mismo modo que la ETE de la U. Europea de 1999. El proyecto ha requerido de una reflexión individual y conjunta de los países de la región y ha llevado a determinar 10 ejes de integración y desarrollo que obliga a coordinar procesos sectoriales en aras de la integración física suramericana. El proyecto se apoya en el desarrollo de acciones sectoriales como instrumentos de financiamiento, red energética, pasos de frontera, tecnología, información, comunicaciones y transportes (aéreo, marítimo, y multimodal).¹¹⁹

¹¹⁸ **MARISIS CABEZA, Ángel.** “Ordenación del Territorio en América Latina”. En Scripta Nova. Volumen VI, Número 125. Barcelona 2002.

¹¹⁹ www.iirsa.org

El impacto en el interior de los países es tan grande como las expectativas que se tienen con respecto a los beneficios que tendrían en el desarrollo local a lo largo de los ejes de integración, concretamente en sectores como el comercio, la industria y el turismo, lo mismo que en la macroeconomía. Este proyecto exige que cada país acelere procesos de planificación y ejecución internos, haciendo que la ordenación territorial tenga cada vez una mayor atención por parte de los diferentes actores del desarrollo. Pero si bien el interés y los esfuerzos están en marcha, es necesario estudiar las peculiaridades que cada país tiene para poder hacer que la ordenación territorial corresponda a las diferentes realidades y responda a las necesidades de desarrollo en las diferentes escalas. En este sentido, la ordenación territorial tiene algunos retos que superar, dado que una de las características comunes es la inexistencia de información detallada acerca de las características del propio territorio a ordenar.

4. TURISMO Y TERRITORIO EN AMÉRICA LATINA

El turismo por su parte, es una actividad que también ha tenido un gran éxito en países desarrollados y que en Sudamérica despierta el interés de gobiernos y empresas privadas que confían que el incremento en las llegadas de turistas deje divisas, cree empleo y dinamice economías. Aunque la relación entre turismo y territorio parece obvia, una rápida mirada a planes de desarrollo turístico permite afirmar que no es así. Por lo general, para el sector del turismo el territorio es solo el marco paisajístico del destino turístico, una imagen mental o el espacio en el que ocurren actividades propiamente turísticas como el hecho de hospedarse, adquirir un bien o visitar uno o más atractivos turísticos puntuales. Esta visión hace poco por integrar la actividad turística a dinámicas regionales, ambientales, económicas o sociales de manera que el beneficio de este encuentro sea el máximo para ambas partes (visitante y espacio anfitrión). Desde hace pocos años, y a partir del planeamiento estratégico se aprecian intentos por valorar el territorio como una identidad propia y compleja que debe ser competitiva, con el fin de provocar un desarrollo sostenible que integre y armonice las actividades turísticas y las locales, considerándolo una unidad de planificación territorial. Eventualmente, la política turística latinoamericana ha decidido no solo alentar el desarrollo de la actividad turística, sino también orientarlo a través de proyectos participativos, inversiones en proyectos novedosos, normas que exigen prácticas sostenibles, etc. Todavía está en cuestión la forma de hacer que esta intervención sea pluri-sectorial y cumpla con los requisitos de la ordenación territorial¹²⁰.

Por otra parte, existe en Latinoamérica un enorme interés en el turismo receptivo, y concretamente, por recibir turistas de países industrializados o desarrollados. Ya sea por el ingreso de divisas que representa para el Estado, el alto gasto que cada turista extranjero realiza debido a los altos estándares que muchas veces requiere, o simplemente a una baja autoestima, el turista interno y el propio turista latinoamericano son vistos con menor interés por el sector, a pesar de que en

¹²⁰ **Fernández Tabales, Alfonso.** "Turismo y ordenación del territorio". En Quaderns de Política Económica. Revista electrónica. 2ª época. Volumen 7. Valencia 2004.

muchos casos superan en número al primer grupo y que además tienen una mayor tasa de retorno. Existen también diferencias interesantes en el comportamiento territorial entre turistas extranjeros y nacionales. Mientras que los primeros se concentran en unos pocos destinos atractivos y tienden a viajar por vía aérea debido a las largas distancias, los turistas segundos se reparten mejor por el territorio y tienden a hacer uso de las vías terrestres. El desarrollo de un turismo sostenible, ya sea rural o urbano, tiene requerimientos que lo hacen idóneo para incorporar sus demandas dentro de la Ordenación Territorial. El desarrollo de infraestructuras respetuosas con el medio ambiente, los servicios turísticos y locales (asociados a actividades cotidianas, culturales y recreativas), la capacitación laboral y el acceso a un mercado que consume productos locales y que estimula la producción deberán ser acordes con las dinámicas espaciales en todas sus escalas. Por otro lado, el turismo interno y regional, permiten el crecimiento personal, además de reforzar vínculos sociales y territoriales.

5. LA PLANIFICACIÓN EN EL PERÚ

El Perú, como muchos países vecinos, tiene una historia de avances y retrocesos tanto en planificación como en turismo. En los años 40 y 50 se hicieron esfuerzos por planificar el desarrollo del país y del turismo. Uno de los primeros esfuerzos de Ordenación Territorial fue el de la Corporación del Santa (ubicado en el valle del río Santa), creada en 1943 y que construyó presas para la creación de la hidroeléctrica del Cañón del Pato en la cuenca media, realizó estudios de los glaciares en la parte alta, y creó la primera planta siderúrgica del Perú en el puerto marítimo de Chimbote. De esta forma se procuró ordenar diferentes elementos en una misma cuenca. El Instituto Nacional de Planificación (INP), creado en 1962, elaboró planes nacionales de desarrollo con componentes sectoriales para el corto (1-3 años), mediano (5 años) y largo plazo (15 años). Era un tipo de planificación vertical o en cascada elaborado por tecnócratas sin intervención alguna de la población civil, de modo similar a como ocurría en aquella década en los planes de desarrollo españoles y, en general, en los europeos. Los planes contenían objetivos, políticas, estrategias, y acciones concretas. Cuando en 1992 el INP fue desactivado, se perdieron una experiencia y tradición importantísimas, que hoy el Estado intenta recuperar con cursos y seminarios de capacitación para funcionarios regionales y municipales.

Los planes nacionales de desarrollo se retoman tímidamente en los primeros años del 2000. Aunque hoy no existe un plan de ordenación territorial nacional, son varias las instituciones involucradas directamente con esta actividad entre las que podemos citar, como las más importantes, las siguientes.

- Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)
- Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)
- Ministerio de Vivienda y Construcción
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)

Vicente Bielza de Ory -Ricardo Bohl Pazos

Entre 1984 y 2005 diversos dispositivos legales en el Perú hacen referencia a este concepto de OT sin definirlo, utilizando variados términos cercanos como el de acondicionamiento territorial (traducción directa del aménagement francés) mencionado en la Ley de Bases de la Descentralización. También podemos encontrar algunos componentes de ordenamiento territorial en el DS N° 027-2003 del Ministerio de Vivienda; los conceptos de ordenamiento ambiental y territorial en la Ley de Conservación y Aprovechamiento de biodiversidad; el de ordenamiento ambiental en la Ley del CONAM; y, últimamente, los términos de Ordenamiento Territorial en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de los Gobiernos Locales; y Ordenamiento Territorial ambiental en el D.S. N° 045-2001 de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). En el 2005, La Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (PCM), institución encargada de coordinar y articular la formulación y aplicación de la Política General de Gobierno, así como de diseñar y conducir las políticas multisectoriales, define el Ordenamiento Ambiental del Territorio en el reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental - DS N° 008-2005-PCM que luego se consolida en la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611, artículo 19°), definiéndolo como “ ... un instrumento que forma parte de la política de Ordenamiento Territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condiciona la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio”. En el 2005 se aprobaron los lineamientos de política de ordenamiento territorial que están orientados a lograr los siguientes objetivos¹²¹:

- a. Promover y facilitar el uso sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio cultural y el bienestar de la población.
- b. Desarrollar de manera equilibrada y competitiva el territorio nacional con participación de los agentes regionales y locales (regulando el crecimiento de ciudades), y a través de una adecuada planificación del territorio con énfasis en la infraestructura económica y social, el desarrollo de los asentamientos poblacionales y de las actividades productivas
- c. Prevenir y corregir la localización de infraestructura económica, social y actividades productivas y de asentamientos humanos en áreas con riesgos (identificando las condiciones de vulnerabilidad, inestabilidad física y sensibilidad, biológica).
- d. Coadyuvar a revertir los procesos de exclusión territorial y de pobreza, fortaleciendo y facilitando un desarrollo regional armónico.

¹²¹ **CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE.** “Lineamientos de política de ordenamiento territorial”. Documento de trabajo aprobado por el subcomité de ordenación territorial. Lima, 2005.

- e. Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y usos no sostenibles del territorio y de los recursos naturales.

Los objetivos denotan la influencia de los documentos europeos al principio reseñados, es decir, la Carta Europea del 83 y la ETE de 1998 y un rápido análisis evidencia la necesidad de contar con información precisa de cada territorio con el fin de responder al crecimiento económico y poblacional de manera sostenible y territorialmente equilibrada, pero para cumplir con estos objetivos se hace necesario un Estado altamente eficiente que además sea capaz de coordinar con el sector privado y establecer mecanismos democráticos de participación social. Las competencias administrativas en el Perú están delimitadas territorialmente y se advierte un paralelismo con la planificación en cascada acostumbrada en los Estados europeos. El cuadro también hace patente la necesidad que tienen los gobiernos locales de contar con equipos expertos en temas territoriales, capaces no solo de hacer diagnósticos y planes, sino también de integrar las visiones de los diferentes sectores.

ESCALA	UNIDADES	TIPO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL
País	1	Lineamientos de Ordenación Territorial
Región	25	Plan de Ordenación Territorial
Provincia	194	Plan de Acondicionamiento Territorial
Distrito	1821	Plan de Desarrollo Urbano

Otros problemas que se hacen necesario resolver son la definición de límites (solo el 4% de las regiones, el 3% de las provincias y el 12% de los distritos tienen sus límites precisos) y la ausencia de población suficiente para llegar a la población mínima requerida que define la Ley n°. 27795 de Demarcación y Organización Territorial (841 distritos no contiene la población mínima requerida)¹²².

Los Lineamientos de Política de Ordenación Territorial establecen que los dos componentes principales de los planes de ordenamiento territorial son el plan de uso del territorio y el plan de ocupación del territorio, ambos sobre la base de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), que cuenta con un reglamento aprobado en 2004. Actualmente solo algunas pocas regiones cuentan con un plan de ordenación territorial o una zonificación ecológica económica. Los estudios de zonificación ecológica y económica deberán ser ejecutados en tres escalas (macro para el país, meso para regiones y micro para los ámbitos locales) y entre los criterios para su definición están los productivos, ecológicos, histórico-culturales, de vulnerabilidad, de conflictos de uso y aptitud urbana¹²³. Las ZEE podrían considerarse un mapa de aptitud de usos de suelo a su vez que regularía su uso.

Un escollo para abordar una adecuada ordenación territorial es la ausencia de información estandarizada, al detalle y actualizada a nivel nacional. Diferentes

¹²² PRODESCENTRALIZACIÓN (PRODES). “Demarcación y Organización Territorial”. Lima, 2007

¹²³ PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. Decreto Supremo N° 087-2004-PCM.

esfuerzos institucionales han quedado truncados, como el proyecto Perú Digital, que en los años 90 intentó crear un Sistema de Información Geográfico a nivel nacional que pudiese ser empleado por todas las instituciones del Estado. Problemas de coordinación y de transmisión de la información que se producían por diferentes organismos hicieron que el proyecto quedara inconcluso. Actualmente el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) busca algo parecido al buscar integrar información ambiental de instituciones estatales y privadas en dependencia del Consejo Nacional del Ambiente. El Instituto Geográfico del Perú, por su parte, también tiene el proyecto "Infraestructura de Datos Espaciales del Perú" (IDEP) de información georreferenciada de cobertura nacional. El proyecto cuenta básicamente con información levantada por el propio instituto, información a veces desactualizada y a una escala máxima de 1:100 000 a nivel nacional. En este caso existe una duplicidad de esfuerzos, antes que una complementariedad.

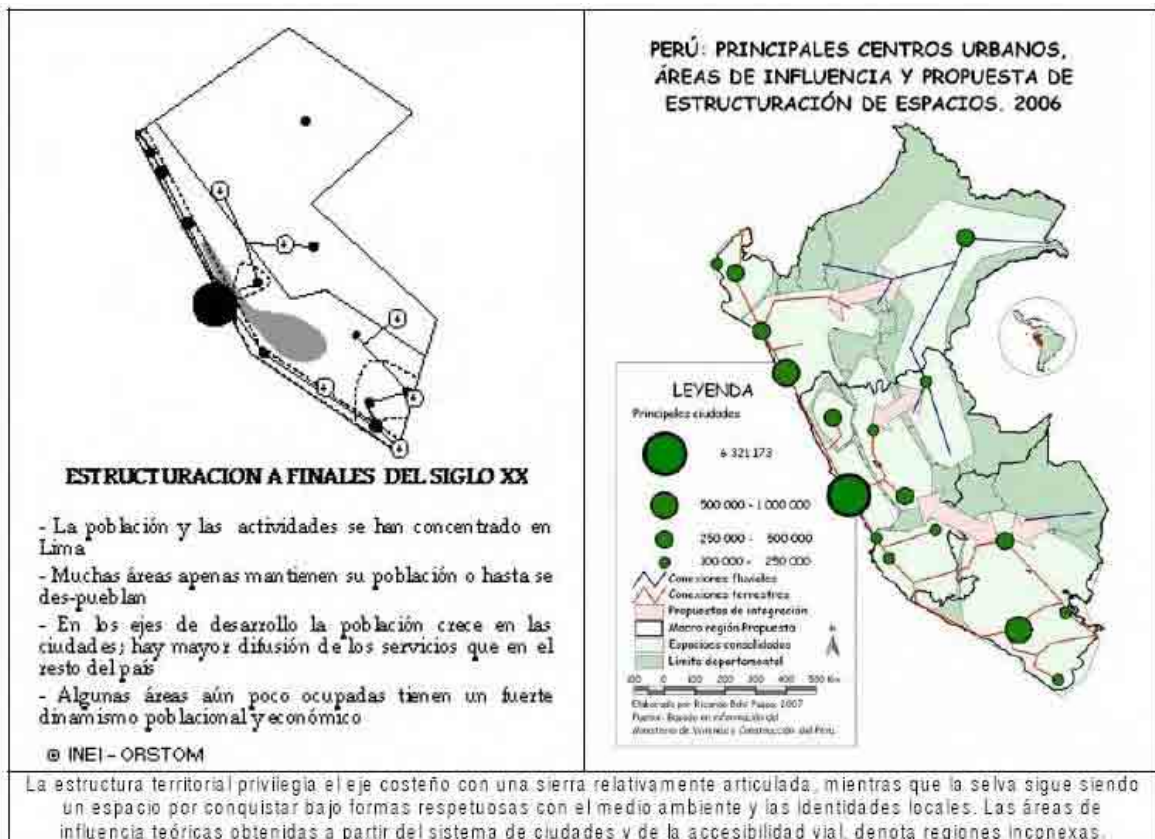
El Instituto Nacional de Estadística, se encarga de realizar censos y encuestas nacionales. Aunque existe información censal hasta el nivel de distrito, no existe información a nivel de centro poblado lo que dificulta los análisis del sistema urbano. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas protege un total de 74 áreas clasificadas en 9 categorías lo que representa el 14% de la superficie total del país. Se han elaborado algunos planes de manejo para las áreas de mayor interés y uso. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha empezado un agresivo programa para mejorar la accesibilidad (solo el 14% de los caminos están asfaltados) apoyándose en los ejes continentales según la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

Por otra parte, en la actualidad la estabilidad política, equilibrio fiscal y crecimiento económico que vive el país está permitiendo que el Estado invierta en programas de desarrollo sectoriales. Un programa que cabe resaltar es el que promueve el Ministerio de Vivienda "Programa de Mejoramiento Integral de Vivienda y Pueblos Rurales", así como los que estimulan la participación de la población como "Mi Pueblo" y "Mi barrio". Todos destinados a apoyar iniciativas de mejoramiento y conservación del patrimonio urbano, cuya valorización se puede transformar en recurso turístico, además de constituirse en invariante para la OT, siguiendo el planteamiento hecho por F. Possoco en el IV Cong. Internacional de OT celebrado en el 2003 en Zaragoza.

6. LA ESTRUCTURA TERRITORIAL PERUANA

El Perú cuenta con una superficie de 1'285.215 km², equivalente a la superficie de España, Francia y la mitad de Alemania juntos. Se calcula que en este vasto territorio la capital, Lima, concentra unos 8 millones de habitantes de los 28 millones que tiene el país, revelando una acusada macrocefalia, como en otros Estados de la región. Para el censo de 1993, solo dos ciudades, además de Lima, sobrepasaban los 500.000 habitantes, una al norte y otra al sur, mientras que algunas capitales regionales no alcanzaban a los 50.000 habitantes. En general, el patrón de asentamiento ha llevado a un crecimiento de las ciudades costeñas debido a intensos procesos migratorios. Los valles costeros, serranos y

amazónicas son altamente poblados en un patrón de asentamiento disperso. La organización territorial del país se caracteriza por un eje costero claramente consolidado con ciudades articuladas por la carretera asfaltada más importante del país, la Panamericana. La sierra en cambio, aunque tiene una dinámica comercial intensa, se articula con la costa por valles transversales que bajan hacia la costa y que en muchos casos se convierten en carreteras que drenan recursos naturales y humanos. Importantes ciudades andinas articulan espacios regionales y en el sur del país carreteras asfaltadas crean un circuito que conecta tres importantes capitales regionales de la sierra sur (Arequipa, Cusco y Puno). En el norte, en cambio, existen solo carreteras asfaltadas que conectan capitales regionales con el eje costero. La selva es un espacio aún aislado en el que el río Amazonas y sus afluentes tienen un papel estructurador conectando pequeñas ciudades amazónicas. Se puede afirmar que la exagerada concentración de población en la capital ha dejado al resto del país en una situación de desventaja ahondada por la carencia de infraestructura básica. Por ello hay una demanda de OT análoga a la expresada por Gravier en 1947 en Francia al denunciar la antinomia París y el desierto francés y que ayudó a desencadenar l'aménagement en dicho país, sin embargo Perú dista mucho del nivel industrial de Francia en aquel entonces.



7. EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN EL PERÚ

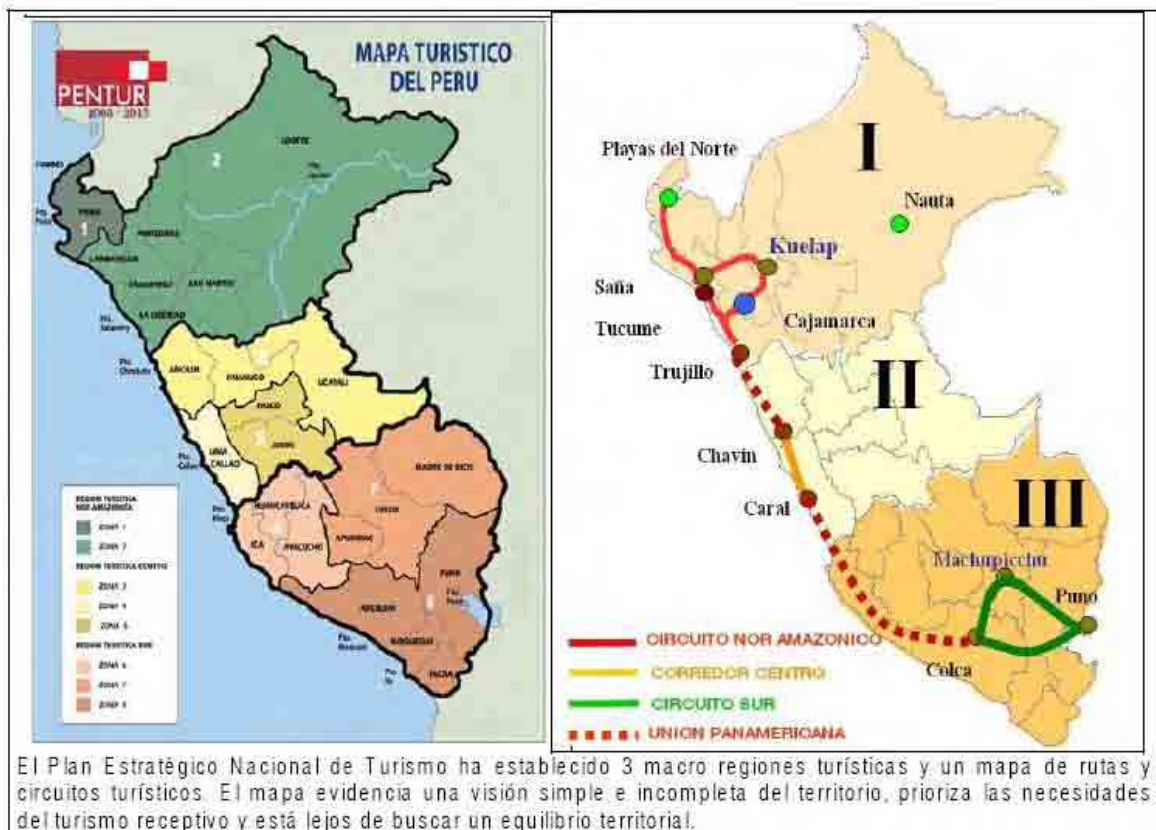
El turismo, atraído por los recursos naturales y culturales, fue impulsado desde 1942 cuando el Estado creó la Compañía Hotelera del Perú, encargada de construir, equipar y administrar hoteles en las principales ciudades del país junto con una escuela de estudios turísticos. En los 60 se elabora el primer Plan de Turismo con objetivos, políticas y acciones estableciéndolo como un nuevo sector. En el Año 1998 el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio Internacional publicó el Plan Nacional de Desarrollo Turístico elaborado por la Cooperación Japonesa (JICA) y con la Cooperación Española, en 2001, se elaboró una falta de fondos una vez que la fase de colaboración fue concluida. Desde el año 2002 AECI tiene el proyecto “Fortalecimiento Integral del Turismo en el Perú” que concentró sus esfuerzos en el norte del país y en acciones relacionadas con el desarrollo de identidad y conciencia turística, y el fortalecimiento de la gestión municipal. Actualmente ha devenido en el proyecto “Desarrollo y Fortalecimiento del Turismo Rural Comunitario en el Perú”.

La actividad turística en el Perú depende del Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Turismo (MINECTUR). El viceministerio de turismo es una oficina básicamente normativa, aunque también es responsable de analizar los determinantes del comportamiento turístico, fomentar la inversión turística; mejorar la calidad de los servicios; promocionar la inversión en turismo; proteger al turista; y generar conciencia turística en la población, diversificar la oferta de productos turísticos en armonía con los principios del turismo sostenible y fomentar capacitación constante de los prestadores de servicios turísticos a nivel nacional¹²⁴.

El Mincetur ha creado 11 Comités Consultivos como órganos de coordinación con el sector privado y cada una de las 24 Regiones tiene oficinas descentralizadas que cumple con las mismas funciones dependientes del MINCETUR que se encarga de recoger información estadística, evaluar los establecimientos y aplicar la normativa del ministerio.

Desde el año 2005 se está elaborando el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) a partir de talleres participativos con asociaciones, operadores, y direcciones regionales y las poblaciones. Los resultados se han validado y el plan se encuentra en la etapa de difusión. Se han creado tres macro regiones turísticas y se ha hecho énfasis en el establecimiento de rutas y circuitos turísticos. Lamentablemente no existe un inventario completo de los recursos turísticos ni de su estado.

¹²⁴ www.mincetur.gob.pe



Dos son los organismos del Estado encargados de los principales recursos turísticos. El Instituto Nacional de Cultura (INC) que depende del Ministerio de Educación y es responsable de formular y ejecutar las políticas y estrategias del Estado en materia de desarrollo cultural, defensa, conservación, difusión e investigación del Patrimonio Cultural de la Nación. El INC no cuenta con una base completa de los recursos culturales del país. EL Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) depende del Ministerio de Agricultura, y está encargado de realizar las acciones necesarias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, cautelar la conservación de la gestión sostenible del medio ambiente rural y la biodiversidad silvestre. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas depende del INRENA.

En el año 2006, el Perú recibió 1'634.000 turistas extranjeros y se espera que para el año 2015 se reciban 3'000.000, mientras que se calcula que en un fin de semana largo, más de 2'000.000 de turistas nacionales hacen desplazamientos al interior el país. Existe una fuerte concentración de turistas internacionales en el circuito sur y sobre todo en la ciudad de Cusco y Machu Picchu, mientras que los turistas nacionales tienden a diversificar sus destinos.

8. TURISMO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL PERÚ

El Viceministerio tiene algunos programas con clara incidencia territorial, como el Plan COPESCO cuyo objetivo es formular, evaluar, coordinar, ejecutar y supervisar proyectos de inversión pública de desarrollo turístico a nivel nacional, y prestar apoyo técnico especializado para la ejecución de proyectos de inversión turística a los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y otras entidades públicas. Desde hace unos años ejecuta proyectos relacionados con reordenamiento y rehabilitación de centros urbanos, puesta en valor de recursos turísticos, construcción de embarcaderos, señalización turística, etc.

El Proyecto de Rehabilitación y Reordenamiento del Valle del Vilcanota contiene el principal recurso turístico del país, Machu Picchu, e involucra 7 municipios (unos 100,000 habitantes). Este proyecto, con un costo de casi 7 millones de euros, busca la preservación cultural, el desarrollo turístico, el fomento de la infraestructura urbana, la protección ambiental y el desarrollo social y económico local. Este proyecto podría ser considerado piloto en el país y de gran interés, debido al rápido deterioro ambiental y cultural que sufre el valle por el crecimiento orgánico de sus centros poblados, el desarrollo de actividades económicas y la importancia de sus manifestaciones culturales. El objetivo de ordenar este espacio es por un lado el ofrecer las condiciones para que el turismo pueda desarrollarse a lo largo de todo el valle, disminuyendo la presión del turista en unos pocos lugares y distribuir más equitativamente los beneficios del turismo, mientras se mantiene la calidad del paisaje y se recuperan centros urbanos.

Otro proyecto interesante por sus implicaciones sociales es el proyecto Playa Hermosa, en una extensión de 1000 hectáreas, que se inició como un modelo balear y que debido a la presión de la población local, de algunas ONGs, de los medios y de la sociedad en su conjunto, dista mucho de la propuesta inicial, que tenía previsto construir 19 hoteles con 1,815 habitaciones, una zona de yates, un malecón, una cancha de golf, restaurantes temáticos y centros comerciales. El nuevo plan contempla el uso de solo 69 hectáreas de propiedad del Estado y de la Municipalidad Provincial, que se destinarían a la construcción de pequeños albergues y hostales, orientados a la explotación del turismo regional y al turista ecuatoriano. A pesar de que el proyecto modificado estaba programado para empezar en el año 2001, aún no está claro si se ejecutará con arreglo al mismo o si sufrirá nuevos cambios.

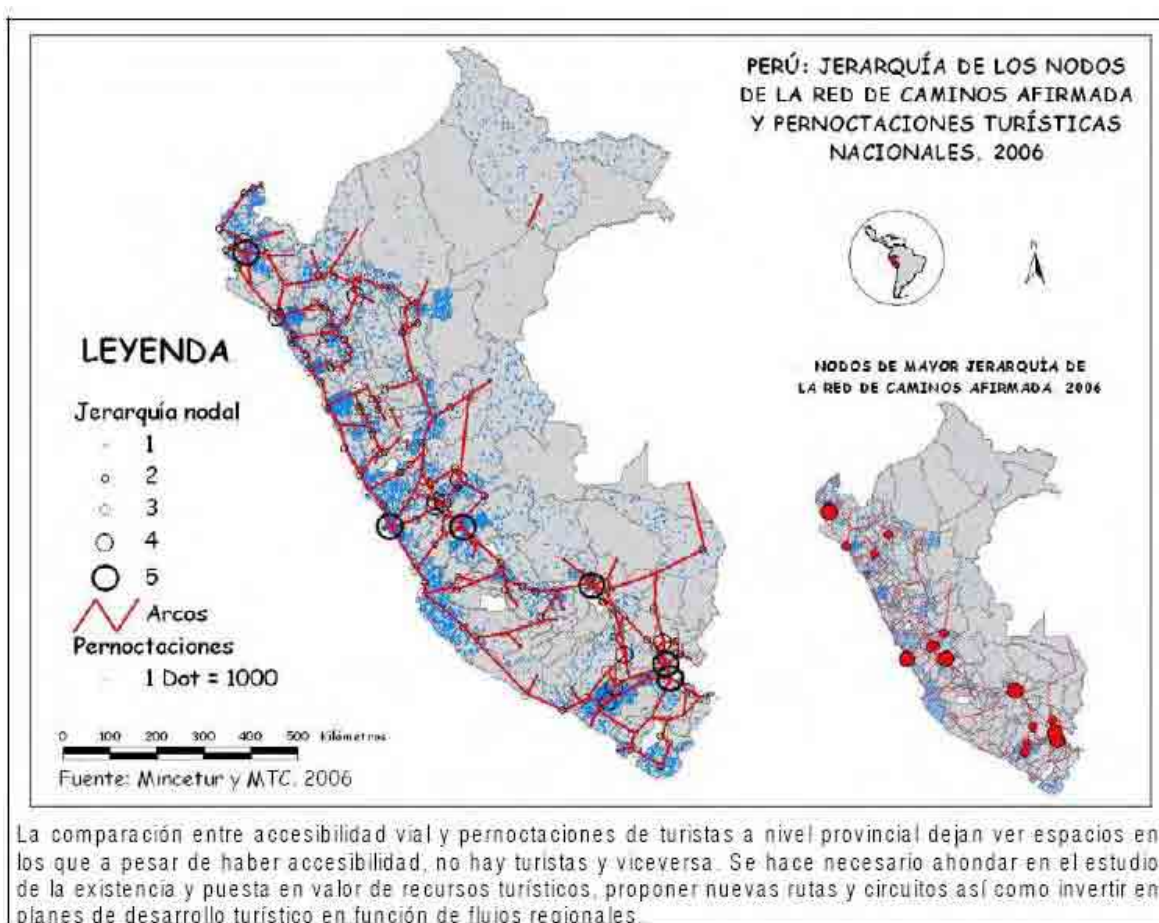
Otra oficina con repercusión en la ordenación territorial, aunque indirecta, es La Comisión de Promoción del Perú (PromPerú) que tiene como misión la promoción del producto e imagen turística del Perú. Ésta oficina, altamente eficaz, está en constante conflicto con el Viceministerio de Turismo, debido a que al ser creado como ente autónomo y con el fin de promover la imagen del Perú cuenta con recursos que el Ministerio no posee. Recientemente PromPerú ha sido fusionado con la Agencia de Promoción de la Exportación PROMPEX. Sus actividades afectan directamente a la actividad turística al estar encargada de la promoción de los destinos para el mercado interno y externo. Con este fin, organiza ferias nacionales y asiste a ferias internacionales. Produce material promocional que

orienta los desplazamientos y actividades de los turistas. El sector privado está más interesado en coordinar con ésta oficina que con el Viceministerio, debido a que la promoción de los destinos afectará directamente a las actuales y futuras inversiones privadas.

Aunque el trabajo de PromPerú se puede evaluar como muy positivo, ya que es efectivo y cumple sus metas, la mayoría de ellas son inmediatas y no responden a una política de desarrollo organizada, debido al evidente divorcio con la otra oficina encargada del turismo en el Perú.

9. EVALUACIÓN Y PROPUESTAS

Se deben seguir estudiando las formas de integrar Turismo y Ordenación Territorial y, dado que es un reto académico, administrativo y político -como recoge la Carta Europea de OT de 1983-, seguir haciendo esfuerzos por acercar estos tres niveles en espacios de reflexión comunes. El aporte conceptual y metodológico de la Ordenación del Territorio permite comprender el turismo en su dimensión espacial y plantear territorialmente su desarrollo. La concepción sistémica y geométrica del territorio integrado por un subsistema de puntos (ciudades, centros de servicios o atractivos puntuales), otro de líneas (rutas, circuitos o corredores formados por la sucesión de puntos de interés como centros poblados, accidentes geográficos, sitios arqueológicos, etc.) y de un tercero de áreas (destinos que correspondan a circunscripciones puntuales, áreas naturales protegidas o recursos de gran extensión), enriquecida por las dinámicas espaciales que crean flujos y áreas de influencia, permite jerarquizar y organizar el espacio turístico a partir de centros de distribución y accesibilidad a los recursos turísticos.



Uno de los principios básicos de la ordenación territorial trasladable al turismo es el principio de equidad entre territorios que cabe aplicar a los destinos turísticos. Éste es un aspecto aún descuidado en los planes del sector en los que, arrastrados por el mercado, se privilegian aquellos espacios con atractivos de mayor reconocimiento o éxito, dejando de lado aquellos otros que incluso podrían tener mejor accesibilidad o con dinámicas espaciales de menor envergadura. Es importante tener presente que destinos con un aparente menor éxito pueden resultar ser de gran interés para el turismo interno o para turistas especializados. Un paso importante para ello es la catalogación y distinción entre zonas consolidadas, como Machu Picchu, amenazadas en su sostenibilidad, frente a muchas otras zonas a promocionar por sus recursos patrimoniales, naturales y culturales, a proteger y valorizar, mediante figuras novedosas e implicando a la población.

El análisis de las dinámicas territoriales locales y regionales así como el trabajo intersectorial para la elaboración de un inventario de recursos y actividades turísticas permitiría proponer nuevas formas de desarrollo turístico que satisfagan al turista interno y regional. Por ejemplo considerando la visita a proyectos agrícolas, industrias locales, explotaciones mineras, proyectos de desarrollo, etc; o aprovechando el esfuerzo de consolidación de los grandes ejes latinoamericanos, apostar por circuitos regionales y binacionales.

Con estos fines se hace indispensable la capacitación de técnicos en temas relacionados no solo con la ordenación territorial como una actividad compleja e interdisciplinaria y el turismo, sino también con ciencias relacionadas en la comprensión del territorio y del paisaje. Técnicos integrados en la administración regional y local.

La actividad turística debería incorporar en sus análisis las dinámicas territoriales en diferentes escalas con el fin de aprovechar los recursos y servicios con los que cuenta cada espacio, de manera que no sea necesario realizar costosas inversiones en infraestructura que el Estado pocas veces está en condiciones de asumir.

La creación de una oficina de ordenación territorial o estudios territoriales del turismo sería de gran utilidad para el sector turismo, público y privado, de manera que pueda tomar decisiones de inversión y comprender procesos territoriales. Con este fin se debe invertir en la creación de inventarios detallados y constantemente actualizados.

El ministerio de turismo debe impulsar la delimitación de ZEE en todas sus escalas y exigir su uso en el proceso de planificación turística ya que permitirá tener una visión de conjunto y coordinar con otros sectores. De la misma manera deberá promover esfuerzos de rehabilitación urbana promoviendo la inversión y las visitas en aquellos destinos con prácticas sostenibles.

La sostenibilidad aplicada al turismo debe, incorporar además de las variables económicas, ecológicas y sociales, la variable territorio, de manera que se obtenga una visión dinámica del territorio. No solo deberá proteger espacios, sino también encontrar formas de interacción creativas y sostenibles entre el destino y el visitante como la figura del parque natural-regional creada en Francia en los sesenta o la del parque cultural, iniciada en Aragón en los noventa, en las que las fricciones sean mínimas. En ese sentido, el concepto de paisaje como unidad de estudio y actuación resulta esencial y debe ser asumido por la administración.

Debe hacerse un especial esfuerzo en la coordinación entre sectores comprendiendo que esta interacción es parte de un proceso de aprendizaje conjunto. Con este fin se deberán crear normas administrativas que aseguren el flujo de la información y la participación de todos los involucrados. Por último, dado que el turismo es una actividad que se realiza en un territorio concreto y en la que la población local es el anfitrión. La población local deberá ser informada de los planes que se tienen en su territorio y contar con su participación, de manera que se cuente con su apoyo y permita encontrar nuevas formas de participación que le permita beneficiarse de este proceso.



Organización Institucional y Territorio: el Caso de las Disfunciones Institucionales y Territoriales en la Comarca del Campo de Gibraltar.

Marcos Borrego García

Profesor de la Universidad de Málaga

1. INTRODUCCIÓN:

Al abordar el presente tema debemos ser lo suficientemente metódicos para no confundir a los posibles oyentes, es evidente de que algo no funciona bien cuando existe una comarca como el C.G. que sin ser provincia de derecho si lo es de hecho, esto que decimos es demostrable de muchas formas, como en nuestra exposición posterior veremos. La legislación nacional y autonómica andaluza no han desarrollado la figura de comarca, el motivo en Andalucía puede ser la falta de criterios a la hora de considerar a un territorio como comarca, existen sin duda alguna comarcas históricas que en el devenir de los tiempos se han mostrado como una entidad territorial con unas características propias que la hacían diferente al resto de la provincia o provincias en la cual se ubicaba, pero no tenían el peso suficiente como para poder constituirse en organismos con peso político-administrativo, a lo mas que ha llegado estas comarcas es a constituirse en Mancomunidades, que entiendo que para su constitución no es necesaria la existencia de una comarca.

El caso que vamos abordar en esta comunicación es el de una Comarca que al no existir legislación que desarrolle dicho organismo, se identifica mucho mejor con entidad provincial estamos hablando queramos o no de la novena provincia andaluza, o un híbrido que vive como provincia cuando no está ni constituida como comarca.

Esta anomalía se aprecia de forma clara en la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, que mas que una entidad donde se gestionan servicios de los distintos municipio viene a ser casi una Diputación, si analizamos los servicios que presta veremos que son idénticos a los presta la entidad Provincial, por poner un ejemplo: “Desarrollo rural y medio ambiente, Universidad y Cultura, Oficina de coordinación territorial y urbanística etc.”

Si investigamos en los motivos de constitución de dicha mancomunidad nos podemos encontrar con algo tan sorprendente como:

“La Mancomunidad de Municipios, que nace entre otros motivos para ser el interlocutor ante las autoridades de Gibraltar, una vez que decide abrir la verja que separaba la Comarca de la colonia, contempla en sus Estatutos que la

asunción de esa figura jurídica constituye simplemente un primer paso para conseguir un carácter institucional más elevado, como puede ser el reconocimiento político-administrativo de la Comarca, según lo establecido en el estatuto de Autonomía de Andalucía (artículo N ° 5).”

Es evidente que los constituyentes de esta Mancomunidad, no contemplaban la misma como una figura que prestación de servicios públicos mancomunados tal y como contempla la Ley Local, sino que desde un principio se contempla la figura de la Mancomunidad como el único órgano legal existente para dar cauce al movimiento político que persigue un reconocimiento del Campo de Gibraltar como entidad local propia e independiente del resto de la provincia.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS.

Al abordar el tema de mi comunicación lo primero que creo que debemos hacer es posicionarnos en el ámbito geográfico donde se ubica la hipotética novena provincia andaluza, la zona del Campo de Gibraltar, también conocida como Bahía de Algeciras, en este espacio de 1523 KM2, se ubican siete municipios Algeciras, La Línea, San Roque, Los Barrios, Tarifa, Jimena de la Frontera, y Castellar de la Frontera, una población de 350.000 habitantes, el primer puerto del Mediterráneo, el polígono industrial más importante de Andalucía, lindando con la única colonia existente en el viejo continente, a 14 Km. de África, frente al estrecho más transitado del mundo, y a 120 Km. de Cádiz. Con estos datos no es difícil concluir que nos encontramos ante una realidad social muy singular, estas circunstancias han hecho que el Campo de Gibraltar sea una provincia de hecho que no de Derecho, esto que digo se puede ver analizando las entidades tanto públicas como privadas, que al abordar este área geográfica, se refieren a ella como una unidad territorial independiente de la provincia de Cádiz de la que administrativamente forma parte.

Si nos dirigiésemos a cualquier empresa que se dedique a la distribución o logística veremos cómo abordan nuestra comunidad autónoma, además de las ocho provincias andaluzas añaden una más el Campo de Gibraltar, pero este hecho sucede en casi la totalidad de las organizaciones sociales, sindicatos, patronal, colegios profesionales, Cámara de Comercio, etc.

En el ámbito administrativo es evidente que esta zona forma parte de la provincia gaditana, desde que Javier de Burgos en 1833 creara el mapa provincial español, pero son las propias administraciones tanto central como autonómica, las que reconocen el carácter distinto a la zona.

3. SITUACION ACTUAL.

A) Administración Central.

La llamada administración general del Estado creo por orden de 4 de octubre de 2002 la “*Oficina de coordinación de la Administración General del Estado en el Campo de Gibraltar*”, el gobierno español mediante esta orden reactiva una figura que ya existía desde el 1 de febrero de 1982, la del Subgobernador Civil del Campo de Gibraltar, que se creó mediante el Real Decreto de 202/1982.

Aunque parezca algo no muy importante, la relevancia del hecho radica en que no existe en España otra zona a la cual se le dote de dicha institución, y se le de dicha consideración con respecto al resto de la provincia, es evidente que el gobierno central evidencia el carácter peculiar de la zona y decide dar el paso de descentralizar en la medida de lo posible las funciones que ejerce la Subdelegación de Cádiz, por supuesto que esta oficina de Coordinación continua dependiendo de dicha Subdelegación, pero es obvio que se inicia o mejor dicho se continua un camino de reconocimiento territorial por parte del Gobierno nacional a la realidad cuasi provincial del Campo de Gibraltar.

Es, esta orden ministerial de 2002 la que está profundizando, para la constitución de una entidad administrativa que sea el germen de una administración general del Estado estable en la zona y con un organigrama propio en este Sur de Europa, distanciándose de la subdelegación de Cádiz, literalmente la mencionada orden dice:

“Parece oportuno que todos los puestos de trabajo que este momento figuran en la estructura de la Subdelegación del Gobierno en Cádiz, con residencia en el Campo de Gibraltar, constituyan una estructura propia, mediante la creación de una Oficina de Coordinación de la Administración General del Estado en el Campo de Gibraltar”.

Este reconocimiento como entidad distinta a la provincia de Cádiz por parte del Gobierno Central no es nuevo, desde el inicio de los años sesenta los distintos gobiernos del General Franco, reconocieron las peculiaridades de la zona, y es en esta época cuando más cerca se estuvo de la creación de la novena provincia en el año 1969, el proyecto de Ley de dicha constitución provincial fue abortado en la antesala del Consejo de Ministros, esta idea se encontró con la oposición frontal de los entonces influyentes políticos de Cádiz capital, tras esto el gobierno de la dictadura contemplo que la figura que representaría al ejecutivo en la zona sería el gobernador militar del Campo de Gibraltar, puesto que es importante destacar que existe un gobierno militar con competencia específica en esta área, desde el siglo XVII, ante la imposibilidad de la creación de un poder civil independiente al de la provincia de Cádiz, el ejecutivo crea la figura del Gerente o Comisario del Plan de desarrollo del Campo de Gibraltar apoyado directamente por el referido Gobernado Militar de turno, que representa de facto al gobierno y que se entiende directamente con los diferentes ministerios.

Como apreciamos de esta breve mirada al pasado, el reconocimiento del Campo de Gibraltar como una entidad administrativa distinta al resto de la provincia de Cádiz no es algo nuevo, sino que tiene un pasado reciente, y otro mucho más antiguo que no es este el foro para abordarlo, pues bien nos encontramos que en la exposición de motivo de dicha orden de presidencia podemos leer:

“Tanto la Administración General del Estado como la Administración Autonómica, han dado relevancia a esta comarca por la singularidad desde el punto de vista geográfico-estratégico, la elevada distancia a la capital de la provincia y el gran volumen de población”.

Razones más que suficientes a mí entender para justificar dicha iniciativa.

B) ADMINISTRACION AUTONOMICA.

La Junta de Andalucía se ha revelado igualmente sensible a la hora de reconocer al Campo de Gibraltar como una entidad distinta a la provincia de Cádiz, creando mediante Decreto de fecha 8 de abril de 1997, *“ La Subdelegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en el Campo de Gibraltar”*, aunque nuevamente nos encontramos con un órgano dependiente de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz, hay que decir que la administración autonómica está concediendo cada vez mayor número de competencias a la referida subdelegación, por lo que hoy es una realidad que dicho organismo representa a la Junta de Andalucía y ejercita competencias como una delegación mas como resto de la delegaciones de Gobierno de las distintas provincias andaluzas.

Igualmente hemos de señalar que es la única subdelegación existente a nivel autonómico.

Se puede argumentar de contrario que las administraciones antes referidas no tienen intención de crear ninguna nueva provincia, sino que pretender descentralizar sus competencias y nada más, si esto fuese así estaríamos ante la paradoja de ser una provincia de hecho que no de derecho, porque lo que es incontestable, es que la organización del Campo de Gibraltar se despliega sobre el entorno físico de los siete municipios del Campo de Gibraltar, y no tendría sentido iniciar este proceso descentralizador si la consecuencia última no fuese la independencia organizativa de la zona con respecto a Cádiz, y esto solo es posible al día de hoy con la creación de una nueva provincia de derecho, ya que no existe en nuestro ordenamiento otra figura administrativa que pueda adecuarse a esta situación.

Así mismo debemos hacer expresamente que en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, de reciente aprobación en todo lo referente a los núcleos de desarrollo regionales contempla las ocho capitales andaluzas y a la ciudad de Algeciras como cabecera del Campo de Gibraltar es obvio que se le trata a esta

comarca como una provincia mas a la hora de planificar la ordenación del territorio, y este tratamiento se produce porque reúne las mismas características que las capitales que sirven de desarrollo para las distintas redes regionales, e incluso a veces tiene más cualidades que alguna de las áreas provinciales existentes.

4. CONCLUSION.

Una vez analizado como entienden las distintas administraciones al Campo de Gibraltar debemos abordar, el núcleo de esta comunicación, puesto que con la ley en la mano desde la administración local no se podría constituir la novena provincia, en el supuesto que los siete municipios de la zona decidieran iniciar un procedimiento que diese lugar a creación de una nueva provincia, tendrían el problema de la falta de cauce legal que diera lugar a esa creación provincial, nuestro texto constitucional no plantea una resolución concreta a situaciones como la que abordamos, ¿ A quién le correspondería la iniciativa de constituir una nueva provincia?

Entiendo sin duda alguna que la competencia de constitución de la misma, corresponde al parlamento nacional, es este a través de la correspondiente Ley orgánica el que podría dar lugar a esta nueva provincia, pero reiterando la idea anterior los ayuntamientos a los mas que podrían llegar será a la recogida de firmas para la iniciativa popular, puesto que no les cabria otra alternativa, nuestro legislador al recatar la Constitución de 1978, no determino como se podrían crear nuevas provincias, a lo mas que llego fue a determinar en el artículo 141, como se podrían modificar los limites provinciales, pero este articulo de la Carta Magna va mas allá de expresar que para realizar dichas modificaciones se deberán aprobar mediante Ley Orgánica, pero nada se dice de la iniciativa local para promover la posible Provincia.

Es obvio que el legislador al no profundizar en este tema, deja las puertas abiertas a la creación de la misma mediante la aplicación del 141, se entiende que el no especificar dicha futura creación está cerrando las puertas a iniciativas que puedan surgir de un grupo de municipios que de formar artificial y sin fundamento reales intentase constituir provincias de forma caprichosa, teniendo en cuenta lo delicado del asunto.

Ahora bien, entiendo que el artículo 141.1 de la C. Española nos permite mediante Ley Orgánica llevar a cabo la creación de una nueva provincia, yo entiendo que este articulo es lo suficientemente amplio como para que pueda dar lugar a dicha creación, si esto no fuese posible debido a que el órgano competente entendiese que esta nueva provincia, fuese inconstitucional. Estaríamos ante una situación de imposibilidad manifiesta del Ordenamiento Jurídico Español para poder dar lugar a una nueva entidad provincial, no existiría procedimiento constitucional para dicha creación.

Por lo que la realidad evidencia y nuestras administraciones corroboran con su actitud descentralizadoras no podría ser posible, para concluir decir que

espero que estas reflexiones sirvan para plantear una discusión sumamente necesaria, la novena provincia existe, a pesar de sufrir grandes minusvalías ya que no se le contempla de derecho, a pesar de ello esta zona de la baja Andalucía ha sido capaz de establecerse como una de las áreas de mayor futuro de todo el arco mediterráneo, por lo que se deberá buscar una salida para que ese progreso no se encuentre limitado por la inoperancia legal.



La Insostenibilidad del Modelo Legal Actual de Ordenación del Territorio. El Caso del Turismo.

Omar Bouazza Ariño

Doctor en Derecho

Profesor de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN:

El objeto de este trabajo consiste en buscar razones jurídicas al sistema español actual de desarrollo territorial, caracterizado, en términos generales, por su insostenibilidad. Se intentará realizar una re-interpretación de nuestro ordenamiento jurídico para encontrar la senda del desarrollo equilibrado. En esta tarea, el concepto de planificación integrada jugará un papel esencial.

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

Un desarrollo equilibrado en el que se quiere hacer compatible lo económico, lo ecológico, lo cultural y lo social, debe partir de una planificación territorial integrada. Podríamos adoptar este aserto como premisa para analizar si nuestro marco jurídico vigente permite alcanzar ese fin. Para ello, una buena metodología será observar la efectiva integración de uno de los sectores que más ampliamente afecta a nuestro territorio. Me refiero al turismo. Para ello, habrá que estudiar la totalidad de las leyes autonómicas en materia de turismo. No sirve, por lo tanto, el estudio de varias Comunidades autónomas seleccionadas pues mi intención es alcanzar conclusiones sistemáticas sobre la sostenibilidad de nuestra planificación territorial y, en concreto, de la planificación turística. Como el turismo se interconecta con otras planificaciones, generales y sectoriales, también he estudiado y analizado otras leyes, como las del suelo y ordenación territorial, patrimonio cultural y espacios naturales, normas que tienen mucho que ver con lo turístico. Rápidamente he comprobado que la España autonómica dispone de un sistema territorial fragmentado. Ello me ha conducido a investigar las causas, primero realizando un estudio constitucional de la materia –indagando en el proceso constituyente y en la tramitación parlamentaria de algunos de los Estatutos de autonomía- y después rebuscando en los primeros orígenes de la planificación en España.

Este estudio de los orígenes me ha permitido comprobar que el sistema español de relaciones entre la planificación territorial y las planificaciones sectoriales y, en concreto, la turística, viene determinado por la propia idiosincrasia de nuestro país. En efecto, desde el nacimiento de la planificación en España, observamos

una tendencia a la sectorialización, que es la forma fácil de planificar para obtener resultados a corto plazo pero que a largo plazo, puede tener consecuencias territoriales y paisajísticas indeseables. Nuestra historia, desde la vieja planificación de carreteras, ofrece diversos ejemplos. Uno de los hitos en este sentido es la Ley de Centros y Zonas de 1963, que pretendió una ordenación turística del territorio nacional desde los instrumentos de ordenación sectorial, derogando todas las disposiciones opuestas a ella. En esta línea, el órgano competente en materia de turismo, coordinaba la competencia de otros departamentos –como el de vivienda- cuyas competencias pudieran afectar a lo turístico. Junto a la planificación turística, otras “planificaciones satélites” se superponían a las planificaciones generales. Esa forma de hacer las cosas se ha mantenido hasta nuestros días. Lo turístico, por poner un ejemplo, puede ser ordenado desde la planificación territorial general autonómica, la planificación comarcal, la ecológica (para el ámbito territorial de aplicación de los planes de ordenación de los recursos naturales), la planificación cultural y, también, la planificación turística, propiamente dicha, que ordena los recursos turísticos naturales y culturales, a su vez ordenados por los planes antes señalados.

2. EL PROBLEMA DE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. LA NECESIDAD DE SU RE-INTERPRETACIÓN.

Si históricamente se han planteado modelos sectoriales de planificación sectorial, ajenos al concepto de ordenación del territorio, tras la Constitución Española la tendencia no cambiará. El estudio del sistema competencial en la materia en principio no favorece la concepción de ordenación del territorio por la que se opta por dos motivos esenciales y provisionales. En primer lugar, la Constitución, en sede de régimen competencial, junto a la competencia general “ordenación del territorio” (art. 148.1.3ª CE), prevé toda una serie de competencias sectoriales de incidencia territorial, lo que ha propiciado en ocasiones la consideración de la ordenación territorial como competencia también sectorial, lo cual es un error. En segundo lugar, ningún precepto del art. 149 CE, referido a las competencias exclusivas del Estado, reserva una competencia estatal genérica en materia de ordenación del territorio, con lo que, en principio, no sería posible el planteamiento de un modelo de planificación territorial integrada en el que se incorpore la planificación turística como una pieza más.

Sin embargo, como no puede interpretarse la Constitución en la forma de compartimentos estancos, si leemos el listado completo de competencias del Estado (art. 149 CE), observamos que tiene competencias exclusivas sectoriales de incidencia territorial –por ejemplo, defensa nacional, puertos y aeropuertos de interés general, legislación básica en materia de medio ambiente, etc.- , así como la competencia general en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, competencia que permite “establecer fórmulas de coordinación, con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (SSTC 149/1991, 36/1994, 61/1997, FJ 22).”

¿Habilitaría esta posibilidad que ofrece el máximo intérprete de la Constitución en España para formular una Ley de principios y coordinación en materia de ordenación del territorio, que articulase las diferentes ordenaciones autonómicas? Parece que encontramos otro precepto que nos daría la clave para ello. Me refiero al art. 131 CE. En virtud de este precepto, no obstante la competencia exclusiva de las Comunidades autónomas, “el Estado ha conservado potestades cuyo ejercicio tienen una clara incidencia sobre la ordenación del territorio. En unos casos se trata de facultades de carácter general cuyo ejercicio puede afectar a todo el territorio de la Nación, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del urbanismo pueden adoptar las Comunidades autónomas: Así ocurre, por ejemplo, con la potestad de planificación de la actividad económica general (art. 131 CE)” STC 40/1998, FJ 29.

Igualmente en materia de turismo se ha planteado el importante papel que puede desempeñar el Estado a la hora de establecer unas líneas básicas, reconociendo que “(...) el ejercicio autonómico de una competencia exclusiva sobre un determinado subsector económico no excluye la existencia de una competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector y que el ejercicio autonómico de esa competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos o materias (...)” STC 75/1989, FJ 3.

Éstas son las bases que habilitarían al Estado para la formulación de unas directrices en materia de ordenación del territorio, lo que permitirá la integración pacífica de la planificación turística en un marco global. La formulación de una Ley del art. 131 posibilitaría un marco previo estatal en materia de ordenación del territorio, con la participación de las Comunidades autónomas y del público – según el segundo párrafo de esta disposición-, que podría tener el siguiente contenido:

- La coordinación previa de las competencias estatales sectoriales que inciden en el territorio.
- El establecimiento de criterios que permitan la coordinación entre las ordenaciones territoriales que realizan las Comunidades autónomas, de tal manera que la ordenación de una Comunidad no sea incompatible con el esquema previsto en la Comunidad vecina. Las Comunidades autónomas, en virtud del principio de territorialidad de las competencias, sólo pueden ejercerlas en sus respectivos ámbitos territoriales, lo que ha provocado conflictos ante el Tribunal Constitucional por choque entre el planteamiento previsto en una Comunidad y el establecido en la Comunidad vecina.
- La plasmación de los criterios que permitan armonizar y equilibrar el desarrollo regional y sectorial, garantizando una utilización racional de los recursos territoriales, lo que conectaría con la competencia básica estatal para elaborar unas Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales para la totalidad del territorio español, ex arts. 149.1.23ª CE y 8 LCEN, reconocido así por varias sentencias constitucionales como, por ejemplo, la 102/1995, FJ 13; 101/2005, FJ 10.

Este marco previo facilitaría a las Comunidades autónomas la formulación de sus respectivos esquemas territoriales globales y sectoriales conociendo de antemano cómo va a ejercer el Estado sus competencias sectoriales. Ello, sin duda, requiere esfuerzo y capacidad de previsión. Exigirá el planteamiento del desarrollo que se quiere para los siguientes años (cuántas carreteras, ampliaciones de la red de ferrocarriles que discurran por más de una región, etc.), reduciendo las posibilidades de irrupción *a posteriori* en los esquemas territoriales autonómicos, en virtud del principio de prevalencia. Este sistema, en fin, garantizaría un desarrollo regional equilibrado y sostenible. Impediría la superposición de planificaciones, tan frecuentes actualmente.

Por el contrario, el esquema que se está desarrollando en realidad es el siguiente:

- El Estado no dispone de instrumento alguno que permita conectar las diferentes ordenaciones territoriales autonómicas; sin embargo, incide en ellas a través de sus competencias sectoriales, desplazándolas en caso de desacuerdo entre el Estado y la Comunidad autónoma, en virtud del principio de prevalencia;
- Cada Comunidad autónoma, en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, plantea su esquema territorial sin tener en consideración la ordenación territorial de las comunidades vecinas, en virtud del principio de territorialidad de las competencias autonómicas, lo que acarrea conflictos competenciales por no haber un instrumento superior que dé sentido a estas incoherencias (STC 195/2001, de 4 de octubre).

3. PERSPECTIVA INTERNACIONAL Y COMUNITARIA EUROPEA: LA PLANIFICACIÓN INTEGRADA COMO MEDIO PARA ALCANZAR LA IDEA DE SOSTENIBILIDAD.

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT, en adelante), el turismo puede contribuir a alcanzar el objetivo global del desarrollo sostenible. El medio para conseguirlo es la planificación territorial. Pero no la planificación territorial del turismo entendida de un modo independiente –en el territorio sobre el que se desarrolla esta actividad intervienen otros intereses no menos importantes-, sino en el marco de la planificación territorial global. A esta idea responde el concepto de “desarrollo sostenible del turismo”, como “vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida”, todo ello planteado a nivel nacional, regional y local (OMT).

En la misma línea, otra Organización Internacional, las Naciones Unidas, a través de su Programa Ambiental, señala que la sostenibilidad se alcanza, en primer lugar, a través de una planificación intersectorial o integrada, teniendo en consideración todos los intereses o elementos que concurren en el espacio territorial como la agricultura, el turismo y el respeto de la biodiversidad. Por el contrario, una planificación sectorial condena al fracaso la idea del desarrollo sostenible, pues la superposición de diferentes planificaciones comunicadas,

produce efectos nefastos como, por ejemplo, la destrucción del paisaje. Por ello, una planificación integrada, al tener en consideración los diferentes intereses en conflicto, procura una efectiva ponderación y equilibrio de intereses. Reforzando esta idea, se planteará la participación del público en el proceso decisorio como mecanismo adicional, complementario, que contribuye a este equilibrio de los intereses que concurren en el espacio territorial. Finalmente, un tercer elemento para conseguir el objetivo de la sostenibilidad, es el planteamiento de toda una serie de reformas institucionales y legislativas: la racionalización del Estado. El Programa Ambiental de las Naciones Unidas en materia de turismo, hará un especial hincapié en la necesidad de fusionar las competencias que inciden en el territorio en un único órgano que realice una efectiva coordinación de las diferentes políticas sectoriales.

Estas son las bases internacionales que justifican y refuerzan la tesis aquí sostenida. Descendiendo a un nivel inferior, veamos los planteamientos que hace la Unión Europea en este tema.

El Derecho comunitario europeo, como se sabe, es una fuente producción de ingentes normas e instrumentos no vinculantes que, en ocasiones, dificultan la tarea de síntesis que deben realizar los estudiosos de este importante ordenamiento. Al trabajar sobre la conexión entre el turismo y el territorio, deberá realizarse un estudio de ambas materias, es decir, de las normas vinculantes y no vinculantes que afectan a una y otra, para comprobar cuáles son las direcciones. Deberemos partir, no obstante, de dos ideas previas. En primer lugar, la ordenación sectorial del turismo a nivel europeo debe realizarse desde el marco general de la ordenación del territorio, como se señala en los diversos documentos comunitarios. En segundo lugar, la acción que puede desempeñar la Unión Europea en materia de ordenación del territorio se ha ido incrementando paulatinamente. El Tratado de Maastricht ya estableció que el Consejo de Ministros podía adoptar medidas concernientes a la planificación urbana y regional (art. 130 S). El siguiente paso lo daría el Tratado de Ámsterdam, al prever en su art. 175.2 que "(...) el Consejo, por unanimidad, (...) adoptará (...) medidas de ordenación territorial y utilización del suelo (...)". Finalmente, el malogrado Tratado constitucional preveía la posibilidad de aprobar una ley marco en este tema.

Al analizar las normas e instrumentos en materia de ordenación del territorio, comprobamos que hay una clara tendencia a la consideración de conjunto, de tal manera que no podrá entenderse la ordenación del territorio exclusivamente a partir de los territorios nacionales. Antes al contrario, la ordenación del territorio europeo deberá ser objeto de cooperación entre los Estados de la Unión para coordinar los aspectos territoriales de las políticas comunitarias. En esta idea insiste la Estrategia Territorial Europea (1998), en la que, con objeto de lograr un desarrollo sostenible y equilibrado del territorio europeo, se propone un marco general para las políticas sectoriales de la Unión Europea y de los Estados miembros. No sólo se propone un marco general sino que también una coordinación de las diversas políticas territoriales sectoriales. En esta misma línea

inciden los últimos documentos relativos al turismo, que integran la incidencia territorial de este sector en el marco de las directrices dadas desde la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (“Documento de referencia” de la Agenda 21-Sostenibilidad del sector turístico en Europa, en el marco del Foro Europeo del Turismo 2002).

4. ESTUDIO DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y TURISMO

Vistos los principios que imperan en el ámbito internacional y comunitario, habrá que observar si han calado en nuestro Derecho autonómico. Como el turismo es una de los sectores que se deben ordenar desde la ordenación del territorio, no me limito al estudio de las leyes sectoriales, sino que indago también en las leyes de urbanismo y ordenación del territorio. Además, como este trabajo parte del concepto de planificación integrada –el turismo ordenado desde los instrumentos generales de ordenación del territorio o, en todo caso, a través de instrumentos sectoriales vinculados con la planificación general-, también examino otros sectores: la planificación ecológica y cultural. Así, para comprobar si en España se desarrollan modelos de planificación integrada, es necesario el estudio de la normativa de las 17 Comunidades autónomas, como he apuntado más arriba. De ahí se derivarán las siguientes conclusiones.

En primer lugar, la mayoría de las Comunidades autónomas han tomado como objeto de la ordenación territorial del turismo, los denominados “recursos turísticos”. Si la planificación ecológica tiene como objeto la ordenación los recursos naturales, la planificación sectorial del turismo adoptará como epicentro de su ordenación el concepto de recurso turístico. Sin embargo, el recurso turístico vendrá formado por elementos que ya son ordenados por otras planificaciones. Los recursos turísticos de carácter natural, recordemos, vendrán ordenados, por ejemplo, por los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN, en adelante) y los recursos culturales materiales, por los mecanismos que se prevean en las leyes de patrimonio cultural e histórico. Igualmente, cuando la noción de recurso turístico se refiera a la infraestructura turística, podría ser ordenado desde los instrumentos generales de ordenación urbanística y territorial previendo de esta manera, el uso turístico del suelo. Por consiguiente, la planificación turística autonómica permite la formulación de objeciones desde el punto de vista de su objeto.

En segundo lugar, las Comunidades autónomas han optado por diferentes fórmulas para planificar el sector turístico. Si bien algunas ordenan el sector directamente desde instrumentos de ordenación del territorio, otras optan por crear nuevos instrumentos de planificación más cercanos a la planificación estratégica y económica. Normalmente, las Comunidades autónomas que ordenan el turismo desde un instrumento de ordenación territorial, prevén la coordinación, subordinación o conexión con los instrumentos generales de ordenación del territorio, si bien otras Comunidades en las que su instrumento de ordenación del turismo no es un instrumento de ordenación del territorio, también prevén la necesidad de su subordinación a los instrumentos generales de

planificación física (por ejemplo, Galicia). En cualquier caso, normalmente la Administración sectorial del turismo será la encargada de elaborar el instrumento de planificación sectorial, tanto si éste se vincula a la ordenación territorial o se configura como un instrumento independiente, con algunas excepciones. De esta manera, el Departamento de turismo concurre y rivaliza en la ordenación de un sector que también ordenan otros departamentos, coordinando la acción de éstos, en algunos casos. Observamos, por consiguiente, que no se ha rectificado el sistema pre-constitucional de pluralidad de planificaciones que recaen sobre un mismo espacio y, asimismo, de una pluralidad de órganos que tratan de coordinar las competencias de otros departamentos que inciden en lo turístico.

En la conexión de los planes de turismo, la planificación cultural y ecológica con la territorial general, observamos que, en general, se sigue el esquema estatal planteado desde la Ley 4/1989, sobre Conservación de los Espacios Naturales. Si bien las leyes generales de ordenación del territorio asumen los postulados de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, en virtud de la cual los instrumentos generales de ordenación territorial deben coordinar las planificaciones sectoriales, en la mayoría de las Comunidades autónomas se realiza una excepción al esquema general desde los esquemas sectoriales, normalmente procedentes del ámbito ecológico y cultural. Por ello, planteo la idea de “planificación invertida” pues la planificación territorial sectorial prevalece sobre la general. Además, en el marco de las planificaciones sectoriales ¿qué valor tiene que prevalecer, el natural o el cultural? En relación con lo turístico, me he planteado la siguiente cuestión: en aquellas Comunidades autónomas en las que los planes ecológicos prevalecen sobre los territoriales, ¿qué lugar deben ocupar los planes de turismo cuando ordenen los recursos naturales? ¿se subordinan a los instrumentos generales de ordenación del territorio como establecen algunas Leyes generales turísticas o resultan ineficaces ante la superior jerarquía de los PORN? En cualquier caso, parece que el uso turístico o recreativo ordenado desde los PORN prevalecerá en todo caso sobre la planificación territorial. Hay excepciones destacadas. Véase, la Ley balear 5/2005, de 26 mayo, sobre la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO), que corrige uno de los defectos de la LCEN, estableciendo que “(...) el grado de detalle y extensión de la regulación del Plan de ordenación de los recursos naturales tiene que ser respetuoso, en el ámbito terrestre, con la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo y, en el ámbito marino, con la competencia en materia de pesca” (art. 7.3).

Considero, en fin, que este conjunto de planificaciones superpuestas que recaen sobre el mismo objeto, normalmente descoordinadas, o *coordinadas a la vez*, impiden la eficacia del conjunto del ordenamiento territorial. Por consiguiente, no permite una ordenación adecuada del territorio y de los sectores que lo integran. Esto significa que no se alcanzará la meta del desarrollo turístico sostenible, mediante la interconexión del desarrollo económico a través del turismo, la protección del medio ambiente y de la cultura y la protección del territorio.

5. LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE LOS PLANES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO PLANIFICADOR

COMO ELEMENTOS AUXILIARES PARA ALCANZAR LA IDEA DE DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE.

El modelo de planificación turística sostenible, por medio de la integración de la ordenación del sector en un marco global, deberá ir acompañado de dos instrumentos complementarios durante el proceso de su formulación: la evaluación ambiental de los planes y la participación ciudadana.

Para garantizar la sostenibilidad de un plan territorial o sectorial deben ser evaluados los efectos de dicho plan desde las primeras fases del proceso de planificación. Sólo así pueden ser prevenidos efectos no deseados. No considero la evaluación de proyectos un instrumento suficiente habida cuenta de su carácter parcial: significa un estudio de impacto ambiental de una determinada actuación sin tomar en consideración otras posibles afecciones al entorno socioeconómico y territorial. Por ello, junto a la necesidad de que los planes sectoriales de turismo queden integrados en la planificación general, deberá llevarse a cabo una evaluación del plan desde las primeras fases del proceso de formulación.

Hoy estas exigencias vienen predeterminadas por el Derecho comunitario. Concretamente, por la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, de 27 de junio de 2001. Esta Directiva ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. No obstante, la reciente legislación autonómica no prevé la evaluación ambiental de los planes sectoriales, con alguna excepción (Cataluña y Castilla y León). Normalmente, sólo se contempla la evaluación con respecto de determinados proyectos. Sin embargo, como algunas Comunidades autónomas prevén como instrumento de planificación del turismo un instrumento de ordenación sectorial del territorio, he acudido, una vez más, a los sistemas de urbanismo y ordenación territorial. En estos casos, interpreto que los planes de turismo quedan sometidos a la evaluación ambiental estratégica en la medida en que así se recoja por las leyes de ordenación territorial. En otra clasificación integro aquellas regiones en las que si bien los instrumentos de ordenación del turismo no son equiparables a los de ordenación del territorio, desde la normativa ambiental se somete los planes de turismo a evaluación, cumpliendo con las obligaciones comunitarias. Finalmente, también habrá lugar para algunas Comunidades que no prevén sistema alguno de evaluación.

Nos encontramos, en definitiva, ante un sistema disperso. No hay homogeneidad en el sometimiento a evaluación ambiental.

Otro mecanismo complementario para contribuir a la sostenibilidad territorial desde la perspectiva turística es la participación pública en el proceso de elaboración del Plan. El desarrollo sostenible por medio de una ordenación territorial integrada, que coordina los diferentes sectores, y evaluada desde un

punto de vista global desde las primeras fases del proceso planificador, culmina con una participación de los ciudadanos en el proceso planificador. La planificación territorial (y, en su caso, la sectorial del turismo), para aspirar al objetivo de la sostenibilidad, tiene que haber sido aprobada teniendo en consideración la opinión del público, desde el principio hasta el final del proceso de planeamiento. No será suficiente una mera información pública tras la aprobación inicial del Plan, como preveía la Ley del Suelo de 1956. Para garantizar la eficacia y la legitimidad democrática del Plan, el público tiene que haber podido manifestar su opinión sobre el futuro desarrollo de su ciudad, región o país. Sólo así, la decisión final del órgano de la Administración, ponderando los resultados de la participación, con el interés público que garantiza, gozará de una mayor legitimidad democrática. Habrá diferentes formas de participación, siguiendo al profesor GARCÍA DE ENTERRÍA: la participación directa, la participación orgánica y la participación cooperativa.

¿Cuál será el fundamento constitucional y legal? Desde una perspectiva constitucional, esta idea viene refrendada por la configuración de España como un Estado social y **democrático** de Derecho (art. 1 CE), desarrollada a través de diversos preceptos, como el art. 9.2, que realiza un mandato a los poderes públicos dirigido a "(...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". Mandato reforzado por el art. 23 CE, al consagrar el **derecho fundamental** de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes elegidos en elecciones periódicas mediante sufragio universal. Para completar este esquema, el art. 105.a) dirá que la ley regulará "la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas en la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten".

Desde una perspectiva legal, el instituto de la participación penetra en nuestro Derecho urbanístico en la Ley del Suelo de 1956, si bien de manera insuficiente, como he dicho. Será el TRLS 1976 el que refuerce y dé virtualidad al principio participativo que, junto al Reglamento de Planeamiento, extiende la participación del público a las primeras fases del proceso planificador. Con carácter general, la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prevé la información pública, si bien de forma potestativa.

Esta idea encaja y se fortalece en el Derecho urbanístico emanado de las diferentes Comunidades autónomas. El principio participativo se extenderá también al planeamiento supra-municipal. Es decir, los planes de ordenación del territorio autonómicos, serán planes participados. Los vecinos habrán tenido ocasión de pronunciarse sobre el futuro que desean para su Comunidad, decisión que, como reconoce el Tribunal Supremo, puede incluso variar la decisión del órgano de la Administración.

Las leyes autonómicas en materia de turismo, por el contrario, pecan de racanería a la hora de recoger el principio participativo, desatendiendo las previsiones constitucionales, así como los principios emanados de la Unión Europea, que

enfatan en la importancia de la participación de los ciudadanos en el proceso de desarrollo turístico; y de organismos internacionales, como la OMT. Sólo la Comunidad autónoma de Aragón, que prevé un instrumento de ordenación sectorial englobado en el catálogo de instrumentos de planificación territorial, recoge expresamente la **participación ciudadana directa** a través de la información pública. Otras Comunidades que también configuran sus instrumentos de ordenación del turismo como instrumentos de ordenación del territorio, no hacen mención a la participación directa. Sin embargo, entiendo que a estos instrumentos se les aplicará lo dispuesto en las leyes generales de ordenación del territorio y, por consiguiente, se sujetarán al régimen de participación previsto. La **participación orgánica**, por el contrario, habrá arraigado más. La mayoría de textos autonómicos prevén un órgano denominado “Consejo de Turismo”, en el que participan asociaciones que representan intereses económicos, sociales o ambientales. Desde el punto de vista de la planificación, estos órganos pues suelen tener entre sus funciones la elaboración de informes en torno a los planes turísticos propuestos. Los ciudadanos participan de manera indirecta por esta vía. Tímidamente se prevé la **participación cooperativa**, es decir, a través de organizaciones no gubernamentales. ¿Por qué modelo se opta en este trabajo? Las tres clases de participación tienen un carácter complementario. En ocasiones, será más conveniente la participación orgánica. Sobre todo en los casos de reacciones continuadas y costosas. El soporte de las organizaciones será fundamental. En otros casos, la aportación individual será más beneficiosa, en términos de independencia (quedará menos mediatizada).

La participación del público en el proceso planificador contribuye, en fin, a subsanar algunos de los vicios de los que adolece nuestra actual Administración *compartimentalizada* y fragmentada en la que cada Consejería, Concejalía o Departamento Ministerial, adquieren una visión sectorializada de la realidad sin tener en cuenta la globalidad, haciendo suyo el interés público. De esta manera, una intervención directa del ciudadano en el proceso de planificación permitiría modular la visión sectorial que se adopta, por ejemplo, desde los Departamentos de Turismo competentes en la elaboración de los Planes Turísticos, con lo que el Plan de Turismo atendería a las necesidades reales de la población residente en relación con el desarrollo global del territorio.

En definitiva, la participación ciudadana en el proceso planificador, favorece la sostenibilidad:

- medioambiental, al permitir el conocimiento de datos fuera del alcance de los técnicos;
- y social, en el bien entendido que un desarrollo no será sostenible si está en contra la generalidad de los ciudadanos. La decisión no habrá obtenido un apoyo suficiente para su legitimación.

La legitimación final de la decisión del órgano administrativo vendrá dada del concurso del interés público que preside la actuación de la Administración con la toma en consideración de la opinión de los ciudadanos, individual o

asociativamente, sobre el plan que va a regir el desarrollo del territorio en el que llevan a cabo sus actividades y vida diaria.

6. CONCLUSIÓN

Al momento de concluir este trabajo parece de interés detenerse para dejar constancia de alguna fórmula que parece razonable y podría acaso ser tomada como modelo o acicate.

La sostenibilidad del sistema actual de planificación territorial y turística exige un esfuerzo de racionalización de la Administración y, en consecuencia, de los instrumentos de planificación, reduciendo su volumen mediante la eliminación de los que sean superfluos, esto es, aquellos cuyo objeto constituya el fin de una planificación territorial o sectorial para evitar así contradicciones y solapamientos que impidan el desarrollo de una política territorial efectiva; otorgando a la ordenación territorial su función de coordinación de las diferentes planificaciones sectoriales, lo que requerirá la subordinación de éstas con respecto de aquélla; y, finalmente, estableciendo un necesario nexo estatal que permita la articulación sostenible de los diferentes esquemas autonómicos en el marco europeo. Recordemos, en este sentido, que las Comunidades autónomas, en virtud del principio de territorialidad de las competencias autonómicas, únicamente podrán ordenar el territorio en su ámbito de actuación, con lo que lógicamente habrá de darse un vínculo estatal entre los sistemas autonómicos, las competencias sectoriales estatales y las políticas de incidencia territorial de la Unión Europea. Asimismo habrá que tener en consideración la necesidad de garantizar una coordinación de las competencias que inciden en el territorio desde un único órgano para reforzar, de esta manera, la eficacia del esquema que se quiere plantear.

7. BIBLIOGRAFÍA

ALLENDE, J. (2000): *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*, Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, Bilbao.

BASSOLS, M. (2006): "La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible", en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local* 2ª Ed. (Coord. José ESTEVE PARDO), Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, pp. 39-66.

BLANQUER, D. (Dir.) (2002): *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

BOUAZZA, O. (2006): *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona.

BOUAZZA, O. (2007): *Planificación turística autonómica*, Reus, Madrid.

FALUDI, A. (2003): "Un asunto inacabado: la ordenación territorial europea en el primer decenio del siglo XXI", *Urban* 8, pp. 19-34

FERNÁNDEZ, C. (2007): *Derecho administrativo del turismo* 4ª ed., Marcial Pons, Madrid.

INSKEEP, E. (1991): *Tourism planning: an integrated and sustainable development approach*, Van Nostrand Reinhold, New York.

LÓPEZ, F. (2007): *Introducción al derecho urbanístico* 2ª ed., Marcial Pons, Madrid.

MARTÍN-RETORTILLO, L. (1979): “Tipología y clasificación de los caminos en el Derecho español”, *Revista de la Universidad de Buenos Aires*. Publicación dispuesta en homenaje al profesor Rafael BIELSA, vol. 2º, Buenos Aires, pp. 93-132.

MARTÍN-RETORTILLO, L. (2004): *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación-Civitas, Madrid.

TUDELA, J. (Coord.) (1999): *Régimen jurídico de los recursos turísticos*, Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza.

TUDELA, J. (Coord.) (2006): *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza.



Riesgo de inundación y Ordenación del territorio en la franja costera meridional de la Región de Murcia (España): el proyecto RIFLUTME

Carmelo Conesa García, Francisco Calvo García-Tornel, Francisco López Bermúdez, Francisca Navarro Hervás, Carmen Granel Pérez, Yolanda Álvarez Rogel, Ramón García Marín, Alfredo Pérez Morales y Rafael García Lorenzo

Dpto. Geografía, Universidad de Murcia

1. INTRODUCCIÓN

El proyecto RIFLUTME pretende ser un instrumento eficaz para la gestión y planificación de los espacios de riesgo asociados a los sistemas fluvio-torrenciales mediterráneos. Se trata de espacios tradicionalmente sometidos a cambios ambientales que a su vez han incidido, y continúan haciéndolo, en el funcionamiento de dichos sistemas (ramblas, torrentes y barrancos) haciendo variar continuamente las situaciones de riesgo y los escenarios potenciales de catástrofes. La creciente concienciación sobre los problemas socio-económicos que implica la ocurrencia de estos fenómenos convertidos en desastres naturales lleva implícita la necesidad de ahondar en el conocimiento de los procesos que los generan.

La política de actuación en España, al igual que en otros muchos países, ha estado orientada tradicionalmente a desarrollar medidas estructurales. Sólo en las últimas décadas han empezado a proliferar medidas no estructurales, entre las que destacan los sistemas de previsión y alerta (SAIH). En el Libro Blanco del Agua (MIMAM, 1998) se reconoce la necesidad de incorporar sistemáticamente el concepto de inundabilidad en los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico. Para ello, los Planes de Ordenación Territorial y los Planes Generales de Ordenación Urbana deberían incluir obligatoriamente la delimitación del dominio público en las zonas urbanas y la identificación de los tipos de riesgo, lo que requiere la elaboración de una cartografía detallada al respecto. La formación de avenidas en cuencas torrenciales de tamaño medio y pequeño (ramblas y barrancos) es bastante rápida, del tipo flash flood (IASH, 1974). Por ello, el riesgo de la población que vive en áreas vulnerables de estas cuencas es muy alto; los ejemplos abundan, baste recordar las avenidas de la Rambla de Nogalte en Puerto Lumbreras (Murcia) en octubre de 1973, Barranco de Arás en Biescas (Huesca) en agosto de 1996, etc., todas con saldos de decenas de muertes y cuantiosas pérdidas materiales y económicas junto a notorios efectos geomórficos.

La percepción social del riesgo de las poblaciones que ocupan espacios de riesgo en la región mediterránea es por lo general muy deficiente (Calvo, 1984), de ahí la necesidad de conocer y divulgar de forma amplia las características de las avenidas en los organismos torrenciales implicados y de analizar la actividad

social ante el riesgo, como elemento de primer orden en la elaboración de políticas para paliar sus efectos.

2. METODOLOGÍA

La metodología adoptada y la tipificación de los procesos hidro-morfológicos generadores de situaciones de riesgo, prevista en el proyecto, tiene como zona de aplicación las vertientes fluvio-torrenciales de la franja costero-meridional de la Región de Murcia. Toda esta zona se halla estructurada en unidades de drenaje independientes, organizadas en torno a ramblas y barrancos que vierten sus aguas directamente al mar. Las áreas drenadas por estos cursos de lecho generalmente seco y avenidas esporádicas han sido, a lo largo de la historia, objeto de una importante colonización por parte del hombre (López Bermúdez *et al.*, 1998). De hecho, la progresiva ocupación de los llanos de inundación por cultivos, instalaciones turísticas e incluso construcciones de tipo doméstico, constituye un hecho muy común en estos cursos efímeros, al igual que en otras muchas ramblas costero-mediterráneas. Tales usos, en áreas de alto riesgo por avenida, plantean hoy día un grave problema de ordenación territorial que requiere una particular atención por parte de la Administración Local y Regional.

Para cuantificar el comportamiento hidrológico de estos cursos efímeros, desprovistos de registros de aforo, se adoptan métodos de cálculo de caudales y modelos de conversión lluvia-escorrentía, empíricos, conceptuales o de base física —p.e el hidrograma Unitario Instantáneo Geomorfológico, basado en las características morfométricas de la cuenca (Rodríguez-Iturbe y Valdés, 1979; Gupta *et al.*, 1980), el modelo hidrológico HEC-RAS, diseñado para cauces, y el programa SOBEK, 1D2D Hydrodynamics, de WL/Delft Hydraulics, para laminación de avenidas en zonas llanas—. Entre los procesos de riesgo geomorfológicos son objeto de estudio los de aluvionamiento, ruptura y deslizamientos de márgenes, movilidad de depósitos de lecho, erosión del fondo aluvial (transitoria, local, general,...), variación del nivel 'bankfull' y estabilidad del lecho activo de inundación. La relación anchura/calado se convierte aquí en un parámetro básico, más incluso que el índice de sinuosidad u otros indicadores propios de corrientes de régimen permanente dotadas de mayor estabilidad. Asimismo, se considera de interés el estudio de los efectos geomorfológicos de obras de ingeniería civil (infraestructuras hidráulicas y de comunicación) y demás contrucciones en la dinámica natural de estos sistemas fluvio-torrenciales, sobre todo por su posible implicación en la valoración global de situaciones de peligro. Y viceversa, la detección de puntos críticos caracterizados por algún tipo de proceso que entrañe un peligro específico puede servir para sugerir propuestas de actuación concretas: encauzamientos, traviesas, derivaciones, etc. A menudo, la necesidad de obras de encauzamiento en ramblas y barrancos proviene de su capacidad de erosión del fondo y las orillas, así como de problemas relacionados: inestabilidad de laderas, acarreamiento y pérdida de suelo a través de surcos, etc.; todos ellos son intereses ligados al objetivo de protección de los márgenes fluviales durante las avenidas.

La insuficiencia de los instrumentos necesarios para evaluar íntegramente el riesgo aconseja abordar también los procesos sociales que generan

vulnerabilidad (Calvo, 2001) a partir de la definición propuesta para este concepto por Lavell (1996) y desarrollada mediante un modelo inspirado en el propuesto por Blaikie *et al.* (1994). Para ello es preciso evaluar tanto la percepción y caracteres sociales y económicos de las poblaciones potencialmente afectadas como la interpretación del riesgo en los documentos de planificación y por parte de los agentes sociales. Este análisis desemboca en la elaboración de índices y mapas específicos de vulnerabilidad referidos al territorio estudiado.

RIFLUTME contempla el uso de tecnología SIG como complemento a la modelización hidrológica y en la confección de mapas de vulnerabilidad socio-económica. En cualquier programa de previsión y control de los riesgos de inundación los estudios convencionales de detalle resultan demasiado costosos, mientras que los SIG ofrecen al respecto una excelente eficiencia por su capacidad de integración, análisis y gestión de la información espacial. En España destacan, entre otras, las contribuciones del Departamento de Ingeniería Hidráulica y Medio Ambiente de la Universidad Politécnica de Valencia (DIHMA), en su estudio 'Delimitación del riesgo de inundación a escala regional en la Comunidad Valenciana' (1997), o del modelo matemático GISPLANA, desarrollado por el CEDEX (Estrela y Quintas, 1996). Este último simula la evolución espacio temporal de niveles de inundación y caudales, habiendo demostrado gran utilidad para las llanuras de inundación de las áreas costero-mediterráneas, cuya compleja morfología rural (densa red de acequias y vías de comunicación) provoca un comportamiento hidráulico de fuerte carácter bidimensional.

3. EL POTL DE LA REGIÓN DE MURCIA Y RIFLUTME

El Consejo de Gobierno de la Región de Murcia ha aprobado las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral (POLT), que afecta a un ámbito de 1.856 km² (algo más del 16% de la superficie regional). Esta ordenación abarca los 252 km de costa, de los cuales unos 90 corresponden a playas. El análisis del modelo territorial incluye aquí el estudio del medio físico, las infraestructuras, el planeamiento, los equipamientos, el turismo, la socioeconomía y el patrimonio histórico y cultural, siendo el objetivo principal la orientación hacia un modelo turístico que rompa con la estacionalidad. En este Plan se incluye el macroproyecto urbanístico de Marina de Cope, ubicado en los municipios de Águilas y de Lorca, que, tras haber sido declarado como "Actuación de Interés Regional" y promovido como iniciativa pública, tendrá carácter inmediato. Todo ello hace que RIFLUTME deba abordar el análisis de la vulnerabilidad global del territorio más allá de una mera descripción de daños potenciales, ofreciendo así a la Administración un instrumento adecuado para su gestión y previsión.

4. BIBLIOGRAFÍA

BLAIKIE, P., CANNON, T., DAVIS, I. WISNER, B. (1996): *At Risk. Natural hazards, people's vulnerability, and disaster.* Londres. Routledge, 290 p.

CALVO GARCÍA-TORNEL, F. (1984): La Geografía de los riesgos. *Geocrítica*, 54. Universidad de Barcelona. Barcelona, 39 pp.

CALVO GARCÍA-TORNEL, F. (2001): *Sociedades y territorios en riesgo*. Barcelona. Ediciones del Serbal, 186 p.

DHIMA (DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA HIDRÁULICA Y MEDIO AMBIENTE) DE LA UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA (1997): *Delimitación del riesgo de inundación a escala regional en la Comunidad Valenciana*, Serie Publicaciones de Divulgación Técnica, Colección 'Cartografía Temática', Núm. 1, Generalitat Valenciana. Valencia, 56 p.

ESTRELA, T. Y L. QUINTAS (1996): *El modelo de flujo bidimensional GISPLANA*. *Revista de Ingeniería Civil*. Vol. 104. pp. 13-21. 1996. Madrid.

Gupta, V.K., Waymire, E. & Wang, C.T. (1980): A representation of an instantaneous unit hydrograph from geomorphology. *Water Resources Research*, 16(5), pp. 855-862.

IASH (1974): Flash Floods. *Proceeding of the Paris Symposium*. Paris.

LAVELL, A. (1996): Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano, problemas y conceptos. En *Ciudad en riesgo*. Lima. La Red/USAID, pp. 72-87.

LÓPEZ BERMÚDEZ, F., CONESA GARCÍA, C. Y ALONSO SARRÍA, F. (1998): Ramblas y barrancos mediterráneos: medio natural y respuesta humana, *Mediterráneo, Nº 12/13: Desertificação*. Instituto Mediterrânico, Universidade Nova de Lisboa, pp. 223-242.

RODRÍGUEZ-ITURBE & VALDÉS (1979): The geomorphic structure of hydrologic response, *Water Resources Research*, 15 (6), 1409-20.



Evaluación de Veintitrés Años de Aplicación de la Legislación Autonómica de Canarias en Materia de Suelo Rústico.

Rafael J. Daranas Carballo

Geógrafo, técnico urbanista y diplomado en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Profesional libre. Doctorando del grupo de investigación "GISAS".

RESUMEN

La legislación es un campo de conocimiento poco conocido desde el punto de vista de otras ciencias sociales, que no sean las jurídicas. Sin embargo, la trascendencia que tienen las leyes invita a una reflexión más allá de la interpretación y aplicación estricta del derecho como fuente jurídica. En este sentido, la legislación contiene aspectos conceptuales y teóricos suficientemente explícitos como para ser analizados y, por supuesto posee una dimensión territorial que ha de tenerse muy en cuenta.

En este sentido, tiene especial interés analizar la contribución del legislador autonómico a los instrumentos de planeamiento.

Para ello, partimos de un horizonte temporal (1985-2007), que abarca desde la Ley 3/1985, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza hasta la aprobación última de los documentos de referencia sobre los informes de sostenibilidad del planeamiento.

Palabras clave: legislación autonómica, planeamiento, suelo rústico.

1. PLANTEAMIENTO INICIAL

Comprender la legislación urbanística, en el sentido de entender el por qué y en qué momento se plantean ciertas regulaciones y como éstas van cambiando resulta fundamental para entender la formulación del planeamiento. El sistema de planeamiento deriva enteramente del derecho administrativo, por lo tanto su existencia está condicionada al buen funcionamiento de la norma. Y es aquí donde, en el actual panorama se ha alcanzado un conjunto de soluciones legales de enorme complejidad.

Canarias, al igual que el resto de las comunidades autónomas, ha ido conformando en las dos últimas décadas un modelo jurídico basado, por una lado, en la tradición legislativa estatal existente en urbanismo (desde la promulgación de la primera ley del suelo en 1956) y, por otro lado, en la introducción de singularidades territoriales dentro del proceso de atomización que experimentó el urbanismo, a raíz sobre todo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997. Idelfonso Cerdá argumentaba en su teoría sobre la viabilidad urbana que: *con soluciones casuísticas, concebidas simplemente para salir del paso, no se crea ni un sistema, ni una legislación permanente, ni se sientan principios que puedan*

*aplicarse a otros casos semejantes, que es cabalmente lo que nosotros apetecemos y nos hemos propuesto realizar, y lo que interesa a los gobiernos y a las sociedades*¹²⁵.

En este sentido, el presente trabajo pretende aportar ideas al debate abierto sobre el sistema jurídico creado en Canarias, atendiendo especialmente al grado de permanencia de sus principios y de plasmación de los mismos en el planeamiento¹²⁶.

2. EL LEGISLADOR AUTONÓMICO Y LA PROMULGACIÓN DE LEYES AUTONÓMICAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

En este trabajo centraremos nuestro interés en el legislador autonómico aceptando la relación evidente que tiene con el estatal, puesto que de éste último provienen buena parte de la teoría y técnica jurídica que nutre la legislación autonómica actual.

De hecho, tal como se señala en el número especial de la revista de derecho urbanístico y medio ambiente con motivo del cincuentenario de la ley del suelo de 1956, aquellas normas alumbradas o al menos codificadas por primera vez en 1956, siguen vivas después de fenecido ese cuerpo legal, reencarnadas en las sucesivas leyes de suelo y urbanismo, primero estatales después también autonómicas. Basta repasar la ley de 1956 para constatar que permanece el sistema de planes, clases de suelo, formas de gestión y los sistemas de ejecución de la urbanización, si no inmutables, sí al menos reconocibles en sus rasgos esenciales.

2.1. Etapa inicial (1982-1987): carencia de normativa propia y la adopción de medidas urgentes tendentes a la protección de los recursos naturales.

La constitución de la Comunidad Autónoma de Canarias en el año 1982, dio competencias jurídicas al legislador autonómico para promulgar la primera ley urbanística de Canarias: la Ley 3/1985, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza.

Se trata de una ley de cinco artículos cuya exposición de motivos es tan extensa como el conjunto de su articulado. Comienza la ley, diciendo: *determinadas actuaciones sobre el territorio y sobre los recursos naturales en particular pueden tener una grave incidencia sobre el equilibrio ambiental, provocando situaciones de carácter irreversible. Tales actuaciones son especialmente graves en territorios insulares de superficie reducida como es el caso del Archipiélago Canario.*

¹²⁵ **SORIA Y PUIG**, A (1991). Algunas claves de la Teoría de la Viabilidad Urbana de Cerdá. Ministerio para las Administraciones Públicas y Ayuntamiento de Madrid. p.20.

¹²⁶ En este sentido, resulta sintomático que la Ley 4/2006 de 22 de mayo de modificación del texto refundido de las leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias constituya la décima modificación, en seis años, del Texto Refundido.

Esta grave incidencia, revela cierto grado de alarma ambiental sobre el territorio, sobre todo cuando el mismo tiene la condición de ser insular¹²⁷. Al respecto, la ley reconoce que el problema de los deterioros ambientales del territorio tiene como base un concepto abusivo e insolidario de la propiedad privada, de ahí la necesidad de perfilar el marco de ejercicio de la propiedad, que en este caso viene dictada por la preeminencia del superior interés público. De esta manera se anuncia el marcado intervencionismo que en política territorial va a tener la administración autonómica.

En un párrafo muy aclaratorio en cuanto a lo que estaba aconteciendo en el archipiélago, la ley menciona que: *en Canarias, en base a la experiencia de las transformaciones en el territorio en las diferentes islas, el aspecto más directamente ligado a las agresiones ambientales es el constituido por la actividad edificatoria de carácter ilegal y abusivo en áreas de valor que contienen valiosos ecosistemas, sobre recursos como el suelo agrícola, sobre playas, áreas paisajísticas de alto valor, o incluso sobre el patrimonio arquitectónico-histórico.*

Lógicamente, cuando se mencionan esas áreas de valor se está haciendo referencia, mayoritariamente, al suelo rústico. Sin embargo, no es ésta una ley cuyo objeto sea la ordenación del territorio puesto que su condición de urgente y provisional se lo impide. Por el contrario, esta ley formula una serie de medidas de intervención administrativa, en cuanto que desarrolla la ley del suelo estatal en relación a la exigencia de licencia previa para segregaciones rústicas; colocación de carteles y vallas; la tala de masas arbóreas y de vegetación autóctona; la ubicación de instalaciones provisionales y permanentes; las obras de desmontes; la construcción de presas; la extracción de áridos; y los actos de edificación en la zona de servicios de los puertos.

Asimismo, en su artículo segundo al amparo de la Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegidos se incoa expediente para el inicio de un plan especial de naturaleza ambiental. Se estaba germinando lo que posteriormente sería la Ley 12/1987 de 19 de junio, por la que se declaran los Espacios Naturales de Canarias.

Podemos concluir que si bien esta ley no afecta al sistema de planeamiento que por lo demás seguía lo pautado en las leyes estatales, sí alcanza notoriedad por el hecho de que se anunciaba la salvaguardia del medio ambiente y de los espacios naturales como objetivo básico de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2.2. Etapa intermedia: el comienzo de la singularización de una legislación autonómica propia (1987-1999).

Pero unos meses antes de la declaración de los espacios naturales protegidos, la Comunidad Autónoma de Canarias dicta dos leyes de especial relevancia para el planeamiento urbanístico canario: Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación del

¹²⁷ Los ecólogos definen las islas como espléndidos laboratorios naturales, donde la biota insular, constituye un experimento en sí misma, en la medida que es la respuesta a una serie de características físicas e históricas inherentes a la isla en que se encuentra. (FERNANDEZ PALACIOS J.M. Y MARTÍN ESQUIVEL J.L. (2001). Las Islas como experimento de laboratorio. Ediciones Turquesa. p. 39)

Suelo Rústico y la Ley 1/1987, de 13 de marzo de Planes Insulares de Ordenación.

La trascendencia que tuvo la Ley 5/1987 fue que otorgó al suelo rústico del mismo rango y nivel, respecto de la ordenación urbanística, que la ley estatal (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana) otorgaba al suelo urbano y urbanizable. De esta manera la ordenación urbanística debía tratar detalladamente el suelo rústico, al tiempo que señalar sus distintas categorías¹²⁸.

El artículo tercero punto segundo del capítulo primero define el suelo rústico como *aquel que por sus características naturales o culturales, o bien por su potencialidad productiva dentro de la organización general de la economía debe ser expresamente excluido del proceso urbanizador*.

Esta definición contenida en las disposiciones generales que puede calificarse a priori como expeditiva, en cuanto excluía expresamente el proceso urbanizador del suelo rústico, tenía a nuestro juicio la finalidad de evitar la implantación de urbanizaciones residenciales y turísticas en dicho suelo.

Aunque el preámbulo de esta ley es bastante conciso y no desvela las causas socioeconómicas por las que atravesaba Canarias ni la preocupación teórica que mueve al legislador autonómico, creemos que existía una preocupación: la que el proceso inmobiliario tanto en la modalidad residencial como turística no se extendiera por el suelo rústico.

Respecto al proceso inmobiliario-turístico, algunos municipios llevados por la expansión del sector turístico habían desnaturalizado la ley del suelo a través del Plan General¹²⁹. Posteriormente, con la promulgación de la Ley 7/1995, de seis de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, queda definitivamente excluida la actividad turística en el suelo rústico, a excepción de la categoría de asentamiento rural (artículo cincuenta y siete).

Respecto al proceso inmobiliario-residencial cabe detenerse en valorar el artículo octavo letra e y el noveno punto segundo del capítulo tercero de la Ley 5/1987 (véase en el anexo uno la redacción literal de dichos artículos).

En el primer caso, fueron pocos los planeamientos que reconocieron en su ordenación a los asentamientos rurales y menos aún quienes realizaron un reconocimiento explícito a su formación y evolución, etc. Lo que sucedió, es que en el mejor de los casos, se pasó a reconocer de facto un sistema preurbano de asentamientos surgidos con anterioridad a la Ley 5/1987, donde el principal

¹²⁸ Otras legislaciones autonómicas también abordaban este asunto, con una temporalidad previa a la STC 97: Ley 11/1985 de Galicia; Ley 6/1987 Foral de Navarra; Ley 6/1990 del Principado de Asturias; Ley 4/1992 de la Comunidad Valenciana; Ley de 29 de septiembre de 1994 de Cantabria.

¹²⁹ En el PGOU de Arona (Tenerife) a través de la redacción de un plan parcial cualquier finca podrá obtener la clasificación de suelo urbano para la misma, sin más requisito que su tramitación y aprobación. Con este Plan General se aprueban 17 planes parciales que abarcan una superficie de 1.009,95 ha con capacidad para 145.976 plazas turísticas **MARTÍN MARTÍN V.** (1998). El turismo en el sur de Tenerife. Ediciones del Cabildo de Gran Canaria. p.p.129-130.

agente de la ocupación del suelo no es la oferta de suelo producto de una planificación urbanística sino la accesibilidad que aportaba la actuación sectorial en materia de viario.

Respecto al segundo caso, la excepcionalidad y los procedimientos establecidos al efecto (resolución del Director General de Urbanismo con expediente sometido a información pública y publicación en el Boletín Oficial de Canarias) propició que particulares atraídos por el entorno rural vieran con muy buenos ojos dicha excepcionalidad y, solicitasen el procedimiento para construirse una vivienda unifamiliar aislada. El caso es que lógicamente estos particulares provenían mayoritariamente de ambientes urbanos, mientras que el propietario de los terrenos encontraba una oportunidad para hacer negocio con unos terrenos cuyo valor inmobiliario era superior al productivo.¹³⁰

A nuestro juicio, el legislador autonómico no calibró suficientemente los efectos territoriales que iba tener la aplicación no rígida de los artículos octavo y noveno del tercer capítulo, lo cual unido a los numerosos actos de ilegalidad urbanística de la década de los años ochenta y noventa producirá que diez años más tarde, con la Ley 9/1999 de ordenación del territorio, se pase a ver el suelo rústico como un suelo acosado por la extensión de los usos residenciales y para el cual había que poner mayores límites.

Por otra parte, esta ley entendía que los actos de uso y aprovechamiento del suelo rústico conforme a su naturaleza, sin transformación del mismo y para su explotación agropecuaria y forestal, están sujetos exclusivamente a las limitaciones establecidas por la legislación civil y administrativa especial aplicable por razón de la materia. Sólo la ordenación urbanística legitima la realización de cualesquiera otros actos y aprovechamientos distintos así como las instalaciones, construcciones o edificaciones que requiera el establecimiento (artículo cinco del capítulo segundo).

Queda claro, que la normativa urbanística es una de las piezas claves del medio rural, en cuanto clasifica el suelo y legitima las instalaciones y edificaciones que pudiera albergar, pero no regula ni tiene la responsabilidad de las políticas agropecuarias. Esta disonancia jurídica y la falta de coordinación entre políticas territoriales y políticas agrarias constituirán a mi modo de ver uno de los principales problemas del medio rural.

Por su parte, las instituciones públicas necesitaban cierto tiempo para adaptarse a cambios tan vertiginosos y al sobredimensionamiento de un sector tan dinámico como la construcción; el resultado fue un desfase de ritmos, falta de control o permisividad que el negocio inmobiliario aprovecha para transformar el territorio.

¹³⁰ Se trata de lo que algunos autores han denominado neoruralismo que de alguna manera entiende la ruralidad como un paisajismo asociado a un estereotipo de calidad y forma de vida urbana. **ENTRENA DURAN, F** (1998). Cambios en la construcción social de lo rural. Tecnos.

En definitiva, el planeamiento durante esta etapa pasa a reconocer “tímidamente” parte de los asentamientos mientras que categoriza, de manera casi intuitiva, el suelo rústico¹³¹.

Respecto a la Ley 1/1987, reguladora de Planes Insulares, cabe decir que la misma vino a incidir, notablemente, en el suelo rústico. La administración insular podía clasificarlo en ausencia de planeamiento municipal o reclasificarlo a expensas del suelo no urbanizable, urbanizable no programado o apto para la urbanización en los casos en que así esté reconocido por el planeamiento vigente (artículo cuarto letra a y b). En este sentido, la adopción de determinaciones vinculantes de ordenación en aras de un interés supramunicipal o con finalidad proteccionista reforzará o friccionará el sistema de suelo rústico municipal, aunque también se puede dar el caso de que lo desvirtúe al localizar un equipamiento, dotación o infraestructura insular.

En 1982 el año en que Canarias inicia su andadura autonómica, la proporción de superficie de espacios naturales protegidos existentes en las islas era del 4%, contando con 1 parque natural y, 4 parques nacionales, cifra, no obstante, extraordinaria si se considera que sólo había 9 parques nacionales en toda España.

En 1987, el Parlamento Canario aprueba súbitamente en una acción voluntarista sin precedentes 104 espacios protegidos en una ley de 5 artículos.

La cobertura de protección resultante de la aprobación de la Ley 12/1987, de 19 de junio por la que se declaran los Espacios Naturales Protegidos de Canarias fue del 36,6% del territorio archipelágico.

La mencionada ley, quizás un tanto precipitada y con problemas técnicos jurídicos y conservacionistas, hay que evaluarla convenientemente dentro de sus coordenadas temporales y entenderla como otra respuesta urgente de choque para contener un proceso urbanístico que amenazaba por extenderse por el suelo rústico.

Durante estos años, la Comunidad Autónoma va a aprobar, una serie de leyes que van a influir en determinados aspectos de la ordenación del suelo rústico (Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial) pero sobre todo, se trata de un paquete de leyes que incidirán fundamentalmente en aspectos ambientales¹³².

Así, la Ley 11/1990, de 13 de Julio, de Prevención del Impacto Ecológico desarrolla unas medidas preventivas en cuanto a la incidencia en el territorio de determinadas actuaciones sectoriales; la planificación y el régimen normativo de

¹³¹ Es bastante común que el planeamiento de esta etapa reconozca de una manera simplista los asentamientos en la modalidad única de borde de camino o carretera (véase anexo cartográfico IV: el caso del planeamiento de Breña Baja, La Palma). Calificamos la categorización del suelo rústico como de intuitiva dado que, por lo general, no existía contenido ambiental con suficiente nivel de detalle como para avalar tales determinaciones.

¹³² Para un comentario de estas leyes véase el artículo de prensa de **ANTONIO MACHADO CARRILLO** (2004). “Dos décadas de legislación autonómica en conservación de la naturaleza”. Para un análisis más concienzudo véase la publicación de **MOISES R. SIMANCAS CRUZ** (2007): “Cincuenta años de protección ambiental del territorio en espacios insulares”. Ediciones Idea.

los espacios naturales protegidos se verá regulado por la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias; y el contenido ambiental de los planes urbanísticos y territoriales por el reglamento aprobado por el Decreto 35/1995.

Por último y, no por ello menos importante, está la aprobación de la Ley 5/1992, de 15 de julio para la ordenación de la zona de El Rincón (La Orotava, Tenerife). Esta ley, resultado de una iniciativa legislativa popular, consideraba la zona de El Rincón como de interés autonómico por su valor como parte de un paisaje natural y agrario a proteger y gestionar¹³³.

2.3. Etapa de normativa territorial plena (1999-2007)

Esta etapa se inicia con la Ley 9/1999, de 13 de Mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, hoy derogada por Decreto 1/2000 por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (en adelante Texto Refundido).

La preocupación por frenar la tendencia hacia un desarrollo insostenible se manifestó por primera vez en la Ley de 1/1987, de 13 de marzo de Planes Insulares de Ordenación. Concretamente, en el artículo tercero letra f se establecía para esta figura de planeamiento *medidas adecuadas para impedir que sean afectadas por el desarrollo urbano áreas que, sin precisar de protección en orden a sus valores naturales, ecológicos, paisajísticos o de cualquier otro tipo, no sean necesarias para tal desarrollo*.

Pero es sobre todo el Texto Refundido quien recoge y desarrolla este principio elevado a paradigma mundial. En el artículo segundo de las disposiciones generales se menciona que: *la ordenación de los recursos naturales se orientará a la búsqueda y consecución de un desarrollo sostenible*. Además para lograr dicho objetivo, el artículo tercero siguiente establece una serie de criterios para la actuación de los poderes públicos. Al respecto, llama la atención la marcada naturaleza ambiental de cada uno de los diez criterios enunciados, en cuanto que predomina la salvaguarda del territorio o el uso prudente del mismo, ya que según el Texto Refundido se trata de un recurso natural singular.

En cuanto a los criterios de clasificación del suelo rústico (artículo 54) se incorpora el concepto de sostenibilidad para una categoría del suelo: *se entiende como suelo rústico de protección territorial el necesario para la preservación del proceso de urbanización para la salvaguarda del ecosistema insular, a fin de evitar la superación de su capacidad de sustentación del desarrollo urbanístico o por el mantenimiento del modelo territorial, así como de las peculiaridades esenciales o específicas, como el valor del medio rural no ocupado o determinadas formas tradicionales de poblamiento*. Su planteamiento está muy en la línea de lo anteriormente comentado respecto al artículo tercero de la Ley 1/1987.

¹³³ Existe una publicación de la propia Coordinadora de El Rincón donde se trata el proceso de no aplicación de esta ley, aspecto por lo demás muy importante a la hora de estudiar las leyes; al respecto nos remitimos a "Experiencias sociales innovadoras y participativas. El Rincón + 10".

Con el empleo del suelo rústico de protección territorial el Texto Refundido limita el concepto vago de la Ley estatal 6/98 por el cual el suelo rústico si no estaba protegido por valores naturales o culturales podía ser objeto de un proceso urbanizador¹³⁴.

El planeamiento opta por utilizar esta categoría de suelo como una reserva de suelo rústico indeterminada e indefinida hasta el día que se acometa una revisión parcial o total del planeamiento. Lo cierto es que se trata de una determinación no motivada que excluye de momento la posibilidad directa de que el suelo pueda ser urbanizado¹³⁵.

Por su parte, este proceso urbanizador que pudiera darse en el suelo rústico queda expresamente acotado a la categoría de asentamiento rural. Al respecto, el Texto Refundido define a la citada categoría (artículo 55.c.1) como: *las entidades de población existentes con mayor o menor grado de concentración, generalmente no tienen vinculación con las actividades primarias, cuyas características no justifiquen su clasificación y tratamiento como suelo urbano.*

Este artículo cambia claramente el sentido del artículo 8 de la Ley 5/1987, donde se vinculaban los asentamientos rurales a las actividades primarias. A mi entender, en el artículo 55.c.1 del Texto Refundido se viene a reconocer una situación de hecho: la formación de núcleos residenciales en el suelo rústico, política del suelo que había que acotar.

La verdadera novedad que introduce el Texto Refundido en comparación con la Ley 5/1987 reside en que la técnica de intervención prevista para la transformación del suelo rústico mediante la realización de obras y construcciones es una intervención ordenadora. Es decir, ahora se realiza a través de la ordenación territorial y urbanística del Plan o mediante los instrumentos de ordenación de la calificación territorial o el proyecto de actuación territorial.

Por su parte, el suelo de asentamiento agrícola es definido como *áreas de explotación agropecuaria en las que haya tenido lugar un proceso de edificación residencial relacionado con la actividad, para la ordenación con la debida proporción, entre la edificación y la actividad agropecuaria correspondiente* (artículo 55.c.2). Queda claro que para el Texto Refundido la categoría de asentamiento agrícola mantiene el uso productivo como uso principal quedando relegado el uso residencial a la necesidad del primero.

El suelo rústico que no es asentamiento o que no constituye espacio natural, como el suelo rústico de protección paisajística, natural, de entorno, forestal, litoral, o agrario continúa sujeto a la regulación establecida por la legislación sectorial, aunque el Texto Refundido contempla, por primera vez, la articulación de actuaciones mediante la formulación de Directrices de Ordenación.

¹³⁴ La cláusula adicional cuarta de la Ley 6/98 reconoce a los territorios insulares la potestad de establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables.

¹³⁵ Con la aprobación de las Directrices de Ordenación (Ley 19/2003) se habrá de justificar para este suelo la ausencia de valores ambientales e interés productivos (directriz 65), lo cual motiva en parte esta determinación.

El planeamiento opta, mayoritariamente, por un reconocimiento exhaustivo del sistema de asentamientos y por una categorización del suelo rústico de protección motivada por los contenidos ambientales provenientes del Decreto 35/1995.¹³⁶

Posteriormente al Texto Refundido, el Parlamento de Canarias aprobó la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, con la finalidad de adoptar una serie de medidas cautelares durante el período preciso para la formulación y aprobación de las Directrices de Ordenación General y del Turismo.

Esta segunda intervención urgente del legislador autonómico, al igual que la de 1995, tenía un objetivo prioritario: adoptar medidas definitivas en relación con las licencias urbanísticas para establecimientos turísticos, otorgadas con anterioridad a la Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo.

En materia de suelo rústico interesa resaltar la disposición adicional primera de esta ley. Se trata de un trato diferencial de la ordenación del suelo rústico de las islas de La Palma, El Hierro y La Gomera, según el cual: *se permite instaurar un modelo de desarrollo sostenible propio y un desarrollo turístico específico mediante la realización en suelo rústico de unidades aisladas de explotación turística integradas en el medio y respetando el paisaje agrario.*

De ahí que posteriormente se apruebe la Ley 6/2002 de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma con objetivos, entre otros, como: *el de establecer mecanismos suficientes para el traslado al mundo rural de parte de las economías que genera la actividad turística; permitir un modelo turístico alternativo al de la urbanización turística de litoral, que se sustente en la puesta en valor del paisaje; posibilitar unas actuaciones de dimensiones adecuadas a la capacidad de promoción local.*

No obstante, se apresura a citar la ley en su exposición de motivos: *esta nueva concepción no supone construir un ordenamiento ajeno respecto del común o general en la materia, de tal modo que sus especialidades deben insertarse en los criterios básicos de la legislación del territorio recogidos en el Texto Refundido.* En su extensa exposición de motivos se menciona que se impondrán requisitos a los diferentes proyectos alojativos de cara a la conservación del medio ambiente y unos ritmos de crecimiento que permitan una adecuación pacífica de las estructuras económicas y productivas locales, capaz de hacerlas partícipes y

¹³⁶ En el PGO de Breña Baja se traduce en 885 viviendas incluidas en suelo rústico de asentamiento rural, con una superficie total de 173,60 ha lo que supone en valores absolutos el 11,57% del total del suelo, valor superior al suelo urbano con 7,62 ha y al urbanizable con 4,93 ha, cifras que dan idea de la importancia cuantitativa que alcanza esta categoría. Por su parte el suelo rústico de protección de valores naturales o culturales alcanza 326,09 ha (21,75%). Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias como la resolución 80/2007 de la sección segunda de la sala de lo contencioso de S/C de Tenerife ha puesto de manifiesto que existe motivación suficiente para categorizar suelo rústico de protección paisajística atendiendo a los contenidos ambientales del PGO, concretamente a lo dispuesto respecto a una unidad ambiental.

protagonistas del proceso que se genere y muy especialmente de la adecuación profesional de la población a las nuevas necesidades.

Para ello, esta ley prevé que sean los suelos rústicos categorizados como asentamientos rurales y agrícolas los que tengan mayor predisposición a la localización de la edificación turística, dado que lógicamente es en estas categorías donde se da la preexistencia edificatoria. También se incluye la categoría de protección forestal y agraria con el objetivo de completar las rentas de este sector y excepcionalmente en la categoría de protección paisajística y cultural por la doble razón del aprovechamiento de un recurso y como fuente de financiación para la recuperación o mejora de dicho recurso.

A estos efectos la ley busca mecanismos para que la conservación de una determinada actividad agrícola o un paisaje adquiera la naturaleza de carga urbanística y como tal venga compensada por una participación del beneficio urbanístico.

Este régimen específico de discriminación positiva a favor de las “islas menores” que aprueba el Parlamento de Canarias constituye un hito legislativo sin parangón para Canarias: puesto que por primera vez se legisla en materia urbanística específicamente para estas tres islas; y para el Estado Español: puesto que esta ley trastoca claramente el principio clásico de la excepcionalidad del “ius aedificandi” y la normalidad del aprovechamiento natural, principios básicos del régimen jurídico del urbanismo español en materia de suelo rústico.

Posteriormente, el Parlamento de Canarias aprueba la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las directrices de ordenación general y las directrices de ordenación del turismo de Canarias (en adelante Directrices).

Con respecto al planeamiento, las Directrices establecen que: *en el suelo rústico se debe limitar el desarrollo residencial en los asentamientos a la colmatación interior de los rurales y a supuestos excepcionales en los agrícolas. De tal manera que la delimitación de los mismos se realizará en base al perímetro definido por las viviendas existentes, evitándose cualquier extensión hacia el exterior ineditado.*

El planeamiento insular, en el establecimiento de criterios de reconocimiento y ordenación, y el planeamiento general, en su ordenación pormenorizada, tratarán los asentamientos rurales como formas tradicionales de poblamiento rural, estableciendo como objetivo básico de su ordenación el mantenimiento de dicho carácter rural, evitando su asimilación y tratamiento como suelos urbanos o urbanizables en formación.

Esta reinterpretación de los asentamientos rurales, arroja serias contradicciones conceptuales, máxime cuando la técnica urbanística posibilita que:

- a) el canon que el propietario abona en los asentamientos rurales no sea más que una parte del aprovechamiento edificatorio que la Administración le ha atribuido al propietario.

b) las reservas de suelo para espacios libres, dotaciones y equipamientos, se graduará de acuerdo con los diferentes tipos de asentamiento rurales, con una superficie entre el 50 % y el 100% de la prevista para los planes parciales y pudiendo concentrar las mismas en determinados usos, conforme igualmente a las características de los asentamientos.

Lo planteado en las Directrices en cuanto a la delimitación estricta al perímetro de las viviendas existentes es coherente con los criterios de la política territorial del Texto Refundido.

Ahora bien, su ordenación es incongruente ya que resulta difícil de conciliar el carácter y la identidad rural de los asentamientos rurales con la necesidad de destinar suelo para usos colectivos propios de funcionalidades urbanas (tales como dotaciones y equipamientos) e incluso espacios libres (esto último es todavía más paradójico puesto que en estos asentamientos la población dispone de un entorno rural cercano o inmediato y de espacios libres privados del tipo jardines, por lo que no parece ser una necesidad ambiental de la población, a diferencia de lo que acontece en los ambientes netamente urbanos).

En cualquier caso estos parámetros recogidos en la directriz 63.2. no pueden aplicarse forzosamente¹³⁷; habrá asentamientos que sí tengan necesidades de dotaciones, equipamientos o espacios libres y donde la corporación local tenga interés y otros en los que resulte superfluo. El hecho es que el planificador en cumplimiento de un rígido parámetro tiene que graficar sobre un plano una reserva de suelo cuya viabilidad es a todas luces incierta y que supone una carga que ni los propietarios ni la corporación local pretenden materializar.

En todo caso, si han de llevarse a cabo dichas cesiones porque no se incentivan mecanismos más participativos, tipo pacto entre la administración local y los particulares. Pero es que además, las Directrices han dado pie a que el reglamento de gestión haya introducido el mecanismo de las unidades de actuación en los asentamientos rurales y con ello se acuda a la técnica de la parcelación.

También se da el caso de que al amparo de la ambigüedad del planeamiento municipal se estén planteando proyectos que incorporan al asentamiento rural tipologías propias del suelo urbano como la vivienda colectiva.

En definitiva, se aprecia como mecanismos de gestión del suelo urbano y urbanizable se están trasvasando al suelo rústico de asentamiento rural, cuando por otro lado, en las propias Directrices se afirma que estos núcleos no deben ser tratados como suelos urbanos o urbanizables.

¿No sería más trascendental para un asentamiento rural garantizar su integración en los flujos de la información territorial (dotarlo de acceso a la infraestructura digital, por ejemplo) que aplicar una política de reservas de suelo que ni siquiera ha funcionado en los suelos urbanos?.

¹³⁷ Otros parámetros referentes a densidades y viviendas mínimas que debían cumplir los asentamientos rurales fueron derogados por la Ley 1/2006 por la que se modifican las Directrices.

Por lo demás las Directrices han delegado la coordinación de las políticas sectoriales con incidencia territorial a una serie de Directrices cuya tramitación se ha visto parada dada la complejidad jurídica existente y la dificultad de tramitación que están teniendo los PGO municipales (véase anexo II sobre el estado de tramitación de las directrices sectoriales).

Por el contrario se han aprobado numerosos documentos de referencia para la tramitación del planeamiento territorial y urbanístico, adoptando los contenidos del Decreto 35/1995 y señalando los nuevos contenidos derivados de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (véase anexo III sobre los documentos de referencias aprobados).

En estos veintitrés años se pueden constatar como los avances legislativos han ido conformando un sistema jurídico autonómico en el que el suelo rústico tiene un papel central. Los principios de ordenación han ido variando paulatinamente, en las diferentes leyes, en un intento infructuoso por someter una realidad dinámica (sobre todo el uso residencial) a una planificación programada. Desde 1985 hasta la actualidad la edificación constituye la principal amenaza del suelo rústico, la diferencia estriba en que el proceso responde ahora enteramente a un proceso de planificación de los instrumentos de ordenación. Al respecto, existe cierta disparidad a la hora de aplicar la norma al planeamiento, puesto que se puede ser conceptualmente estricto, sobre todo a la hora de establecer la delimitación de los asentamientos rurales, pero se puede ser permisivo a la hora de aplicar parámetros concretos a la ordenación de la edificación, lo cual nos sitúa en la ambigüedad teórica, aspecto no válido para cualquier sistema jurídico.

Por su parte el suelo rústico restante queda en manos de los instrumentos de planificación territorial, cuya tramitación (salvo el caso de los espacios naturales protegidos) está resultando complicada y dispar al principio de jerarquía del sistema de planeamiento de Canarias contemplado en la norma autonómica.

ANEXO I: artículo 8.e y el artículo 9.2 del capítulo 3 de la Ley 9/1987:

8.e Asentamientos rurales: integrados por aquellas entidades de población con mayor o menor grado de dispersión, cuyo origen y desarrollo aparecen directamente vinculados a las actividades descritas en el apartado b) de este artículo y, en las cuales, su grado de colmatación y características no justifica su clasificación como suelo urbano.

En relación con dichos asentamientos, el planeamiento municipal deberá realizar un reconocimiento explícito de su formación y evolución, de sus peculiaridades urbanísticas y de sus expectativas de desarrollo, señalando al efecto las dotaciones y servicios mínimos y condiciones de edificabilidad a las que deberán estar sujetos.

8.b (...) minero, agrícola, ganadero, forestal o hidrológico.

9.2. Excepcionalmente, y mediante los procedimientos establecidos en el capítulo IV, podrán autorizarse construcciones o instalaciones en las áreas o categorías de suelo rústico en las que el planeamiento y la legislación sectorial así lo permitan o no lo prohíban expresamente, y conforme a las determinaciones de aquél o cuando no existiese planeamiento, conforme a la presente Ley, referidas a las siguientes actividades:

- a) las necesariamente vinculadas a explotaciones agrarias, forestales, acuícolas, hidrológicas u otras de similar naturaleza (...)
- b) las instalaciones vinculadas a la ejecución, conservación y servicio de las obras públicas, ya sean con carácter provisional o permanente.
- c) las construcciones e instalaciones declaradas de utilidad pública o interés social por el órgano competente, por razón de la materia o finalidad a la que sirven, estén destinadas al uso público y que hayan de emplazarse necesariamente en el suelo rústico.
- d) las construcciones aisladas, fijas o móviles destinadas a vivienda unifamiliar agrícola y residencial, siempre que se ubiquen en los lugares donde no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población.
- e) las construcciones e instalaciones previstas por el planeamiento en las áreas delimitadas como asentamiento rural.
- f) las instalaciones móviles y estacionales de acampada y campamentos de turismo necesariamente emplazados en el suelo rústico, que no impliquen transformaciones permanentes de la naturaleza de suelo.
- g) las actividades mineras, extractivas de tierras o áridos, así como las prospecciones de aguas.

ANEXO II: estado de tramitación de las directrices sectoriales:

Directrices de Ordenación del Paisaje. A información pública del Avance / BOC 2005/042, 1 de marzo de 2005.

Directrices de Ordenación del Litoral. Se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración, BOC 2004/066, 5 de abril de 2004.

Directrices de Ordenación de los Recursos Forestales. En trámite de participación ciudadana y consulta institucional el Avance / BOC 2005/159, 16 de agosto de 2005.

Directrices de Ordenación del Suelo Agrario. Se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración, BOC 2004/027, 10 febrero de 2004.

Directrices de Ordenación de Energía. Se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración, BOC 2004/186, 24 de septiembre de 2004.

Directrices de Ordenación de Aguas. Se inicia el procedimiento de elaboración, BOC 2004/157, 13 de agosto de 2004.

Directrices de Ordenación de Vivienda. Se inicia el procedimiento de elaboración, BOC 2004/156, 12 de septiembre de 2004.

Directrices de Ordenación de Infraestructuras. Se inicia el procedimiento de elaboración, BOC 2004/156, 12 de septiembre de 2004.

Directrices de Ordenación de la Calidad Ambiental. Se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración, BOC 2004/069, 12 de abril de 2004 // Gesplan saca a concurso la elaboración (EL DIA, 2 de marzo de 2005) // El Parlamento de Canarias ya cuenta con un Avance. Fuente: Gabinete de Comunicación Consejería de M.A. O.T. (4 de marzo de 2005).

Directrices de Ordenación de Residuos. Se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración, BOC 2004/069, 12 de abril de 2004.

ANEXO III: documentos de referencia para elaborar informes de sostenibilidad aprobados:

Planes insulares de ordenación.

Planes territoriales especiales de ordenación turística insular.

Planes territoriales especiales de ordenación turística de ámbito inferior al insular

Plan territorial especial de conservación, protección y restauración.

Planes territoriales parciales.

Planes territoriales especiales de residuos.

Planes y normas de espacios naturales protegidos.

Planes territoriales especiales de actividades recreativas, divulgativas, científicas y deportivas

Planes territoriales especiales de infraestructuras portuarias, aeroportuarias, y equipamientos puntuales

Planes territoriales especiales de infraestructuras viarias y corredores de transporte

Planes territoriales especiales de infraestructuras ambientales

Planes territoriales especiales de actividades económicas primarias

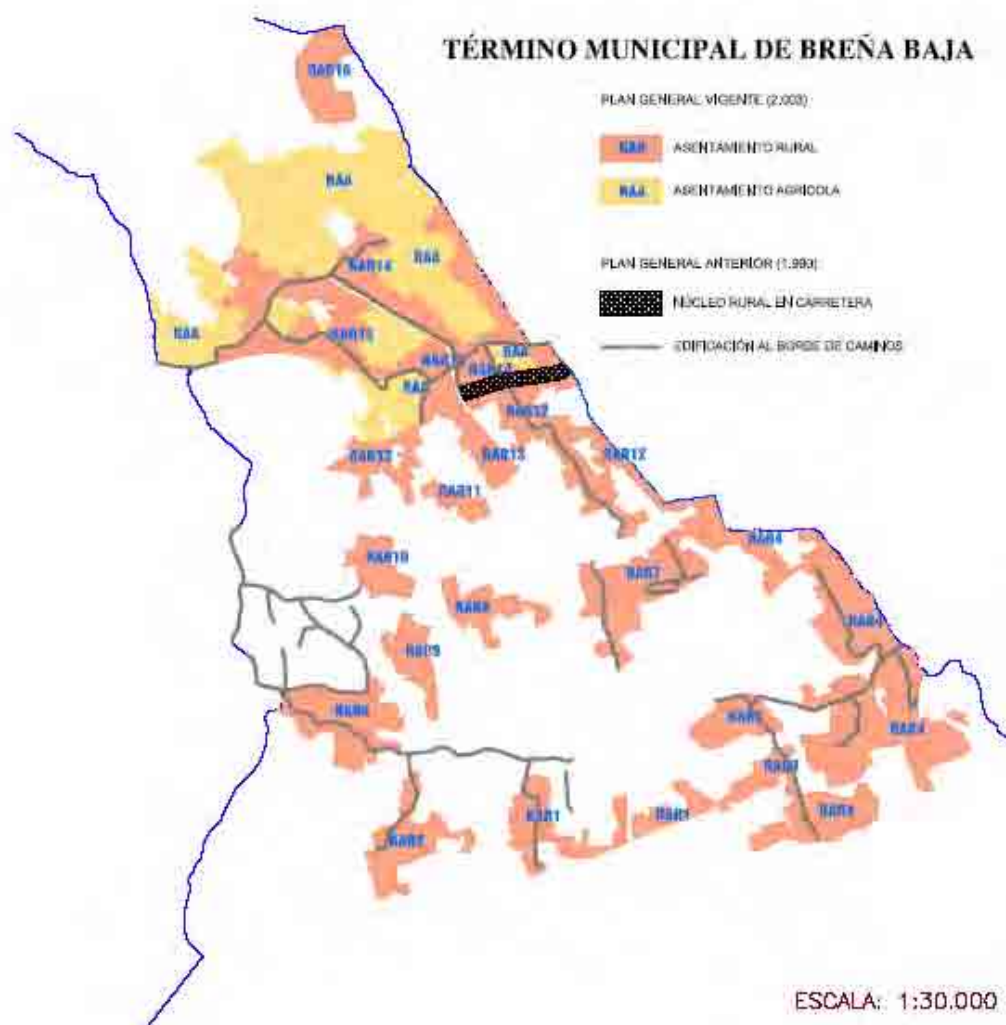
Planes territoriales especiales de actividades industriales y extractivas

Planes territoriales especiales de infraestructuras energéticas y de telecomunicación.

Planes generales de ordenación.

Instrumentos urbanísticos de desarrollo.

ANEXO IV (cartográfico): Plan General de Breña Baja (Isla de La Palma)



3. BIBLIOGRAFÍA

AREVALO GUTIERREZ Y AZNAR VALLEJO (1999): La conformación normativa del ordenamiento urbanístico de la Comunidad Autónoma de Canarias. Editorial Marcial Pons

BETANCOR RODRÍGUEZ (1999): "Régimen del suelo rústico de Canarias". Editorial Marcial Pons.

CERDA I. (1991): "Teoría de la construcción de las ciudades". Instituto Nacional de la Administración Pública.

DARANAS CARBALLO R. (2007): Teoría de los núcleos de población en el suelo rústico de Canarias y práctica en el planeamiento municipal de Breña Baja. Revista Jurídica de Canarias nº4. Editorial Tirant lo Blanch.

ENTRENA DURÁN F. (1998): Cambios en la construcción social de lo rural.

GUTIÉRREZ COLOMINA (2001): El régimen del suelo no urbanizable en la legislación estatal y autonómica. Instituto Nacional de la Administración Pública

JIMENEZ JAÉN A. (2000): Nuevas perspectivas en la ordenación del suelo rústico (la reciente reforma de la legislación canaria). Revista de Derecho Urbanístico nº128.

MARTÍN MARTÍN V. (1999): El turismo en el sur de Tenerife: de la renta agraria a la renta del ocio. Cabildo Insular de Gran Canaria.

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DE BREÑA BAJA. B.O.P. 28/2007

VARIOS (2006): Ante el cincuentenario de la ley del suelo y ordenación urbana de 1956. Revista de Derecho Urbanístico nº225.



El Ordenamiento Territorial en México. Conceptos, Propuestas y Acciones¹³⁸

Javier Delgadillo Macías

Doctor en Geografía. Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

1. INTRODUCCIÓN.

La ocupación del territorio mexicano, su organización y necesaria transformación, requieren de un proceso dirigido de planeación territorial desde los distintos niveles de gobierno y de las políticas públicas diseñadas para su consecución. Esta forma de ver al “nuevo territorio” deriva de una voluntad racional que emana de los acuerdos que se establecen en el aparato jurídico político, pero además requiere de la promoción de un ejercicio de planeación que permita potencializar la interacción entre la población, los recursos y las instituciones. Estos acuerdos pueden ser concebidos y ejecutados a través del diseño de políticas concertadas que se soporten en un entramado institucional, pero que además deban estar atentas a los cambios inducidos por los procesos económicos en el territorio, que bien pueden ser de origen interno o externo.

De lo anterior deriva que el ordenamiento territorial sea además de un concepto, también un instrumento cuyo fin es el de otorgar validez y certeza a esa voluntad racional que se propone garantizar el equilibrio entre los diversos intereses de los actores locales (y que se expresan de manera diferenciada de lugar a lugar), los cuales se enfrentan a una transformación constante del entorno que habitan. De aquí deriva la dimensión que convierte al ordenamiento territorial en un concepto operativo que tiene su plena expresión en la **planeación territorial** como una búsqueda constante por un mejor aprovechamiento del espacio físico y habitado.

2. PRESENTACIÓN DE ENFOQUES Y CONCEPTOS.

En el ámbito de la planeación regional la conceptualización y delimitación del ordenamiento territorial es considerada como disciplina relativamente reciente y sujeta a las más diversas interpretaciones. Algunas de las más avanzadas trascienden el sentido meramente ocupacional u organizacional de la población y

¹³⁸ Una versión amplia del presente texto formará parte del libro política territorial en México. Hacia un modelo de desarrollo basado en el territorio, próximo a ser publicado por la unam y la secretaría de desarrollo social de México. Su contenido es resultado de la estancia académica realizada por el autor en el instituto de desarrollo regional de Sevilla, institución a la que el autor agradece su apoyo.

de sus actividades en el territorio, como aparentemente se desprendería del concepto en su acepción lineal, ya que intervienen intereses económicos que no siempre están en consonancia con los intereses sociales o del medio ambiente.

El ordenamiento territorial se convierte en un concepto operativo cuando se liga a los procesos de la planeación, ya que no puede operar sin ella, en tanto ésta contiene la ejecución de las acciones. La falta de planeación se traduce en anarquía territorial, mal aprovechamiento de los recursos e ignorancia de sus potencialidades de aprovechamiento (Pujadas, 1998). En este sentido, fortalecer a la planeación como imperativo del ordenamiento territorial favorece la corrección de los desequilibrios regionales y, sin duda, encamina a la acción pública y privada regional a reducir los factores indeseables que los procesos de expansión de los espacios metropolitanos, rurales, urbanos, etcétera, encuentran en su camino.

La visión europea considera al ordenamiento territorial (ordenación del territorio) como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, y su dimensión abarca diversos usos: como disciplina científica, como una técnica administrativa y, de manera preponderante, como una política preconcebida que incorpora un enfoque multidisciplinario, global e integral. En términos operativos, el ordenamiento territorial encuentra su expresión política en los niveles local, regional, nacional (estatal), y europeo; en este último caso, se erige en términos jurídico-políticos como la dimensión supranacional de los ámbitos de influencia espacial de ordenación del territorio para toda la Unión Europea. También tiene una connotación funcional, y prospectiva, siendo sus objetivos fundamentales, el desarrollo socio-económico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio; tareas todas ellas, de contenido esencialmente político.¹³⁹

En México el ordenamiento territorial es competencia de la Secretaría de Desarrollo Social. Este organismo público concibe a la ordenación del territorio como un proceso y un método a la vez cuya gestión permite orientar la evolución espacial del desarrollo económico, social y ambiental, y promover los establecimientos de nuevas relaciones funcionales entre regiones, pueblos y ciudades, así como entre los espacios urbanos y rurales. La ordenación del territorio también hace posible una visión coherente de largo plazo para guiar la

¹³⁹ El documento rector en Europa es la Carta Europea de Ordenación del Territorio formulada en el año de 1983 y, cuya recomendación (n. R(84) 2) sugerida al Comité de Ministros de los Estados miembros del Consejo de Europa (CEMAT), fue adoptada el 26 de enero de 1984. En la actualidad, aunque este documento sigue vigente, las orientaciones de la ordenación territorial que asumen los países europeos han transitado por una serie de adecuaciones y orientaciones que han privilegiado la sostenibilidad del desarrollo territorial como condición irrenunciable al crecimiento económico y a las modificaciones en la intensidad y modalidad de los usos del suelo en cualquiera de los entornos geográficos donde actúa el ser humano. Al respecto puede revisarse el más reciente pronunciamiento del CEMAT en la Conferencia celebrada en Lisboa en el mes de octubre de 2006: Declaración de Lisboa "Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: Puentes a través de Europa".

intervención pública y privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional.¹⁴⁰

En ambos casos, se parte de que el territorio deberá tener usos alternativos generando criterios que permitan establecer cuáles son los más adecuados, previa existencia de un poder político capaz de llevar a la práctica las decisiones tomadas. Visto así, el ordenamiento territorial es entonces el mecanismo dirigido a adaptar, acondicionar o innovar procesos en el territorio y dar solución adecuada de sus múltiples necesidades. Sin embargo, resulta relativamente limitado cuando no se consideran los vínculos con procesos externos y aquellos derivados de la globalización, dado que hoy los territorios se ven cada vez más expuesto a las acciones externas, vinculadas ellas con la búsqueda de espacios nuevos y que tienen relación con los mercados, destino de la inversión, disponibilidad de mano de obra, expansión financiera, etcétera, procesos que por su naturaleza generan o incrementan desequilibrios regionales y de los entornos locales. Por lo tanto, es también la atención directa a estos desequilibrios y el propósito de su reducción o eliminación una tarea sustantiva del ordenamiento territorial.

Pero para corregir los desequilibrios también se requiere ubicarlos en la perspectiva del desarrollo económico general e incorporar en los procesos una amplia dosis de congruencia con la vocación de cada región, de la distribución territorial de los recursos humanos, naturales y energéticos, y de las expresiones culturales y de tradiciones locales, junto a las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales. En esta dimensión, el territorio se convierte en un activo que se usa de manera estratégica para priorizar qué se produce y dónde se produce., y en el marco del desarrollo económico regional se integra además al desarrollo urbano, ya que las economías de aglomeración urbana son un factor para incrementar la competitividad, facilitar el acceso a mercados internacionales, fortalecer el mercado interno y detonar el crecimiento de las economías regionales. (Ochoa, 2005).

Sin embargo y no obstante la preponderancia del factor económico en el ordenamiento, éste se ubica en una dimensión regional de la planificación, en concordancia con el desarrollo local de sus intervenciones, situación que también debe ser extensiva en todos sus componentes, al plano de la Ciudad; entre otros, las redes de infraestructura, la clasificación y uso de los suelos, los asentamientos irregulares, la expansión urbana y sus límites. De acuerdo con esta apreciación, el ordenamiento territorial no se restringe a un mero sentido holístico, además de esa consideración, debe presentar un carácter operativo que se exprese en políticas, normas e instituciones, donde se involucren los diversos actores, y cuya propuesta presente un contenido social, económico, ambiental y cultural de la siguiente manera: el desarrollo social y económico como principal fin, que implica crecimiento económico, unido a la distribución equitativa de la riqueza; la sostenibilidad ambiental como la principal condición a cumplir; la participación en la gestión como el método a utilizar; además de la inclusión social y los valores culturales como la expresión de la diversidad y la heterogeneidad de la realidad regional mexicana (Delgadillo, 2005).

¹⁴⁰ Cfr: SEDESOL (2001). Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. México.

En tales dimensiones se reconoce la necesidad de hacer visibles nuevas prácticas de planeación y operación territorial, a partir de instrumentos, programas y proyectos englobados en torno al concepto de desarrollo y ordenamiento territorial, ya que la sola estrategia de racionalidad económica de mercado no puede resolver los problemas derivados de la necesidad de una activación productiva a escala local, marcada por una alta diferenciación de territorios. ¿Cómo avanzar en la solución de la inequidad territorial?; incorporando valores como la cooperación y la “solidaridad territorial” para incrementar la capacidad competitiva de territorios que se encuentran pobremente integrados, o bien para limitar los efectos negativos de la competencia exacerbada. Esta opción incluye generar un esfuerzo entre los actores involucrados para conseguir el equilibrio entre competencia y cooperación, ya que, según esta orientación, el ordenamiento territorial se estructuraría como un instrumento de acción pública sobre la base de la existencia de interdependencia y de demanda de procesos sinérgicos y preactivos que operan a partir del enfoque de multifuncionalidad. (Delgadillo, 2005).

Otro aspecto importante de considerar es el vínculo entre necesidades humanas y los factores del desarrollo. La aspiración permanente a mejorar las condiciones de bienestar de la población, propósito fundamental del “desarrollo” en su concepción amplia, tiene como base de acción al territorio e implica también la necesidad de establecer la competencia de las instancias institucionales que deben incidir en el ordenamiento territorial. Así, Pujadas (ob. cit) señala que el ordenamiento territorial es responsabilidad del Sector Público en los diferentes niveles de su administración, pero en un contexto donde la ocupación y la transformación corresponde a los agentes privados; son ellos quienes deben aceptar los patrones de ordenamiento y opinar en diferentes magnitudes y escalas que varían de lo regional a lo subregional, la separación campo ciudad y al mismo tiempo su integración dentro de los proyectos de desarrollo. Hasta hoy pareciera que en México no hemos podido resolver la dicotomía entre lo público y lo privado, sin embargo promover acciones conjuntas a partir del binomio planificación física–desarrollo económico regional, permite potenciar tanto los intereses propios de los actores, junto a la dimensión pública de la organización y administración del espacio.

Por otra parte, la escala regional representa el nivel territorial más adecuado para impulsar estrategias coordinadas de políticas de planificación y ordenamiento territorial de largo alcance. La regionalización de los diferentes problemas o aspectos a resolver resulta, bajo ese esquema, un ordenamiento explícito del territorio, pero éste se ve cada vez más sujeto, en su dinámica de transformación interna, a los aspectos externos, lo cual implica un acotamiento en las decisiones locales de planificación de su sentido sectorial más tradicional, ya que el Estado, a diferencia de antaño en que intervenía con grandes obras de infraestructura a través de la inversión en obra pública, y hoy debido a su disminuida capacidad de intervención en la economía, su ámbito de acción es el de dirigir, promover y gestionar el desarrollo económico en un ambiente de apertura y vínculos crecientes con la globalización. Esto implica considerar cada vez más las variables exógenas en la planeación interna del ordenamiento territorial, con la

perspectiva de remontar un contexto de desequilibrio regional recurrente y agudizado por las normas de la competencia mundial y las ventajas territoriales que ofrecen distintas regiones del planeta.

En otro sentido, determinar el potencial del ordenamiento territorial como proceso en el tiempo, implica reflexionar sobre la organización de las actividades humanas en el territorio, las cuales se vinculan y adquieren una connotación ambiental. Esto debido a que tanto el enfoque conceptual como la metodología para su operación se centra en la adaptación a un contexto geográfico y cultural particular, asociado con distintas visiones disciplinarias, las cuales pueden variar desde la planificación socioeconómica, planificación agrícola, pecuaria o forestal, la planeación urbana y metropolitana, el ordenamiento minero, el ordenamiento de cuencas y litorales, etc (Boisier, 2005a). Sin duda que hay razón en este enfoque al contemplar que en la operación del ordenamiento territorial es necesaria la convergencia de disciplinas u orientaciones diversas que, en la práctica, hagan de las políticas territoriales (regionales, urbanas, ambientales, metropolitanas, etc.) un sistema operativo de actuaciones público-privadas convergentes, el cual debe recaer en una modalidad emergente del papel del Estado y de los gobiernos locales, a través de una nueva planificación regional, sistémica, organizacional y proactiva, a la que nos referiremos más adelante.

Otro enfoque muy parecido establece que en el vínculo ambiente-territorio existen aportes a la construcción metodológica del ordenamiento territorial, los cuales se pueden agrupar en dos vías: a) aquella que privilegia la oposición a una racionalidad determinada por las leyes del mercado y la continuidad de la "vocación natural" del territorio; y, b) la que se centra en el análisis y la praxis territorial en la llamada interfase hombre-naturaleza, que busca la compatibilidad entre los sistemas naturales y los sistemas humanos o antrópicos. La idea de construcción metodológica de ordenamiento territorial debe, sin embargo, compatibilizar con la participación social (Montes Lira, 2001). Bajo este enfoque se propone la construcción conceptual de ordenamiento ambiental del territorio, como proceso de organización en sus aspectos económicos y sociales, que permita la incorporación del mayor número de componentes endógenos en forma consensuada y compatibilice los llamados valores ambientales del territorio, las aspiraciones sociales y el mantenimiento de niveles de productividad creciente en las actividades económicas. En la suma de todas estas dimensiones, el mismo autor señala que el ordenamiento territorial adquiere dos connotaciones conceptuales y metodológicas: por el lado de la demanda se orienta al estudio de los problemas económicos de la población asentada en un territorio; por el lado de la oferta examina las características especiales del medio en que se desarrollan las actividades humanas definiendo entonces las posibilidades actuales y potenciales de satisfacer la demanda.

Dicha apreciación coincide en diversos sentidos con la postura adoptada en El Plan de Acción Regional de América Latina para los Asentamientos Humanos (CEPAL, 2004), donde se reconoce la necesidad de adoptar mecanismos de gestión y ordenamiento territorial para la protección y reconstrucción de los sistemas biofísicos compartidos por más de un país latinoamericano, mediante acciones coordinadas que faciliten el manejo integral del medio ambiente y los

recursos naturales como cuencas hidrográficas, bordes costeros y zonas montañosas. En este documento también el ordenamiento territorial es identificado como un instrumento en grado de impulsar las inversiones públicas, promover las privadas y apoyar las sociales destinadas a mejorar las ciudades y otros asentamientos humanos para permitir que la población de ciertas zonas (la rural entre ellas) tenga acceso a servicios básicos (vivienda y empleo) y que la población de otras zonas (urbanas) pueda lograr el mejoramiento de la calidad de vida, equidad y productividad de la ciudad. Será prioritario, entonces, prestar debida consideración al medio ambiente en los asentamientos y sus alrededores, con el fin de resolver los problemas actuales y prevenir los que puedan existir en el futuro.

En esta misma línea de enfoques, Boisier (2005) detecta otra perspectiva de carácter geográfico–económico. Esta perspectiva va encaminada a contextualizar el ordenamiento territorial en relación con las necesidades y posibilidades de territorios que se ubican en procesos de integración–desintegración. También, como lo establecen Jordán y Sabatini (1988), sería un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, buscando el desarrollo socioeconómico, donde se tienen en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio y la armonía con el medio ambiente.

Finalmente y de manera simplificada, se diría entonces que el ordenamiento territorial representa vincular las actividades humanas al territorio; que éste ha de ser democrático, es decir, con la participación de los ciudadanos; global, es decir, coordinador e integrador de políticas sectoriales; funcional, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias nacionales; y, en perspectiva, lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio (Schlotfeldt, 1998).

3. LOS FACTORES EXÓGENOS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Un signo actual del desarrollo económico de los países, en un contexto de economía abierta y en el que apuestan a la inversión externa como un motor de impulso a su desarrollo interno, son los limitados mecanismos para adecuar acciones de desarrollo territorial desde una perspectiva endógena y mediante los cuales pudieran generar en sus regiones procesos encaminados a incrementar el equilibrio territorial, según el potencial de las propias regiones y como parte fundamental de las prioridades nacionales.

En este nuevo esquema, los Estados ceden protagonismo y liderazgo ante los procesos de cambio tecnológico y económico de las grandes empresas innovadoras, generalmente multinacionales (Vázquez Barquero, 1999), lo que debilita la posibilidad de alcanzar un ordenamiento de las actividades productivas en el territorio mediante una estrategia de desarrollo regional equilibrada, aunque también fortalece la posibilidad de un nuevo aprendizaje generado por las dinámicas globales que irradian en el entorno local a través de la innovación

tecnológica y la organización empresarial, con lo que se pueden diversificar las economías locales y obtener beneficios sociales de mayor permanencia.

Sobre las características y repercusiones que asume la globalización en el territorio se acepta la existencia de por lo menos dos grandes grupos de argumentos. El primero sostiene que ha surgido una economía global dominada por las grandes empresas transnacionales. Las decisiones de estas empresas como las productivas o las de investigación y desarrollo, determinan en gran medida qué tipo de actividades económicas se aglomeran en qué lugar; así, el territorio se transforma en una suerte de variable independiente en la función del crecimiento innovador. El segundo propone que los lugares y localidades están siendo más y no menos importantes en su contribución a la innovación y a la alta tecnología. (Montes Lira, 2001).

Desde el punto de vista del desarrollo tecnológico, para la globalización la valorización del territorio es importante. La revolución científica y tecnológica de hoy permite, a través de innovaciones y tecnologías apropiadas localmente, la segmentación funcional y territorial de los procesos productivos sin pérdida de eficacia, ni de rentabilidad. Ante la posibilidad de desagregar un proceso productivo en distintos componentes, la empresa que piensa localizar las partes diversas de sus sistemas productivos en diferentes lugares discontinuos en el globo, debe examinar las características de cada lugar para que su inversión tenga un resultado positivo. La globalización exige ahora análisis sociales de los múltiples territorios de producción (Boisier, 2005a).

El conocimiento es, por lo tanto, el eje central de la globalización. Existen nuevas y complejas articulaciones entre conocimiento y territorio, que incluyen temas como innovación y competitividad, aprendizaje colectivo, conocimiento tácito y codificado, surgimiento de regiones cognitivas en el que se incluyen regiones aprendedoras, regiones inteligentes, medios innovadores, etc.. Estas articulaciones muestran una conducta sistémica que opera por encima de las voluntades individuales o colectivas; en este proceso, el territorio desempeña un papel más importante que en el pasado, en el que no debe confundirse el territorio con la distancia; pero el que la globalización estimule o no procesos de cambio social altamente endógenos en algunos territorios, dependerá de las interacciones multifuncionales que se pongan en juego, lo que estará ligado a la evolución de capacidades y competencias que las exigencias de la competitividad harán recaer en el Estado. Lo que parece claro es la necesidad de contar con sociedades locales informadas, motivadas, poseedoras de conocimientos mínimos para entender el propio proceso globalizador, así como socialmente organizadas para actuar de manera consensuada y proactiva (Boisier, 2005b).

También y en contraste con los efectos macro de la globalización, se manifiestan nuevas formas de actuación pública y privada al interior de los países y de manera más intensa en los países subdesarrollados. Como lo expresa Hildenbrand (2006), la fuerte suburbanización expandida a nivel global desde las década de los años 80 ha tenido consecuencias importantes en la reorganización de los territorios subnacionales; se ha producido una ampliación de la escala geográfica de la acción pública local (y de los actores regionales), ya que un

número cada vez mayor de asuntos municipales rebasan los límites administrativos propios y tienen que ser atendidos en un marco de políticas públicas locales-regionales.

De cualquier modo, parece no existir duda de que el capital se ha concentrado en la esfera de la economía internacional, por lo que este esquema genera un tipo de organización territorial basado en la exclusión, ya que trata de imponer formas homogéneas de desarrollo en espacios diferenciados a nivel mundial, aprovechando ventajas específicas, mediante temporalidades limitadas. De esta manera, las regiones mundiales compiten entre sí por atraer capitales pero la mayoría de estas regiones están sujetas a la volatilidad de los mismos, lo cual les limita un desarrollo sostenido.

Para el contexto del ordenamiento territorial, debe tomarse en cuenta entonces que la globalización se impone en espacios diferenciados. En un ambiente de mayor integración económica, los países, las regiones y las ciudades difieren entre sí por la cantidad, tipo de recursos y actores económicos y culturales de que disponen. Sin embargo, los ritmos de crecimiento dependen básicamente del desarrollo de las fuerzas que impulsan el crecimiento y de los efectos de su interacción (Vázquez Barquero, 2005). Este carácter desigual del desarrollo y su expresión en el territorio es lo que mejor justifica una política de ordenamiento territorial, así como la recuperación de la planificación como instrumento en el diseño de políticas públicas con un claro contenido espacial, ante la necesidad de evitar el avasallaje de las fuerzas externas que pueden dejar inviables del desarrollo a múltiples entornos locales.

Por otra parte, el medio rural presenta una problemática peculiar en un mundo donde se está transformando la división internacional del trabajo. Frente a estos cambios, pareciera que a las áreas rurales no les queda otra alternativa que especializarse en nuevas actividades productivas y de servicios específicos. En un ambiente de crisis de producción en el campo y de un deterioro creciente de las condiciones agrarias tradicionales, la posibilidad de incorporar a los territorios rurales en una agenda de desarrollo sostenido, tal y como lo promueven en la actualidad instituciones y organismos internacionales como la FAO, se enfrenta a la restricción, para muchas de las comunidades, de la escasez de recursos propios exigidos por estos modelos, si bien para otras es una posibilidad real de mejoramiento cuando poseen un amplio potencial aprovechable.

En esta dualidad, consideramos que el impulso de políticas de fomento rural enmarcadas en un enfoque territorial del desarrollo y bajo criterios de complementariedad y compensaciones regionales, posibilitan atenuar en una primera fase estas disparidades entre áreas rurales disímboles, y en una segunda fase, a través de estrategias de desarrollo local diversificadas y de acciones dirigidas de ordenamiento territorial, reducir las disparidades e incluso potenciar el desarrollo de las zonas más atrasadas. En este sentido, la respuesta local para enfrentar la diferenciación y la competencia pasa por la formulación y ejecución de estrategias diferenciadas de desarrollo territorial instrumentadas a través de acciones que persiguen el aumento de la eficiencia del sistema productivo, la

mejora en la distribución de la renta y el mantenimiento irrestricto de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural existente.

Se debe insistir en que el logro exitoso de estas iniciativas requiere la instrumentación de las políticas de desarrollo consensuadas y activadas a partir de las iniciativas locales. Su eje es la difusión de innovaciones y el conocimiento en el tejido productivo y social. Crear las condiciones para la expansión y formación de redes de empresas, junto con planes estratégicos de desarrollo regional que traten de articular el territorio de forma más eficiente, constituyen algunos de los principales factores que deben dar cuerpo al nuevo proyecto de desarrollo endógeno y a una mejor organización de los componentes territoriales.

4. PAPEL DEL DESARROLLO ENDÓGENO Y RELEVANCIA DE LOS SISTEMAS LOCALES DE PRODUCCIÓN.

Se entiende al desarrollo endógeno como una estrategia territorial que aprovecha los procesos favorables de la globalización para insertar a las regiones de los países más atrasados en las dinámicas de la competitividad mundial a partir de sus propias potencialidades en recursos naturales y humanos, para que de esa manera irradien beneficios sostenidos en el entorno local.

Aunque existen diferentes posturas sobre el papel que debe jugar la endogeneidad en su relación con el desarrollo regional, es cada vez más reconocida su importancia en los procesos de desarrollo local y se le asigna un lugar preponderante en la nueva política regional. En las décadas anteriores la política regional era competencia casi exclusiva del Estado con un alto contenido centralizador. En la actualidad los cambios han ido en dos direcciones: por un lado el protagonismo importante y creciente de la política regional; y por otra parte, la mayor participación de las administraciones regionales y locales en el desarrollo económico de su territorio (Camargo, 2007).

Los instrumentos puestos al servicio de la política regional han tenido también cambios de gran envergadura para los países y sus regiones. Se vienen dando cambios paulatinos en el uso de los instrumentos clásicos (incentivos a la industria, empresa pública, infraestructura y desincentivo y control de áreas cogestionadas), a otros determinados por políticas más liberales que se caracterizan por un retraimiento de la empresa pública como motor del desarrollo de áreas atrasadas. Y aunque en la nueva política regional se mantiene un papel activo del sector público en los medios tecnológicamente innovadores, se reducen y seleccionan los incentivos regionales.

Estos cambios han planteado una problemática y unas demandas sociales que la tradicional concepción de la política macroeconómica no ha sabido solucionar. Desde hace algunos años ha aparecido como complemento de las políticas tradicionales de desarrollo, un nuevo enfoque basado y fundamentado principalmente en el aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas, entendidas siempre como punto de partida y nunca de llegada para un nuevo tipo de desarrollo centrado en lo local (idem).

La endogeneidad se presenta como opción de desarrollo que está en función de la propia capacidad del territorio para ahorrar e invertir los beneficios generados por su actividad productiva, promoviendo la diversificación de sus economías. Se refiere además a la capacidad del territorio para estimular e impulsar el progreso tecnológico del tejido productivo a partir de procesos de innovación que reditúan en un fortalecimiento de la organización económica local y de su competitividad.

El supuesto es que la conformación del enfoque resulta exitoso como forma de planeación y de ordenamiento territorial, cuando existe una cultura de identidad territorial que permita potenciar la organización productiva y del conjunto de la economía local, estimulando los activos intangibles como son las inercias

regionales ya experimentadas, los derechos de propiedad, la denominación de origen, la calidad organizativa, entre otros.

Una estrategia endógena de ordenamiento territorial debe partir de cuatro planos que a su juicio se cortan y entrecruzan:

- En primer lugar, la **endogeneidad** se expresa en el plano político, donde se manifiesta como una creciente capacidad local para tomar las decisiones relevantes frente a diferentes opciones y estilos de desarrollo, junto al uso de los instrumentos correspondientes; o sea, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo y sobre todo, la capacidad de negociar con los elementos que definen el entorno del territorio, donde debe existir un arreglo político descentralizador.
- En segundo lugar, la endogeneidad está asociada con el plano económico, en la medida que se refiere a la apropiación y reinversión regional de una parte del excedente para diversificar la economía local, lo que le otorga una base de sustentación a largo plazo. Esto significa en la práctica intentar conciliar la propuesta estratégica de largo plazo del territorio con las estrategias de largo plazo de los segmentos del capital extralocal. La reinversión regional dependerá de las expectativas económicas del territorio y del pacto, acuerdo o proyecto político entre las fuerzas sociales que se interesan en el futuro y que actúan en función de ello.
- En tercer lugar, la endogeneidad también se refleja en el plano científico y tecnológico como la capacidad interna de un sistema, en este caso de un territorio organizado, para generar sus propios impulsos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema mismo. La existencia de un sistema local de ciencia y tecnología es una situación de trasfondo.
- En cuarto lugar, la endogeneidad se corresponde con el plano de la cultura, como una matriz generadora de la identidad socioterritorial, lo que resulta fundamental. La cultura local recuperada y simultáneamente construida requiere de la participación colectiva. (Boisier, 2005b).

Al partir del criterio de la diversificación de las economías locales como forma de mantener procesos dinámicos y sustentables del crecimiento regional, éste se convierte por sí mismo en un criterio de ordenamiento territorial, en tanto implícitamente garantiza el cuidado y renovación de los recursos naturales, junto con el arraigo de la población en una perspectiva de mejores niveles de vida que a la vez garantiza también el mejor cuidado de los recursos y nuevas búsquedas controladas de sus potenciales. De ese modo plantea también diversos senderos de crecimiento que revertirían la inestabilidad del crecimiento al apostar a la explotación de un solo recurso, sea éste de cualquier tipo.

En tal caso, se acepta que los elementos más comunes del desarrollo endógeno serían: el cambio y adaptación institucional; la difusión de las innovaciones y del conocimiento; la organización flexible de la producción; y, el desarrollo integral del territorio. Sin embargo, la consideración de dichos elementos en una estrategia de ordenamiento territorial-regional, no tiene sentido sin la organización de los sistemas productivos locales, en tanto fuerza motriz de los procesos de acumulación de capital en el territorio. En esta visión, los sistemas productivos locales resultan un modelo de organización de la producción, basado en la

división del trabajo entre las empresas, junto con la creación de un sistema de intercambios locales que produce el incremento de la productividad y el crecimiento de las economías locales.

Si lo que se pretende es una forma moderna de organización territorial, Vázquez Barquero (2005) señala que la vía para implementar estrategias exitosas de desarrollo endógeno a partir de las diferentes potencialidades regionales, consiste en definir las bases para la creación de un sistema de redes y sistemas flexibles de empresas, la interacción de las empresas con los actores locales y las alianzas que permitan a los sistemas productivos generar economías locales. Al respecto, uno de los mecanismos que estimulan el aumento de la productividad y el desarrollo económico local es la adopción del conocimiento generado, junto con la adopción y difusión de innovaciones. Esto impulsa la renovación y la transformación del sistema productivo, lo mismo que a las empresas instaladas en el entorno territorial, ampliar la dimensión de los mercados y la diversificación de productos y servicios para crear unidades diversas de menor dimensión y económicamente más eficientes que refuercen las economías internas de escala. Sin embargo, para que estos factores consoliden presencias regionales, la promoción y gestión del desarrollo endógeno requiere de un replanteamiento en el enfoque de la planeación regional mexicana y de su ubicación, desde una dimensión territorial, dentro de las políticas públicas. En este sentido, los objetivos de política nacional territorial son fundamentales en el ordenamiento territorial y consisten en lograr un desarrollo integrado, armonioso y equitativo, preservando y mejorando las condiciones ambientales e incluyendo aspectos sociales, económicos y ambientales.

En tal caso, la noción de entorno local contendría algunos rasgos fundamentales que lo diferencian. En primer lugar hace referencia a un sistema territorial que amplía las fronteras formales y asocia municipios y localidades con intereses comunes, y va más allá de considerar a los territorios como mero soporte de los recursos en que se apoyan las actividades productivas y las relaciones económicas y sociales, más bien representa el lugar ampliado en que los actores locales se organizan, utilizan los recursos materiales, producen e intercambian bienes y servicios. Por tanto, el entorno local pone de manifiesto la relación entre territorio e innovación a través de las empresas, lo que otorga validez al argumento de que el desarrollo tiene un carácter territorial.

Esta nueva política tendría como principio poner el acento en dotar a los territorios y a los sistemas productivos, con los servicios que las empresas necesitan para facilitar los procesos de competitividad, sin aportar fondos directamente a las empresas. En este caso, los actores locales desempeñan un papel central en la definición, ejecución y control del proceso. En su forma más avanzada, dichos actores se organizan y forman redes que sirven de instrumentos para estimular el conocimiento y el aprendizaje sobre las dinámicas del sistema productivo y de las instituciones, para acordar iniciativas y ejecutar las acciones que integra la estrategia de desarrollo.

Por otra parte, el avance de esa nueva política, con énfasis en el ordenamiento territorial, requiere de un nuevo arreglo social y económico entre los actores,

articulados en una estrategia regional, plasmada en la planificación del territorio, que considere los factores externos, junto con un diagnóstico donde se ubiquen las principales orientaciones, además de los desajustes que ha tenido el desarrollo regional, particularmente en el caso de México.

5. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA PLANEACIÓN REGIONAL DE MÉXICO.

México cuenta con larga tradición de políticas de corte regional, sin embargo el ordenamiento territorial ha sido apenas incorporado dentro de las estrategias de planeación espacial, las cuales presentan, la mayoría de veces un espectro difuso dentro de las políticas públicas, tanto en orientación como en continuidad. Dichas políticas han propuesto, más bien, el desarrollo regional a partir de una visión sectorial que integra la cuestión regional de manera aislada en algunos programas operativos y en la mayoría de las veces vincula a estrategias coyunturales que buscan la explotación de un recurso determinado, el aprovechamiento de inversiones externas, o el beneficio de las ventajas de la fuerza laboral o las ventajas de ubicación de un lugar para alcanzar la conectividad con los mercados. Por ello, el ordenamiento territorial es dentro de las políticas públicas en México apenas una aspiración.

Para trascender estas limitaciones, el ordenamiento territorial debe conformar un binomio integrado al desarrollo regional y éste, a la vez, tiene que entenderse (dentro de la nueva planeación regional) como un factor dinámico que garantice el crecimiento armónico del territorio a partir de la interacción de todos sus componentes y actores. Para que esto funcione el Estado debe recuperar su papel de conductor del desarrollo mediante la planeación y evaluación continua y flexible, adecuada a los nuevos procesos de economía abierta y previendo los efectos críticos de la globalización sobre el territorio nacional. El diagnóstico sobre las características del desarrollo regional es entonces una condición necesaria.

El Estado mexicano fue en el pasado un animador importante del desarrollo regional a través de la obra pública que tenía una fuerte irradiación territorial; impulsó también proyectos específicamente regionales como el desarrollo por cuencas hidrológicas, otros orientados al desarrollo de enclaves industriales minerometalúrgicos, petroleros y petroquímicos principalmente en las costas mexicanas. Estas experiencias y muchas más registradas en la historia reciente, contaron con modelos y enfoques diversos de importancia técnica y operativa que sin duda fueron de gran relevancia en su momento, sin embargo, hasta ahora no se ha concretado un esfuerzo de integración de estas experiencias cuyo fin estuviera determinado por el objetivo de conformar una cultura política de la planeación integral y la aplicación de un criterio sostenido para el desarrollo armónico de las regiones y las entidades federativas del país.

En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial 2001–2006 se establece como gran periodo de aplicación de políticas urbanas y regionales el que va de 1915 a 2000, en donde se reconoce sin embargo, que no se logró mantener un hilo conductor que orientara sobre la administración integral

del territorio nacional, aunque se caracterizó por un desarrollo urbano y regional sostenido. Nosotros agregamos una quinta etapa correspondiente al gobierno de Vicente Fox.

- La primera comprende de 1915 a 1940, en la cual destacan políticas pioneras para el desarrollo regional, entre las que sobresalieron la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1915 y, sobre todo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, misma que da origen a un conjunto de leyes federales que enriquecieron los instrumentos para la industrialización del país y las grandes obras de infraestructura.
- En la segunda, de 1940 a 1976, el Estado se fija como función prioritaria el crecimiento económico de México, pero no se visualizó el futuro de la estructura urbana y regional del país. Es la etapa en que surgieron algunas políticas enfocadas al desarrollo regional, que se dirigían hacia la desconcentración de las ciudades más pobladas a nivel nacional y a la administración territorial, adecuada al modelo de sustitución de importaciones. Se favoreció la industrialización de la Ciudad de México, a través de políticas sectoriales y aisladas. Con la creación de las Comisiones de Cuencas Hidrológicas en 1946, se iniciaron los planteamientos del desarrollo regional, pero no se logró la articulación regional con beneficios locales.
- En la tercera etapa, de 1976 a 1988, inicia la institucionalización de las políticas para el desarrollo urbano y regional, mediante la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, se establecieron las bases del sector de desarrollo urbano y regional. Si bien no se logró iniciar el proceso de ordenación del territorio, se visualizó la necesidad, por parte del Estado, de intervenir en el proceso de planeación del desarrollo. Además, no se materializaron las directrices para lograr que el desarrollo regional se consolidara en la transformación espacial de la economía nacional.
- En la cuarta etapa, de 1988 al 2000, se dirigieron los esfuerzos por insertar a México en los mercados internacionales y formalizar la integración económica con los Estados Unidos de América. Se creó la Secretaría de Desarrollo Social y se institucionalizó la política de combate a la pobreza; sin embargo, nuevamente se perdió la oportunidad de actuar en la organización espacial y en la estructura nacional; los grandes recursos movilizados se concentraron nuevamente con enfoques sectoriales. De cualquier manera, un avance importante es que las nuevas reformas al artículo 115 constitucional otorgaron a los municipios un mayor grado de responsabilidad en materia de desarrollo urbano, lo cual promovió la descentralización de manera acelerada.
- Una quinta etapa corresponde al periodo 2000-2006 marcado significativamente por el cambio en la conducción política del país, al asumir el gobierno de la República un candidato proveniente de un partido distinto al PRI. No obstante, el signo representativo de este gobierno fue de continuidad explícita en las orientaciones de la política macroeconómica, en la política nacional, en la política internacional y en las estrategias de carácter regional, metropolitano y territorial que siguieron cursos similares al periodo anterior, es decir, con un fuerte sesgo sectorial y de descoordinación institucional. Destaca sin embargo cierto énfasis dado a una estrategia de ordenamiento territorial con un carácter nacional-regional que incluso alcanzó a pernear a los niveles

municipales de algunas regiones del país. El Programa de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio fue el instrumento que acompañó las decisiones de carácter espacial en los niveles estatales, municipales y de regiones especiales.

Deben reconocerse los logros alcanzados en las primeras etapas, tomando en cuenta que coinciden con un momento en que prácticamente inicia la reconstrucción del país, después del largo periodo revolucionario, al igual que si consideramos las dificultades del reparto agrario, la falta de financiamiento interno y externo, la escasa experiencia en planeación regional y el inicio apenas de la construcción del entramado institucional. Sin embargo, el modelo de desarrollo altamente centralizado, su enfoque sectorial y casuístico, la implementación de dinámicas regionales basadas principalmente en la obra pública del gobierno, junto al elevado control del Estado mexicano de las decisiones en política económica, no desprovistas de un alto contenido de corrupción en el manejo del gasto, los efectos negativos del modelo de economía cerrada, llevó a una dispersión de los esfuerzos, a la ausencia manifiesta de la planeación regional y del ordenamiento territorial a través de la actividad económica y de la orientación de los asentamientos de población y a la generación de los desequilibrios regionales y urbanos que se presentaron posteriormente en el país y que a la fecha siguen presentes.

En las etapas más recientes es significativo el peso que tiene el proceso de urbanización altamente concentrado que se dio de manera preponderante en la región centro del país, destacando el Distrito Federal y Estado de México. El 50% de la población se localiza en 7 de las 32 entidades del país. Igual ocurre con el PIB: el DF y el Estado de México generan juntos el 33% del PIB nacional, lo cual si bien refleja la relación entre la concentración demográfica y la capacidad productiva debido a la existencia de mercados más amplios, también expresa la falta de ordenamiento territorial que disminuye el potencial productivo del resto del país. (Mercado, 2005).

Entre 1993 y 2005, los estados del Norte, donde las actividades económicas están orientadas a las exportaciones, aumentaron su PIB real per cápita a una tasa del 1%, mientras que los estados del Sur se situaron por debajo de esta proporción. Esto se explica por el hecho de que los primeros, además de encontrarse cerca de los mercados potenciales, se beneficiaron de un gasto muy importante en infraestructura pública a lo largo de varias décadas, por lo que al momento de abrirse a los mercados internacionales, sus empresas tuvieron el tamaño y la capacidad necesarias para modernizarse, innovar y enfrentar las condiciones de competencia impuestas por la integración comercial. Los segundos, en cambio, con bienes agrícolas básicos cuyas exportaciones apenas si se incrementaron durante el periodo, una base manufacturera conformada por pequeñas empresas y una infraestructura de comunicaciones y transportes deficitaria, se beneficiaron muy poco o casi nada de los flujos de inversión extranjera y de las transferencias de tecnología.

La resultante de este desarrollo desigual es una matriz tan desequilibrada entre regiones como desarticulada entre sectores. Para Mercado (ob cit), esta elevada

concentración y dispersión entre regiones plantea retos de organización espacial y planeación en dos direcciones: a) fortalecer las pequeñas y medianas ciudades que presentan potencial de desarrollo, al mismo tiempo que regular la expansión de las áreas metropolitanas más grandes; y, b) fortalecer la conectividad entre regiones y atender las necesidades de localidades remotas mediante la creación de una masa crítica suficiente que asegure a personas y empresas el acceso a servicios básicos, considerando una organización más efectiva entre los tres órdenes de gobierno.

Casi en el mismo sentido coinciden algunas propuestas recientes en materia de legislación. En la iniciativa de Ley General de Planeación del Desarrollo Nacional y Regional (2005) y la reforma correspondiente a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se reconoce que el desarrollo del México independiente ha estado estrechamente ligado con sus regiones, ya que durante el siglo XX en particular se impulsó un modelo que permitió aprovechar mejor las ventajas comparativas del país con el exterior, al tiempo que crear una amplia infraestructura básica y de servicios. En el mismo documento se señala que el país cuenta con ciudades y zonas que son comparables con las regiones más prósperas y con mejores niveles de vida del mundo, que conviven con regiones y comunidades que son comparables con las más pobres y atrasadas; esto se debe a un largo periodo de federalismo centralista, que privilegió el desarrollo de algunas regiones, en perjuicio de otras. En la misma iniciativa se establece la conveniencia de ampliar el margen de cooperación entre estados y municipios, ya que muchas de ellas enfrentan problemáticas similares; lo mismo sucede a nivel federal o estatal, en donde con frecuencia la coordinación entre dependencias e instituciones es prácticamente nula. Se requiere entonces que el Estado promueva las ventajas y beneficios que ofrecen las distintas regiones a los inversionistas, profundizando en la desregulación a nivel federal, estatal y municipal. Propone también como indispensable la participación amplia de la sociedad en los procesos de planeación, ejecución y supervisión de las acciones públicas a través de nuevas instituciones como las Agencias para el Desarrollo Regional. (Senado de la República 2005)

En otro sentido Héctor Ferreira en su libro *Construir las Regiones* (2005) señala que a partir de la década de los sesenta el desarrollo regional se reorienta según el reconocimiento de que los desequilibrios regionales constituyen un aspecto consustancial al proceso mismo de desarrollo y no como parte de una transición desarrollo–subdesarrollo. Según dicha apreciación, en 1972 se estableció, en la Secretaría de la Presidencia, el Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México (PDRUM), con la asistencia técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, cuyo propósito era formular una política regional de desarrollo. Este propósito aludía ya a una aproximación regional sobre la política de desarrollo nacional, más que al establecimiento de políticas casuísticas de desarrollo de las regiones.

Un planteamiento específico de ordenamiento territorial se recoge en el Programa de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el cual representó sin duda un avance en la visión territorial del desarrollo y una metodología más consistente de su ordenamiento.

Dicho programa se propuso el establecimiento de una política de ordenación del territorio integradora de todos los ámbitos espaciales del sistema de asentamientos humanos, (desde las localidades más pequeñas y dispersas hasta las grandes metrópolis), con un esquema de planeación y actuación básicamente de carácter social dirigido a combatir la pobreza y la marginación. El programa también se propuso mejorar la eficiencia económica del territorio, fortaleciendo la cohesión política, social y cultural del país.

El contenido de este programa federal es amplio, pero lo esencial se centró en la recuperación del enfoque regional como parte de su estrategia básica, con un propósito explícito de responder a una distribución más equitativa de las regiones mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno. Para el logro de este propósito el Programa impulsó una estrategia ordenamiento territorial cuya definición estratégica consintió en reconocer que el desarrollo territorial depende de la plenitud con que se aprovechen las potencialidades de cada territorio, del involucramiento y participación activa de todos los actores locales y regionales, y de una intervención comprometida del Estado a optimizar el aprovechamiento del potencial de cada territorio y obligada a reducir las disparidades existentes. La estrategia de ordenamiento territorial consideró tres visiones: a) un desarrollo endógeno que reconozca la fortaleza del territorio y sus oportunidades; b) un desarrollo que reconcilie los objetivos de la eficiencia económica, cohesión social y equilibrio ecológico; y, c) un desarrollo basado en la rendición de cuentas y el fortalecimiento de los mecanismos de gobernabilidad.

A seis años de la aplicación de este Programa el balance que arroja es limitado si bien favorable en el aspecto de insistir en la necesidad de generar un modelo de políticas territoriales dirigidas mejorar el equilibrio de la regiones y microregiones del país. Queda ahora la espera para conocer los contenidos y alcances del nuevo programa que el gobierno actual emprenderá.

Una posición mucho más crítica sobre el papel del Estado y de las políticas de carácter regional aplicadas en México, la expone Ferreira (2005) quien señala que el enfoque sectorial de las políticas públicas, separa la realidad que debe ser objeto por parte del gobierno; asimismo, reduce la complejidad de esa realidad a elementos simples que puedan ser administrados en el sentido de una asignación clara de responsabilidades dentro del sector público. Señala el autor que el enfoque regional tiene como características esenciales la integralidad, la intersectorialidad, así como una referencia explícita al territorio. Al contrario de las políticas sectoriales que tienden a homogeneizar el territorio, la política regional reconoce la heterogeneidad y la diversidad de condiciones y problemas que en éste prevalecen.

Se reconoce, sin embargo, que los dos enfoques no son excluyentes sino complementarios en la formulación de políticas públicas. El problema estriba en el predominio que tiene el enfoque sectorial sobre el regional en este momento en México y el escaso aprovechamiento que se tiene del enfoque regional para la planeación moderna del territorio en México.

6. INSISTIR EN UNA POLÍTICA INTEGRAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL PAÍS.

La mayoría de los análisis coinciden en que el desarrollo regional en México presenta carácter territorial distorsionado y aunque se reconocen acciones regionales se carece de una política pública con enfoque integral que considere los distintos aspectos que le dan unidad (Palacios, 1989; Garza et. al, 1991; Bassols, 1992; Aguilar et. al., 1996; Garza, 2003; Delgadillo, 2004). Dichas acciones de desarrollo regional han sido por lo general improvisadas y no se encuentran integradas como prioridad dentro de la política económica; además, la estructura focalizada y atemporal de la inversión sectorial impide la consolidación de procesos regionales amplios, la creación de soportes para un desarrollo endógeno más competitivo y la posibilidad de conexiones interregionales que lleven a la maximización de beneficios. Por ello, la decisión de tomar a la inversión como activadora del crecimiento económico, ha propiciado el surgimiento de puntos dinámicos focalizados que en el pasado se correspondieron con la explotación de un recurso productivo, con una posición privilegiada en términos de los flujos internos del comercio, con la orientación territorial de los beneficios de las políticas públicas en el renglón de infraestructura, servicios o desarrollo turístico, o bien siguieron la inercia en cuanto a la generación de actividades para satisfacer la demanda de concentraciones históricas de población en el país.

En este marco paradigmático, el nuevo desarrollo territorial que se propone se ubica en una dimensión regional de la planificación, en concordancia con el desarrollo local. Los principales componentes que estructuran la planeación territorial y que le dan su contenido, siguen siendo los grandes temas esenciales de toda región, como son las redes de infraestructura, el uso adecuado de los suelos, los asentamientos irregulares, la expansión urbana y los límites de la ciudad, el desarrollo rural en sus nuevas dimensiones, el impulso a las actividades económicas diversificadas y emergentes, las necesarias relaciones entre factores endógenos del desarrollo local y sus vínculos con los factores y procesos externos.

Hoy las ciudades y regiones mexicanas están en situación de competencia para atraer actividades económicas, empleo e infraestructura. Sin embargo no todos los territorios están implicados en este proceso de competencia sobre bases iguales, y queda de manifiesto que el proceso llega a sus límites cuando la competencia se convierte en ineficacia por la vía de la disipación de esfuerzos e inversiones. Frente a esta situación de polarización funcional de los territorios, es ámbito de competencia de una política con enfoque regional el visualizar el papel de la competitividad más allá del factor empresarial, es decir una visión sistémica desde la perspectiva espacial que permita reconocer a este concepto tan discutible y cuestionado, como un posible factor de inclusión de los territorios marginados, a través de procesos de complementariedad, subsidiariedad y colaboracionismo social-empresarial. La aplicación de este modelo de competitividad territorial sistémica (inicialmente concebida por el German

Development Institute¹⁴¹), potenciaría, a través de un sistema de desarrollo nacional sobre bases regionales, beneficios territoriales resultado de las ventajas que ofrecen los factores locales y regionales (a lo que comúnmente se denomina factores endógenos del desarrollo).

Por otra parte habremos de reconocer que la competitividad exige entornos territoriales sostenibles desde la perspectiva de las concertaciones público-privadas dentro de un marco de regulaciones e instituciones capaces de sostener procesos de crecimiento bajo un sustrato de infraestructura y servicios. Junto a ello, la gobernabilidad democrática, unida al objetivo incuestionable de impulsar mejoras en las condiciones sociales y de vida de la población, debe propiciar también la estabilidad económica en donde el éxito de los sistemas productivos dependan, como señala Romano Prodi (CEPAL, 1998), de la capacidad de activar procesos de crecimientos endógenos y no de la dependencia externa, es decir, de generar empresas, competencias e innovaciones a través de las fuerzas y las instituciones locales y sus relaciones”. Es precisamente por ello que surge la necesidad de nuevas prácticas de planeación y operación territorial, a partir de instrumentos, programas y proyectos englobados en torno al concepto de desarrollo y ordenamiento territorial. La pura racionalidad económica de mercado no puede resolver los problemas derivados de la necesidad de una activación productiva a escala local, en contextos de una alta diferenciación entre territorios.

Para alcanzar estos propósitos los objetivos de política nacional desde una visión territorial son fundamentales, y consisten en lograr un desarrollo integrado y equitativo, preservando y mejorando las condiciones ambientales, y priorizando aspectos sociales, económicos y de gobernanza incluyente.

7. PROPUESTAS Y ACCIONES.

Se han presentado en los apartados anteriores enfoques y elementos representativos que debería contener un modelo alternativo de Política Territorial para el país. Se han resaltado también aspectos particulares del desarrollo endógeno y de los factores exógenos necesarios de ser considerados, y que creemos son básicos para potenciar este nuevo modelo de desarrollo nacional y regional. Retomando estos planteamientos, reconocemos que la planeación territorial debe ser concebida como un instrumento que persiga, en primer lugar, promover y consolidar formas de ocupación y aprovechamiento del territorio compatibles con sus ventajas comparativas, características propias y potencialidades; en segundo lugar, prevenir, controlar, corregir y, en su caso, revertir los desequilibrios que se observan en el desarrollo territorial del país y, por último, propiciar patrones de distribución de la población y de las actividades productivas consistentes con la habitabilidad y potencialidad del territorio.

Para el diseño de una política de planeación territorial integral es preciso conjugar dos enfoques: uno que trate de dar una nueva dimensión a la gestión de las

¹⁴¹ Ver por ejemplo, Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D., y Meyer-Stamer, J. (1994). “Competitividad Sistémica: Competitividad Internacional de las empresas y políticas requeridas”, Berlín, 1994.

políticas sectoriales integrándolas a diferentes niveles territoriales y profundizando en el examen de sus interacciones, es decir un enfoque de multisectorialidad; y otro que establezca un marco de integración territorial que tenga en cuenta las distintas formas de organización política y espacial de la región. También, dado el grado de asimetrías entre regiones, estados y municipios, estos enfoques deben contemplar el diseño y aplicación de políticas territoriales diferenciadas, lo cual sin duda potenciaría un desarrollo regional más equitativo para el conjunto del país y sumaría a favor de la cohesión social y territorial hoy ausentes en el panorama nacional. Algunas de estas ideas podrían sistematizarse de la siguiente manera:

- Las políticas sectoriales y su aplicación en los ámbitos federales y regionales, requieren de una organización armónica del territorio que permita promover el desarrollo interno de las regiones con un sentido de equidad económica y social, al mismo tiempo, deben mantener el impulso que hoy tienen aquellas regiones cuyos potenciales expresados en recursos naturales y productivos les han permitido procesos de crecimiento más dinámicos a partir del aprovechamiento de sus propias gestiones regionales, sus relaciones intranacionales y el papel del marketing internacional que hoy se expresa como una realidad de las nuevas interacciones de algunas de las ciudades del país.
- En este contexto, las nuevas funciones de gobierno, en todos sus niveles, deben expresar corresponsabilidad con estas acciones si es que el objetivo consiste en la promoción económica y social de las regiones. Estas nuevas funciones podrían operar a través de mecanismos y formas actualizadas de administrar los recursos locales, promover el desarrollo regional y atender las demandas de la población que se manifiestan con argumentos cada vez más propios de una expresión colectiva. Sin embargo, esta nueva forma de pensar el quehacer público gubernamental está aún lejos de manifestarse como una expresión generalizada en el territorio nacional; lo que hoy observamos son participaciones coordinadas entre los niveles federal, estatal y municipal que se manifiestan más como reacción a la presión que surge de las demandas sociales, políticas y económicas, con respuestas parciales y generalmente desarticuladas, que dejan de lado una visión integral y territorial de los problemas que aquejan al país en su conjunto y a las regiones en lo particular.
- Es preciso reconocer la influencia que la globalización produce en el ámbito regional por la escala, profundidad, intensidad, velocidad y complejidad (Bifani, 1999). Esta influencia afecta procesos de participación política y social, y determina, en muchos casos, acciones de economía local a las cuales deben atenderse las nuevas relaciones humanas en el campo, en las ciudades y en el conjunto de los procesos productivos que se llevan a cabo en el territorio nacional; hoy el ámbito local e internacional se “vigilan” mutuamente y por lo tanto las exclusiones quedan evidenciadas. Ante ello, las políticas y la gestión del desarrollo regional obligan a acciones coordinadas en las que todos los niveles regionales se miren en un mismo espejo de la globalización.
- La acción de gobernar implica necesariamente promover políticas coordinadas cuyo propósito se centre en reducir las brechas entre entidades y municipios, revertir el deterioro de las condiciones sociales y del medio ambiente regional y fortalecer el desarrollo de las regiones más dinámicas. Ante tales retos, es obligado reasignar funciones compensatorias al desarrollo nacional (y

sectorial) que favorezcan el intercambio regional y promuevan saldos favorables para las regiones más atrasadas, que incidirán en el futuro también en una conciencia regional de parte de los actores locales, que hoy se sienten excluidos de las decisiones.

- En el ámbito de la descentralización, los esfuerzos que se promuevan deben incidir en acciones regionales cuyo propósito fundamental sea el de proveer más y mejores funciones organizacionales entre todos los actores, a través de la corresponsabilidad del gobierno. Sin embargo, deben prevenirse efectos no deseados ya que la descentralización o ciertos métodos para descentralizar implican riesgos y no siempre garantizan el efecto deseado de un mejor crecimiento económico, y pueden incluso ir en contra del propio desarrollo de las regiones.
- Por lo tanto, la acción de planificar el territorio, es decir, a los estados, a los municipios y a las regiones, consiste en un proceso incluyente en que básicamente los protagonistas de esta acción se preparan para tomar decisiones en un ámbito espacial determinado. Las decisiones de cierta trascendencia se basan en el poder. Por ende, la planificación es parte del ejercicio del poder en la sociedad regional. Hoy, pareciera que los procesos de la globalización se contraponen a esta posibilidad de organización espacial, sin embargo, lo que en la realidad viene aconteciendo tiene que ver, por una parte, con el reacomodo funcional de los recursos y los capitales nacionales (y regionales) en un sentido de estrategia competitiva respecto de los capitales externos que se apropian con una rapidez inesperada de los mercados locales, al interior de los cuales la competencia internacional les impone caminos de asociación que les permita redimensionar su participación en el marco de la globalización.
- Con los cambios políticos y los procesos de descentralización que se vienen dando en las dos últimas décadas a favor de los actores locales, se ha favorecido también una nueva dimensión de la administración pública y de la gobernabilidad territorial a través de un activo papel de estos actores que trascienden la esfera económica y financiera, y representan indudablemente un factor de presión real que lleva a modernizar los sistemas de administración y función pública en los gobiernos municipales y estatales, y, establece como reto del futuro inmediato, la necesidad de readecuar a los tiempos actuales, formas y modelos de organización territorial que incluyan el desarrollo de las regiones en concordancia con las dinámicas de la globalización.
- Es por ello que se hace urgente redimensionar las funciones de gobierno y el papel del Estado. Esta nueva dimensión no representa una vuelta al pasado, por lo contrario, las discusiones actuales que se dan en el ámbito mundial sobre el futuro de la organización de los territorios nacionales, plantea la necesidad de asignar nuevos roles a la planeación regional a partir de un nuevo papel de los gobiernos al interior de los países. Se busca que los efectos sean significativos en las tendencias de cambio territorial de los países, dado que las empresas transnacionales visualizan a los países crecientemente como plataformas de producción para la economía global; en este camino, creemos que es posible identificar nuevas dinámicas de cambio territorial asociadas a la economía global, sin descuidar la equidad social y territorial. También las empresas requieren ubicar distintos tipos de operaciones y funciones dentro de cadenas productivas que integran a otras

empresas con determinada lógica en cada caso y atendiendo a factores específicos. La contrapartida de esta lógica de localización de procesos productivos es la emergencia de nuevas funciones económicas de las ciudades en el contexto de la economía global (Ferreira, 2005).

- Organizar adecuadamente las nuevas funciones urbano regionales de las ciudades en el contexto de la economía global, representa un reto que implica considerar estrategias de cambio territorial y planeación urbana y rural incluyente, en las que sin duda siguen teniendo un peso preponderante los procesos históricos, las condicionantes geográficas locales y los efectos territoriales no contemplados de las políticas sectoriales des-reguladoras en boga. Situarse en una posición contraria que promueva la simple promoción económica desligada de un contexto sociopolítico y cultural propio del sentir local, corre el riesgo de una fractura mayor del territorio nacional entre regiones que aspiran a ser integradas al modelo global, con posibilidades de crecer a ritmos más acelerados, y aquellos espacios que se quedan progresivamente a la zaga del modelo de vinculación internacional que insistentemente hoy se pregona.
- Finalmente, debemos reconocer que en el nuevo contexto creado por la emergencia de la economía global y por las tendencias de cambio territorial, el desarrollo económico regional adopta nuevas modalidades, en donde las políticas y acciones predominantes se orientan básicamente a la atracción de inversiones, con un enfoque de mercadeo de ciudades y regiones. También se orientan a fortalecer las condiciones locales de la competitividad de las empresas dentro del enfoque “porteriano” de la ventaja competitiva de las regiones. Con estos objetivos, es notoria la necesidad de intensificar las relaciones horizontales entre ciudades y regiones, que no son sólo de competencia sino también de complementariedad. En este camino, los actores fundamentales de estas políticas y de los nuevos procesos de desarrollo son los gobiernos en asociación con los actores locales y regionales, en un contexto reconocido de multidimensionalidad de procesos, de redes solidarias de participación y de estrategias económicas que dimensionen la multisectorialidad territorial como sustento del nuevo desarrollo regional que el país requiere.

8. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, A. G. (et. al.) (1996). *Las ciudades intermedias y el Desarrollo Regional en México*. UNAM, El Colegio de México, CNCA, México.

ANTA, S.; ARREOLA, A.; GONZÁLEZ, M. A; Y ACOSTA, J. (COMPILADORES) (2006). *Ordenamiento Territorial Comunitario: Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, México.

BASSOLS BATALLA, ÁNGEL (1999). "Investigaciones urbanas y regionales de México: ¿para conocer o transformar una realidad?", en: Humberto Muñoz (Coord.) *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*. Miguel Ángel Porrúa-Coordinación de Humanidades, México.

BIFANI, PAOLO (1998). "Globalización, economía y democracia". *Revista Internacional de Filosofía y Política*, núm. 12, UAM Iztapalapa-UNED, México.

BOISIER, SERGIO (2005A). "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?". *Revista de la CEPAL* núm. 86, Santiago de Chile.

BOISIER, SERGIO (2005B). "¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?" Documento de Trabajo número 6, CEPAL, Santiago de Chile.

CAMARGO MORA, MARÍA GABRIELA (2007). "Desarrollo endógeno local", documento de trabajo, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. En la web: <http://gabrielaterritorio.blogspot.com/2007/04/desarrollo-endogeno-local-i.html>

CEMAT (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), 20 de mayo, Torremolinos, España.

CEMAT (2006). *Declaración de Lisboa: Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: Puentes a través de Europa*. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (CEMAT), 26-27 de octubre, Lisboa, Portugal.

CEPAL-ONU (2004). El Plan de Acción Regional de América Latina para los Asentamientos Humanos, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

DELGADILLO MACÍAS, JAVIER (2004). Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México. CRIM/UNAM, México.

DELGADILLO MACÍAS, JAVIER (2005). *El ordenamiento territorial en el marco de la planeación territorial del país*. (Documento de discusión), SEDESOL, México, septiembre.

ESSER, K., HILLEBRAND, W., MESSNER, D., Y MEYER-STAMER, J. (1994). *Competitividad Sistémica: Competitividad Internacional de las empresas y políticas requeridas*, Berlín, 1994.

FERREIRA, HÉCTOR (2005). Construir las regiones: Por una aproximación regional a la formulación y gestión de políticas públicas en México Centro Lindavista, CRIM/UNAM, Colegio Mexiquense, Colegio de Tlaxcala, México.

HENG-FU ZOU Y HAMID DAVOODI (1996). *Fiscal decentralization and economic growth. Working paper* No. 680-02C, Departamento de Investigaciones Políticas, División de Economía Pública, Banco Mundial.

HILDENBRAND, ANDREAS (1998). *Política de ordenación del territorio en Europa*. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Colección Kora, número 8, segunda reimpresión, Sevilla, España.

HILDENBRAND, ANDREAS (2006): "Las redes de cooperación entre ciudades: la experiencia europea", en: *Una nueva cultura del territorio. Criterios sociales y ambientales en las políticas y el gobierno del territorio*, Alex Tarroja y Roberto Camagni (coords.), Diputación de Barcelona.

JORDÁN, RICARDO Y FRANCISCO SABATINI (1988). “Economía política de los desastres naturales: Prevención y capacitación”. *Revista EURE*, volumen 14, número 43, Santiago de Chile.

MERCADO, ÁNGEL (2005). Perspectivas de la OCDE sobre los procesos territoriales en México. (mimeo). México, septiembre.

MONTES LIRA, PEDRO FELIPE (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.

OCHOA, FELIPE Y ASOCIADOS (2005). Líneas estratégicas para el ordenamiento y desarrollo territorial del país. SEDESOL, México. noviembre.

PRODI, ROMANO (1998). “Modelo de la pequeña y mediana empresa y desarrollo de América Latina”, Conferencia en CEPAL (03-03-1998), mimeo, Santiago de Chile.

PUJADAS, ROMÁN (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Edit. Síntesis, Madrid.

ROJAS, CARLOS (2004). “Iniciativa de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en materia de Desarrollo Regional”. Senado de la República. México.

SCHLOTZFELDT, C. (1998). “El Ordenamiento Territorial Ambiental: una tarea factible. Santiago”. *Serie Azul* número 28, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

SCHLOTZFELDT, C. (1998). “Regionalistas y ambientalistas; un encuentro en el territorio”, *Serie Azul* número 21. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

SEDESOL (2001). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*. México.

SENADO DE LA REPÚBLICA (2005). “Iniciativa de dictamen de la Ley General de Planeación del Desarrollo Nacional y Regional y de reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal”. *Gaceta Parlamentaria*, LX Legislatura, 15 de diciembre, Ciudad de México.

VÁZQUEZ BARQUERO, ANTONIO (1999). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Ediciones Pirámide, Madrid.

VÁZQUEZ BARQUERO, ANTONIO (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Ed. Antoni Bosch, Barcelona.



Reflexiones en torno a los planes territoriales de Canarias

Dr. Gerardo Delgado Aguiar

Decano de la Facultad de Geografía e Historia

Departamento de Geografía. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

En Canarias, las normativas reguladoras de carácter legislativo y ejecutivo para el planeamiento son numerosas y, ciertamente, desde hace una década la instrumentalización de la protección territorial está altamente desarrollada (Suay y Domínguez; 2005). Sin embargo, el extenso repertorio normativo no está acompañado de efectivas medidas de apoyo económico de una parte y corrector de otra. Por el contrario, se procede, por ejemplo, a la apertura de expedientes sancionadores que posteriormente tienen un tratamiento muy benevolente; o se acude, de modo cada vez más frecuente, a los tribunales de justicia para que éstos diriman sobre los comportamientos o decisiones provenientes de los ayuntamientos y de los particulares, trasladando al campo de lo penal situaciones que perfectamente se podrían resolver en las comisiones administrativas respectivas y aplicando los filtros que propone la ley. Esta situación de permanente litispendencia conlleva además costes económicos elevados para las administraciones que interponen los recursos, acentuando el carácter desorganizado e improvisado de la gestión municipal especialmente (véanse algunos ejemplos para el caso del municipio de La Oliva de la isla de Fuerteventura en la tabla 2).

Tabla 1. Normativa reguladora vigente sobre el territorio y el medio ambiente en Canarias.

a) Referencias normativas generales

1. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
2. Estatuto de autonomía de Canarias-

b) Ordenación del territorio y urbanismo

3. Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de Ordenación del territorio de Canarias y espacios naturales protegidos.
4. Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias.
5. Decreto 189/2001, de 15 de octubre, por el que se aprueban los estatutos de la agencia de protección del medio urbano y natural.
6. Decreto 129/2001, de 11 de junio, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la comisión de ordenación del territorio y medio ambiente de Canarias.
7. Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento.
8. Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.
10. Decreto 127/2001, de 5 de junio, por el que se regulan las directrices de

ordenación.

11. Decreto 176/2001, de 6 de septiembre, por el que se acuerda el inicio de la elaboración de las directrices de ordenación general y del turismo de Canarias.

12. Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las directrices de ordenación general y las directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

13. Decreto 8/2004, 3 febrero, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario.

14. Decreto 27/2004, 23 marzo, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación del Paisaje.

15. Decreto 28/2004, 23 marzo, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación del Litoral.

16. Decreto 42/2004, 30 marzo, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación de la Calidad Ambiental.

17. Decreto 41/2004, 30 marzo, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación de Residuos.

18. Decreto 91/2004, 20 julio, por el que se inicia el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación de Infraestructuras.

19. Decreto 92/2004, 20 julio, por el que se inicia el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación de Vivienda.

20. Decreto 105/2004, 29 julio, por el que se inicia el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación de Aguas.

21. Decreto 130/2004, 15 septiembre, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación de Energía.

c) Legislación sectorial

13. Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo en Canarias.

14. Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos.

15. Ley 4/1999, de 15 de marzo, de patrimonio histórico de Canarias.

16. Decreto 118/2001, de 14 de mayo, por el que se aprueba el reglamento del consejo de patrimonio histórico de Canarias.

17. Decreto 262/2003, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre intervenciones arqueológicas en la comunidad de Canarias.

18. Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda en Canarias.

19. Ley 14/2003, de 8 de abril, de puertos de Canarias.

20. Ley 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la actividad comercial de Canarias.

21. Ley 10/2003, de 3 de abril, reguladora de la licencia comercial específica.

d) Medio ambiente

22. Ley 1/1998, de 8 de enero, de actividades clasificadas y espectáculos públicos.

23. Ley 11/1990, de 13 de julio, prevención del impacto ecológico.

24. Ley 1/1999, de 29 de enero, de residuos de Canarias.

(1) Está pendiente de aprobación el Proyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Canarias.

Fuente: Legislación Urbanística, Territorial y de Medio Ambiente de Canarias, 2005. Elaboración propia.

Tabla 2. Algunos ejemplos de Planes Parciales recurridos por el Gobierno de Canarias en el Municipio de La Oliva en Fuerteventura.

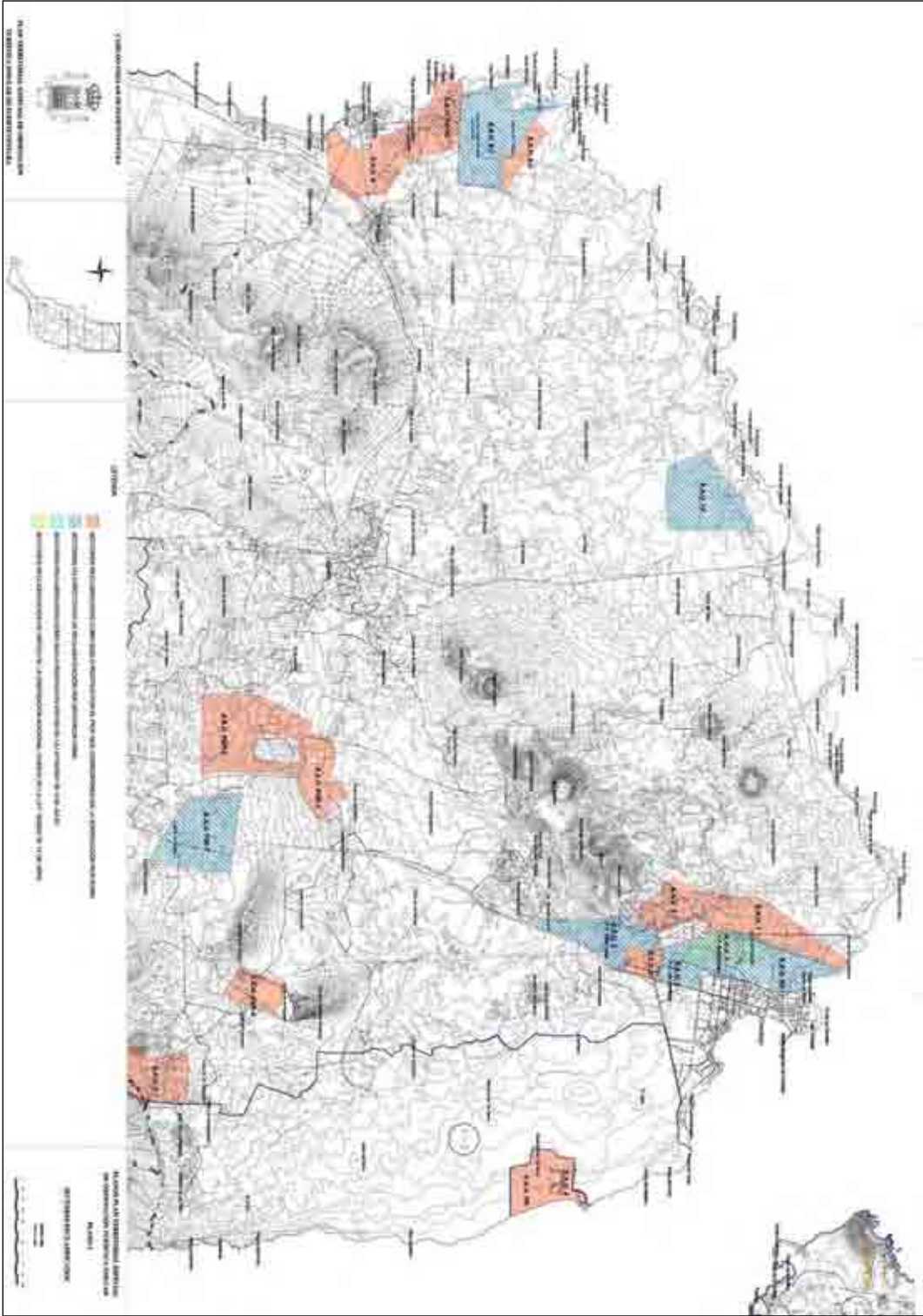
Denominación	Aprobación	Superficie (m ²)	Edificabilidad (m ²)	USOS	NN.SS	Plazas / Viviendas
SAU 2 -Plan Parcial Villas Club	Pleno 16.02.2002	530.372	90.163	R	T/R	806
SAU 3 - Plan Parcial Bristol Lake	Silencio administrativo o. Certificado 20.02.2002	636.945	159.144	R	T	
PP. SAU 3 - Las Pardelas	Pleno 16.02.2002	286.100	71.514	R	T/R	
SAU6 Montaña Roja	Pleno 22.06.2000	570.021	61.562	R	T/R	1.178 plazas 43 viviendas
SAU 8.1		159.677	147,65	T	T	5.745 1.062
SAU AC	Pleno 20.02.2002	552.206	606700	R/T	R	viviendas 1 hotel
SAU PSI 1 Casilla Costa	Pleno 22.09.2001	1.226.595	1.476.500	R/I	R/I	10.189
SAU PSI 2 ⁽¹⁾	Pleno 22.09.2001	146.700	88.020	I/R	I/R	-
SAU PSR 1Tinojay	Pleno 16.02.2002	350.000	105.000	R	R	600 viviendas

R= Residencial; T= Turístico; I= Industrial; NN.SS= Normas Subsidiarias.

(1) Invade el Malpaís de La Arena.

Fuente: Memoria del PTEOTIF, Cabildo Insular de Fuerteventura, 2007.

Plano 1. Sectores reclasificados por el PTEOTIF en el municipio de La Oliva, Fuerteventura.



El repertorio jurídico formulado para el territorio -con la jerarquía propia según el rango de la norma- es tan amplio que, por sí mismo, debería permitir una garantía sobre la protección de los espacios naturales. Sin embargo, la fragmentación del territorio canario y su accidentada topografía constituyen, en apariencia, condicionantes que pueden limitar la exhaustividad de su aplicación. Del mismo modo, en el estado actual de la accesibilidad y del avance tecnológico ello no debería representar una dificultad, pero es incuestionable que no es así. Por tanto, ¿en dónde se encuentran los obstáculos para la correcta gestión del territorio que propicie, en consecuencia, la mejora de su calidad ambiental? A continuación se exponen algunos de los posibles problemas y sus raíces.

- a) La reducida y dispersa coordinación interadministrativa provoca una acusada lentitud en los trámites administrativos. La jerarquización pronunciadamente vertical y la inexistencia de un patrón, así como de instrumentos, conforme a acuerdos y protocolos bloquea la celeridad de algunos procedimientos y una más que frecuente pérdida de efectividad que dan al traste con la filosofía y los contenidos de las normas reguladoras.
- b) La temporalidad de las actuaciones. Por la misma razón que antes se señaló en primer orden, las intervenciones en materia de expedientes e informes se diluye en el tiempo, *sine die*. Y es que en muchos casos los municipios no asignan adecuadamente en sus presupuestos anuales las partidas económicas necesarias ni tampoco se prevé el personal cualificado que ejecute las directrices, lo que pone continuamente en entredicho la validez del plan y de sus propósitos tal y como la ha redactado el legislador.
- c) La ejecución del Plan. El plan en sí mismo se convierte en un laberinto que deja numerosos huecos y resquicios que deben superarse con otras normas más precisas y de detalle. El plan territorial (sea la escala que fuera) se concibe como instrumento de control, regulador y delimitador, pero no se ha configurado como instrumento para el desarrollo integral del territorio. En tal caso no se elaboran ni propuestas de grandes dotaciones infraestructurales ni de equipamientos de carácter local, insular o regional, cuya obligación directa recaería en las administraciones autonómicas y central. Hay iniciativas y responsabilidades sobre el territorio que se deben convenir o acordar para la celeridad y eficacia de las actuaciones (Vega, 2002). En este sentido, en Canarias la adaptación de los planes municipales a los planes de rango superior se convierte en una urgente necesidad para la salvaguarda del territorio, sometido a intensas presiones que provienen de ámbitos diversos, pero especialmente del sector turístico.
 - Un ejemplo reciente lo proporciona el Plan Parcial El Varadero en el municipio El Rosario de Tenerife, que se aprobó por silencio administrativo positivo. En este caso, una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias anula este Plan por situarse en un Área de Regulación Homogénea (ARH) de Protección Ambiental 1

como califica el PIOT de Tenerife de 2004. Sobre este caso el Tribunal ya se había pronunciado denegando un recurso del mismo Ayuntamiento en contra de este tratamiento en el PIOT por aludir que el Plan Parcial (sustentado en las Normas Subsidiarias) era anterior a la nueva norma reguladora del territorio. En este ejemplo ni los filtros administrativos ni técnicos impidieron la tramitación del plan que contradecía una norma de rango superior como el PIOT. La toma de decisiones no debe ampararse en criterios espurios de quienes administran los intereses públicos.

- d) La ausencia de consenso político y la corrupción urbanística. Al parecer esta es una de las cuestiones que más alarman a la sociedad en general, pero también a los expertos e investigadores del territorio. Hay una gran brecha histórica en este tema. Y es evidente que las respuestas que proporciona la acción política no convencen y está carente de una alta responsabilidad con el territorio como espacio único. Los pasos son lentos, con el convencimiento de que hemos perdido más de una década diluidos en baldíos discursos y en inapropiados comportamientos con una frecuente confrontación con modos de leer e interpretar el territorio muy diferente como corresponde a los propios esquemas de intereses (contrario a la '*res publica*') que aplican los representantes electos de la ciudadanía, que como se ha constatado recientemente les ha restado credibilidad. Esto nos obliga a lanzar una afirmación que podría parecer ilógica transcurridos ya más de treinta años en democracia y es que en España como en Canarias aún no se ha alcanzado la madurez política y así los acontecimientos relacionados con la especulación y la corrupción urbanística de algunos ayuntamientos canarios (Telde, San Bartolomé de Tirajana y Mogán en Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife, La Oliva en Fuerteventura), son ejemplos de la razón que exponemos. Esto queda reflejado en la arbitraria concesión de licencias urbanísticas municipales en las zonas litorales, que es el espacio más notoriamente transformado y que ha registrado una apreciación económica considerable en los últimos lustros.
- e) Las barreras comunicativas. En el momento actual de extensión y desarrollo de las tecnologías de las comunicaciones resulta impensable que aún existan barreras comunicativas que impidan la sincronización de las gestiones administrativas y judiciales. Aparentemente los instrumentos de comunicación no han garantizado una sustancial mejora en la gestión de los asuntos relacionados con el territorio y, en más de un caso, los problemas residen en que cada administración pública utiliza un lenguaje propio, con formas y estilos de proceder también distintos. Esto deja un gran margen de operatividad a los comportamientos privados ilícitos y a la aparición de hechos punibles como consecuencia de irregularidades urbanísticas sobre el territorio. Por eso es prioritario que se ejecute un plan de armonización en la gestión que sirva de manual de buenas prácticas entre las oficinas municipales técnicas y los órganos superiores de la administración. Asimismo, como se explicará en el siguiente apartado, hay un profundo desconocimiento sobre las capacidades y usos que ofrecen

algunas de las oficinas y agencias públicas relacionadas con el territorio que atesoran una enorme solera por su práctica y demostrados conocimientos. Es el caso del Registro de la Propiedad del que habitualmente se le conoce como mero registro voluntario –aunque rogativo- de las fincas de particulares; o el Catastro, registro público obligatorio, con una más que señalada finalidad de inventario de las riquezas territoriales, pero con una potente base de datos que ofrece información muy valiosa de las parcelas urbanas y rústicas, por tanto, de sus actividades productivas.

- f) La baja tasa de desarrollo tecnológico en las administraciones municipales y la carencia de homogeneidad en las herramientas y en el uso de los recursos gráficos y cartográficos. Aun cuando el Gobierno de Canarias está desarrollando a través de la empresa pública Grafcan un potente procedimiento de gestión de la información territorial, quedan muchos municipios por integrarse en esta iniciativa. Y, en cualquier caso, la herramienta denominada MAPA e integrada en el Proyecto DUT (Dato Único Territorial) es voluntaria y no garantiza la disposición absoluta de toda la información a escala municipal. Algunas de sus objeciones se dirigen a la carencia de algunas capas informativas relacionadas con temas ambientales (pérdida de suelos, riesgos, registros climáticos fiables, capacidad de carga, deslizamientos, delimitación y catalogación exhaustiva de los recursos y del patrimonio disponible -natural, cultural, educativo,...-).

En Canarias, el texto refundido de las Leyes de Ordenación Territorial de Canarias y de Espacios Naturales instaura diversos instrumentos para el desarrollo de la ordenación territorial, urbanística y de los recursos naturales. Esta Ley, que en algunos aspectos ya entra en conflicto de competencias administrativas con la Ley del Suelo –baste señalar la interposición de un recurso por parte del Gobierno de Canarias ante el Tribunal Constitucional- aparece como un instrumento normativo que organiza y establece tipologías y jerarquías territoriales.

En el capítulo II de la Ley se distinguen las diversas categorías de suelo y merece la atención los tipos de suelo rústico sobre el que se producen la mayor parte de la presión urbanística relacionada directamente con el desarrollo turístico. Este suelo está definido en el artículo 54 por unas cualidades patrimoniales (naturales, culturales) y económicas muy importantes, que le confieren un tratamiento especial. No obstante, el planeamiento no prevé ninguna orientación o directiva de grandes ejes de ordenación sobre el territorio, dejando al Plan General de cada municipio las líneas de actuación más singulares o particulares en el caso de los Planes Parciales.

Se distinguen dos situaciones:

- a) En aquellos casos que se precise algún tipo de protección ambiental por los intrínsecos valores naturales y culturales que posee el territorio.
- *Suelo rústico de protección natural, para la preservación de valores naturales o ecológicos.*

- *Suelo rústico de protección paisajística, para la conservación del valor paisajístico, natural o antropizado, y de las características fisiográficas de los terrenos.*
 - *Suelo rústico de protección cultural, para la preservación de yacimientos arqueológicos y de edificios, conjuntos o infraestructuras de valor histórico, artístico o etnográfico así como su entorno inmediato.*
 - *Suelo rústico de protección de entornos, para la preservación de perspectivas o procesos ecológicos, diferenciando los entornos de Espacios Naturales Protegidos, de núcleos de población y de itinerarios.*
 - *Suelo rústico de protección costera, para la ordenación del dominio público marítimo terrestre y de las zonas de servidumbre de tránsito y protección cuando no sean clasificados como urbano o urbanizable.*
- b) Cuando lo que se quiere obtener es una protección del territorio por su actual o potencial valor económico (agrario, pecuario, forestal, hidrológico o extractivo y para el establecimiento de infraestructuras).
- *Suelo rústico de protección agraria, para la ordenación del aprovechamiento o del potencial agrícola, ganadero y piscícola.*
 - *Suelo rústico de protección forestal, para la ordenación de los aprovechamientos de este carácter o el fomento de la repoblación con tal fin.*
 - *Suelo rústico de protección hidrológica, para la protección de las cuencas, evitar los procesos erosivos e incrementar y racionalizar el uso de los recursos hídricos, tanto en el suelo como en el subsuelo.*

En modo sucinto, de esta Ley podemos señalar los siguientes componentes instrumentales desarrollados en los artículos 14 a 23 y que regulan los procesos de ordenación y planificación del territorio canario.

- a) Instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y el territorio.
- **Directrices de Ordenación.** Estas orientan y coordinan la ordenación de los recursos naturales y del territorio del que es competente la Comunidad Autónoma. A grandes rasgos, permite establecer los criterios para el planeamiento que se establezca desde el Gobierno de Canarias. Es el caso de las Directrices de Ordenación General y del Turismo aprobadas en abril de 2003, que impuso una más que polémica e incompleta moratoria turística de tres años, en donde el territorio –como sustantivo indefinido- es un mero escenario de representación de lo humano (Vera, 2003).
 - **Planes insulares de ordenación.** Estos planes se circunscriben geográficamente a la isla como unidad espacial significativa para efectuar el desarrollo de las políticas territoriales y medioambientales que se proyecten desde los Cabildos. Representan, pues, valiosos instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de cada isla. En ellos se propone un modelo de ordenación y uso del territorio con un claro objetivo que coincide con los propios de la Conferencia de Río, la sostenibilidad del desarrollo y la protección del

medio ambiente. Su carácter vinculante y de rango espacial superior le convierten en una fórmula de planificación idónea para la ordenación de las actividades que por su naturaleza superan el ámbito local o comarcal. Es el caso de la actividad turística y de la extracción de recursos que requieren de un marco territorial más amplio como lo es el insular. No obstante, quedan sin definir las líneas de actuación infraestructural y de sistemas generales que tienen un rango insular (ejes viarios, dotaciones, grandes equipamientos,...).

- b) Instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos.
 - A través de los Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos se establecen los criterios de ordenación para estos espacios y los usos que le definen.

- c) Instrumentos de ordenación territorial.
 - Planes territoriales de ordenación. Estos tienen asignada la función de desarrollar las directrices que marcan los Planes Insulares de Ordenación. Las subcategorías de estos son:
 - Planes territoriales parciales. En función de las características intrínsecas al territorio objeto de intervención se ordenan espacios definidos propios como: el litoral, las áreas metropolitanas y comarcales, los grandes sistemas administrativos para usos estratégicos o de actividades económicas preferentes, y aquellos que defina de modo particular el PIO.
 - Planes territoriales especiales que tienen por finalidad principal, dentro de los ámbitos geográficos regional, insular o comarcal, la ordenación de las infraestructuras y los equipamientos, así como otros relacionados con las actividades económicas.
 - Proyectos de actuación territorial. Estos tienen como fin dar cabida a aquellas actuaciones puntuales que no fueron contempladas en el planeamiento territorial y que se consideren de interés general para la colectividad. Por su propia naturaleza excepcional, estos proyectos requieren las mayores cautelas y garantías jurídicas estableciéndose así en su tramitación específica.
 - Calificaciones territoriales. El objeto de esta figura es la de establecer el régimen urbano del suelo establecido por las figuras de planeamiento de rango superior: de los recursos naturales, territoriales y urbanísticos. Las calificaciones autorizan la ejecución de proyectos edificatorios y usos no prohibidos en suelo rústico.

Un ejemplo de intervención territorial con gran 'enjundia' ejecutoria es el Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de la isla de Fuerteventura (Decreto 55/2003, de 30 de abril, por el que se aprueban definitivamente las determinaciones relativas a la ordenación de la actividad turística del Plan Insular de

Ordenación). Este Plan debe representar un instrumento de tipo propositivo e interventor sobre la organización del territorio insular garantizando la sostenibilidad de su desarrollo social y económico sobre una de sus fuentes de ingresos como lo es el turismo (con más de 1,4 millones de turistas en el 2006), sin menoscabo de sus importantes recursos agropecuarios (de modo singular su potentísima cabaña caprina, netamente exportadora).

La propuesta que ha realizado el Cabildo Insular de Fuerteventura ya pone de manifiesto en su Memoria el marco jurídico de intenciones en las que directamente se recupera del PIOF vigente de 2001, considerándolo como vinculante, específicamente el artículo 83 que determina *“la reclasificación en suelo rústico de todos los sectores de suelo urbanizable no programado y de suelo apto para urbanizar que no disponían de plan parcial definitivamente aprobado, determinación que se estableció con base en el artículo 4 de la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación”* (PTEOTIF, 2007; 2).

BIBLIOGRAFÍA.

ARCILA GARRIDO, M. (2003): *Sistemas de Información Geográfica y Medio Ambiente*, Universidad de Cádiz.

BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2004): "La ordenación del territorio y su relación con la planificación de infraestructuras y servicios del transporte" *Primer encuentro Infraestructuras, paisaje y ordenación del territorio*, CEDEX - Ministerio de Fomento, Madrid.

CABILDO INSULAR DE FUERTEVENTURA (2007): *Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular*, Vol. 1 y 2.

GARCÍA HERRERA, L. M.; SANATÉ BEL, F. (2005): "Planeamiento urbano, participación ciudadana y gobernanza: el plan general de Santa Cruz de Tenerife (Tenerife, Canarias)", *Scripta Nova*, Vol. IX, núm. 194 (84), en la dirección web: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-84.htm>, revisado el 15-09-2007.

GÓMEZ PIÑEIRO, F. J. (1998): "Geografía y sistemas en el análisis interdisciplinar de la problemática medioambiental", *Investigación y Espacio*, 21, pp. 23 a 33.

HERNÁNDEZ CALVENTO, L.; RUIZ FLAÑO, P.; PÉREZ-CHACÓN ESPINO, E. (2000): "De la base de datos territorial a la normativa de usos del suelo: la asignación de usos y limitaciones al espacio no urbano en un contexto de desarrollo sostenible, *Tecnologías Geográficas para el Desarrollo Sostenible*, Departamento de Geografía, Universidad de Alcalá, pp. 530 a 543.

MOLTÓ MANTERO, E. (2002): "Desarrollo local, geografía y análisis territorial integrado: algunos ejemplos aplicados", *Investigaciones Geográficas*, 27, pp. 175 a 190.

RED DE AUTORIDADES AMBIENTALES (2002): "Integración del medio ambiente en la ordenación del territorio", publicado por el Ministerio de Medio Ambiente en la dirección: http://www.mma.es/secciones/raa/programacion_raa_ant/integracion_sectores/pdf/ordenacion_territorio.pdf; revisado el 15-09-2007.

SUAY RINCÓN, J.; DOMÍNGUEZ VILA, A. (2005): *Legislación Urbanística, Territorial y de Medio Ambiente de Canarias*, Editorial Tirant Lo Blanch.

VEGA GONZÁLEZ, G. (2002): "Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y urbanismo", *Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, FUNDICOT, pp. 271 a 276.

VERA GALVÁN, J. R. (2003): "Nota breve acerca del turismo en Canarias, respecto de la Ordenación del Territorio", publicado en la dirección web de la *Asociación de Geógrafos Españoles* <http://age.ieg.csic.es/temas/03-04-canarias.htm>, revisado el 15-09-2007.



Planeamiento y Conflictos Urbanísticos en España

Carmen Delgado Viñas

Dra. en Geografía

Profesora Titular de Universidad

Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio

Universidad de Cantabria

Abstract: **Urban Planning and conflicts in Spain**

This paper provides a partial advance of the results of a larger research project that tackles some territorial effects of rapid process of housing construction and urban sprawl that is taking place in Spain since the mid-nineties. In a previous work I have done an analysis statewide about the various forms of inappropriate use of land management and urban planning (DELGADO, 2007a). As a continuation of that work, the present study focuses on the conflict between the institutions and agencies that have jurisdiction in the management and planning, social and political responses of Spanish citizens in front of the croplands of the territory that the proliferation of tools for planning is causing, not always compatible and match their goals, and the recent implementation of many, but still not very effective, measures to overcome, correct and tackle real estate rampage

En esta ponencia se ofrece un avance parcial de los resultados de un proyecto de investigación, más amplio, que aborda los efectos territoriales del vertiginoso proceso de construcción de viviendas y de expansión urbana que está teniendo lugar en España desde mediados de la década de los años noventa.

En un trabajo previo he realizado un análisis a escala estatal de las diferentes modalidades de uso inadecuado de la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico (DELGADO, 2007a). Como continuación de aquél, el presente estudio se centra en la conflictividad entre instituciones y organismos con competencia en materia de ordenación y planeamiento, las respuestas sociales y políticas de los ciudadanos españoles frente a la desordenación del territorio que está produciendo la proliferación de instrumentos de planeamiento, no siempre compatibles y coincidentes en sus objetivos, y en la implementación reciente de numerosas, aunque poco eficaces todavía, medidas para paliar, corregir y atajar el desenfreno inmobiliario¹⁴².

¹⁴² “Cuanto más planes se aprueban, más desbarajuste suburbial existe, más costas estrujadas por las urbanizaciones y más paisajes malogrados por la especulación.” O. Bohigas, “El urbanismo, un parámetro político”, *El Periódico de Cataluña*, 13/05/07. Un informe que acaba de elaborar la Fundación Alternativas con el título *Urbanismo y Democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, se hace eco de 397 municipios repartidos por todo el país en donde se han denunciado casos de presuntas irregularidades urbanísticas desde 2000 hasta 2006. Se trata de irregularidades nacidas de un incumplimiento sistemático de la normativa municipal o autonómica, pero no de ilegalidades en sentido absoluto.

1. LA CONFLICTIVIDAD DERIVADA DE LA DISPERSIÓN DE COMPETENCIAS Y LA DISPARIDAD NORMATIVA

En el primer aspecto, es obligada la referencia, como trasfondo de muchos conflictos, a la dispersión de las competencias en la materia entre un gran número de instancias diversas, locales, regionales y estatales. La descoordinación, la confusión, las discrepancias y la colisión entre las actuaciones de las administraciones y niveles administrativos que intervienen en el territorio, además de ser fuente de no pocos litigios, contribuye a disminuir la eficacia de la normativa y las directrices de escala territorial superior para coordinar el planeamiento municipal en beneficio del establecimiento de un modelo de urbanización más racional y sostenible, de manera que lo que acaba primando es el planeamiento de menor nivel, germen en no pocas ocasiones de desurbanización y “urbanalización”¹⁴³.

Los conflictos detectados se extienden a todas las escalas: entre los organismos infralocales y los locales, entre las instituciones locales y las autonómicas, entre las instituciones locales/regionales y las estatales y, para completar la pirámide, entre las instituciones locales, regionales y estatales, por un lado, y las supraestatales de la Unión Europea, por otro.

Las discrepancias y los conflictos entre los organismos locales y los regionales/autonómicos son, sin lugar a dudas, los más numerosos y frecuentes puesto que esas son las instancias que tienen atribuidas la mayor parte de las competencias de ordenación y planeamiento¹⁴⁴. Los casos que pueden ponerse como ejemplo son muchos y afectan a todas las Comunidades Autónomas.

En **Andalucía**, la Junta acaba de rechazar la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de diez municipios de la provincia de Sevilla por contemplar unas previsiones de construcción excesivas y contrarias a la normativa vigente de nivel autonómico. Una situación similar, aunque a mayor escala, es la que ha obligado a la suspensión del Plan Parcial de de Cabo Plata en Tarifa -Cádiz- (1.600 viviendas y un campo de golf en segunda línea de playa), o la modificación del PGOU de Huelva para aumentar la edificabilidad del Ensanche Sur de la ciudad.

En muchas ocasiones la única forma de dirimir estos conflictos es llevándolos ante los tribunales de justicia (“el urbanismo ante los tribunales”), como lo demuestran los recursos interpuestos por la Junta de Andalucía contra los proyectos urbanísticos de Cortegana -Huelva- y el enfrentamiento entre la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Málaga en torno a la revisión del PGOU de ésta¹⁴⁵.

¹⁴³ En un libro recientemente publicado (MARTÍN, 2007), se atribuye la responsabilidad de la conflictividad urbanística a la confluencia de tres factores principales: el monopolio municipal de las decisiones de recalificación del suelo, fuente de inagotables plusvalías, la destrucción de la estructura funcional independiente de los ayuntamientos, sustituida por los políticos electos, y la incapacidad de instancias políticas superiores para enfrentarse a la voracidad del urbanismo salvaje.

¹⁴⁴ “La dejadez ha facilitado los ‘pelotazos’. ... La pugna entre autonomías y municipios, celos de sus competencias, ha sido una constante.” El Periódico Extremadura, 13/05/2007.

¹⁴⁵ Diario Sur, 20/05/2007.

Uno de los conflictos con más resonancia mediática ha sido el desencadenado en torno al proyecto de construcción de 800 chalets de lujo, 2 campos de golf y 2 hoteles en la finca de Los Merinos de Ronda (Málaga). La Junta de Andalucía impugnó el proyecto por incumplir la declaración de impacto ambiental y no disponer de viabilidad hídrica, pese a lo cual las obras se iniciaron de inmediato. Ante esta política de hechos consumados, la Junta solicitó la suspensión cautelar de las obras del complejo y varias organizaciones ecologistas las denunciaron ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo por violar las directrices comunitarias de medioambiente¹⁴⁶. La respuesta de la empresa promotora ha sido iniciar una campaña de denuncias ante los juzgados contra varios técnicos municipales y contra las personas vinculadas a los movimientos ciudadanos de oposición al proyecto¹⁴⁷.

No se puede dejar de hacer mención al conflicto más paradigmático de todos los que se han producido hasta el momento, el del municipio malagueño de Marbella, si bien, despojado de las connotaciones no estrictamente urbanísticas, no deja de ser nada más que la “punta del iceberg”. Aunque sea un caso con una trama de corrupción más compleja y de mayores dimensiones que en otros muchos, cuyos tentáculos han atrapado, incluso, a algún miembro de la propia magistratura acusado de los delitos de cohecho y prevaricación¹⁴⁸. La Junta de Andalucía tuvo que retirar al Ayuntamiento marbellí las competencias urbanísticas, tras el estallido del caso Malaya¹⁴⁹; dichas competencias han sido devueltas al Consistorio recientemente, al tiempo que se le entregaba el nuevo Plan General de Ordenación Urbana, elaborado por encargo de la propia Junta, que habrá de sustituir al Plan de 1986 vigente en la actualidad¹⁵⁰. El nuevo PGOU propone la normalización de 18.400 viviendas ilegales mediante un sistema de compensaciones por parte de los promotores, que permitirá recuperar 1,8 millones de metros cuadrados de suelo para equipamientos y zonas verdes, y deja fuera de este proceso a 752 viviendas, la mitad de ellas ocupadas, así como dos hoteles¹⁵¹.

¹⁴⁶ El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía no ha accedido a la suspensión cautelar de las obras pedida en el recurso. La Consejería de Medio Ambiente, ha avisado de que la Cuenca Mediterránea Andaluza no puede garantizar en estos momentos que las viviendas que se van a construir en el complejo Los Merinos puedan tener un suministro de agua de calidad.

¹⁴⁷ El País (Tierra), 21/07/2007.

¹⁴⁸ El País, 05 y 08/07/2007 y Diario Sur, 06/07/200.

¹⁴⁹ Entre los años 2003 y 2006 la Consejería de Obras Públicas impugnó en los tribunales 262 licencias municipales de obras porque contravenían el Plan General de Ordenación Urbana.

¹⁵⁰ Por sentencia de 14 de marzo de 2003, emitida por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, se anuló el Pleno celebrado en diciembre de 2000 en el que se aprobó el texto refundido de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Marbella. Dicha sentencia ha sido ratificada por el Tribunal Supremo en septiembre de 2007. La Opinión de Málaga, 21/09/2007.

¹⁵¹ El Plan ha sido aprobado por el Ayuntamiento por unanimidad sin introducir ninguna modificación. No obstante, el criterio que se va a seguir para corregir el cúmulo de irregularidades urbanísticas cometidas por los gobiernos del Grupo Independiente Liberal (GIL) ha originado las primeras discrepancias entre el nuevo gobierno municipal y la Junta de Andalucía. Por otro lado, los redactores del PGOU esperan recibir unas 3.000 alegaciones, especialmente sobre las propuestas para la normalización de las 18.000 viviendas construidas ilegalmente en los últimos 15 años. No resulta sorprendente que la tramitación de las alegaciones se haya convertido en un

La Comunidad Autónoma de **Cantabria** se ha dotado en los últimos años de dos importantes leyes urbanísticas con las que poner orden en un ámbito de tanta trascendencia socioeconómica y territorial: la Ley del Suelo en 2001 y el Plan de Protección del Litoral en 2004¹⁵²; pero ambas han chocado con hábitos urbanísticos y expectativas de aprovechamientos de suelo que se resisten a desaparecer. Una de las consecuencias de esta situación es que se está produciendo un goteo de sentencias judiciales anulando los planes de ordenación urbana de varios municipios, entre ellos algunos de los que están teniendo un mayor crecimiento inmobiliario y demográfico, lo que, además de generar inseguridad jurídica, está provocando un verdadero bloqueo general del proceso de planificación territorial.

Entre los conflictos planteados en esta Comunidad el más revelador es, sin duda, el que se ha suscitado recientemente por la construcción en el municipio de Piélagos de una urbanización de 400 viviendas promovida por la empresa Fadesa y ubicada en el entorno del monte de La Picota y frente al Parque Natural de Liencres¹⁵³.

Pese a la extraordinaria problemática urbanística que le afecta, la **Comunidad Valenciana** ofrece pocos ejemplos de conflicto entre las instituciones autonómicas y las locales, en connivencia con demasiada frecuencia sobre el modelo urbanístico aplicado¹⁵⁴. No obstante, algunos casos resultan bastante elocuentes. Como el de Catral, un municipio alicantino situado en la Vega Baja del Segura, al que la Generalitat desposeyó de sus competencias urbanísticas en octubre de 2006 por la construcción masiva de casas, sin licencia y en suelo no urbanizable dentro del Parque Natural de El Hondo; 1.200 casas que pretenden ser legalizadas a través del PGOU en proceso de elaboración.

Más extraño, pero muy demostrativo, resulta el caso de Oropesa del Mar, municipio contra cuyo Ayuntamiento la Generalitat ha presentado una demanda por la aprobación de un Programa de Actuación Integrada (PAI) que antes había contado con el visto bueno de la Consejería de Territorio. Más tarde, la Generalitat se negó a inscribir el programa en el registro autonómico de PAI por concurrir en el mismo causas manifiestas de ilegalidad. Posteriormente el Consell se ha desdicho y ha retirado la demanda señalando que el Ayuntamiento ha cumplido con los requisitos que apuntaban la ilegalidad del programa de Les Amplàries. Uno de los principales motivos esgrimidos por la Generalitat consistía en que el plan se aprobó con dos informes de la dirección general de Costas en

florecente negocio. "El gran negocio de las alegaciones. Técnicos alertan del "oportunismo" de profesionales que tramitan gestiones vecinales contra el PGOU de Marbella". El País, 08/10/2007.

¹⁵² Véase DELGADO, C.: "Vivienda secundaria y turismo residencial como agentes de urbanización y segregación territorial en Cantabria" (en prensa)

¹⁵³ Una detallada descripción del complejo proceso puede leerse en El Diario Montañés, 09 y 24/02/2007, 05/04/2007, 14/07/2007 y 09/10/2007.

¹⁵⁴ Es muy revelador de la situación el hecho de que las comisiones territoriales de Urbanismo de la Comunitat Valenciana lleven más de cuatro meses sin reunirse. La demora afecta a los procedimientos administrativos de numerosos planes urbanísticos, que están a la espera de pasar el trámite. La última comisión territorial de Urbanismo que celebró una reunión fue la de Valencia, que lo hizo el pasado 25 de mayo, justo dos días antes de las últimas elecciones autonómicas. Levante, 07/10/2007.

contra; la Consejería ha determinado ahora que dichos informes, que se consideraron preceptivos antes, no son vinculantes, por lo que considera que esta "ilegalidad" ha sido resuelta¹⁵⁵.

En paralelo con el caso anterior, la Consejería valenciana de Medio Ambiente requirió al Ayuntamiento de Cabanes para que anulase las licencias otorgadas para la construcción de de 500 viviendas en Torre la Sal, la única zona virgen del litoral castellonense, junto al parque natural de El Prat. En la resolución se argumentaba que Cabanes había cometido una "infracción grave" de la Ley Urbanística Valenciana, por lo que se exigía la anulación de las licencias otorgadas al grupo Marina d'Or para el desarrollo de la zona contigua al complejo ya existente y se advertía de la posibilidad de llevar al Consistorio ante los tribunales, lo mismo que se hizo con Oropesa¹⁵⁶. Lo que no ha sido óbice para que, muy poco después, la Consejería de Medio Ambiente se haya acogido a una interpretación de mínimos de la declaración de impacto ambiental para legalizar las licencias otorgadas por el Ayuntamiento. Éste, a continuación, ha retirado la concesión del abastecimiento de agua a la empresa que advirtió la insuficiencia de recursos hídricos y se la ha otorgado a la propia empresa ejecutora del programa urbanístico, Marina d'Or, que afirma que sí existen recursos hídricos a partir de la pequeña planta desaladora de que dispone en Oropesa.

En las **Islas Baleares**, se ha producido un incumplimiento generalizado en la adaptación al Plan Territorial de Mallorca y más de la mitad de los ayuntamientos mallorquines pueden ser penalizados por el Consell Insular al no haber iniciado siquiera su adaptación al Plan, pese a que el plazo que se había dado para ello concluyó el pasado 31 de diciembre¹⁵⁷.

Desde la perspectiva utilizada resulta paradigmático el caso **Galicia** en los últimos años, hasta el punto de que la Federación Galega de Municipios y Provincias (Fegamp) ha hecho suyas las quejas de todos los alcaldes gallegos que, sin distinción de color político, "se sienten indefensos" ante la Xunta a la hora de sacar adelante sus planes urbanísticos. Aseguran que la falta de un reglamento que desarrolle la Lei do Solo provoca "discrepancias" en su interpretación entre los técnicos municipales y los de la Consellería de Política Territorial¹⁵⁸.

El listado de conflictos abiertos es casi interminable, pero aún debería ser más extenso a juicio del fiscal del Tribunal Superior de Xustiza especializado en urbanismo¹⁵⁹. En muy poco tiempo se han anulado los PGOU aprobados por

¹⁵⁵ El País, 05/10/2007.

¹⁵⁶ El País, 31/07 y 01/08/2007. La Comisión Europea tiene abierto un expediente "por extracción de aguas y desecación del subsuelo" de la zona protegida y calificada como parque natural de El Prat de Cabanes.

¹⁵⁷ Más de dos años y medio después de la aprobación del Plan, sólo Alcúdia ha completado la adaptación; un incumplimiento que no es inocuo porque, entre otros efectos, bloquea cualquier modificación de los planeamientos urbanísticos ahora en vigor. Diario de Mallorca, 17/08/2007.

¹⁵⁸ La Fegamp reclama la modificación de la Lei do Solo -vigente desde 2002- para convertirla en un texto "más pragmático" que evite los "obstáculos y dificultades" a los que se enfrentan los ayuntamientos gallegos para diseñar su urbanismo. El País, 30/03/2007.

¹⁵⁹ "La Xunta debe denunciar más delitos contra la ordenación del territorio", Faro de Vigo, 07/10/2007.

numerosos ayuntamientos, y casi siempre por la misma causa, su carácter depredador evidente en sus desmedidas expectativas de ampliación del suelo destinado a la construcción residencial, incluso sobre espacios con distintas formas de protección. Tal es el caso, entre muchos otros, de las normas y planes de Avión -Orense-, Barreiros, Foz¹⁶⁰ y Viveiro -Lugo-, Oleiros y Sada -A Coruña-, A Estrada, Tui y Vigo -Pontevedra-. En otras ocasiones el conflicto proviene del desacato de los dictámenes de evaluación por parte de los municipios, como son, entre otros muchos, los casos recientes de El Ferrol y Sanxenxo.

Aunque no sean frecuentes, existen algunos ejemplos de conflictos de diferente signo a los que se han expuesto antes. Es el caso de una reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de **Cataluña** anulando el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Cambrils en 2003 que, ateniéndose al planeamiento urbanístico vigente, impedía la construcción de 520 viviendas, varios hoteles, un complejo deportivo y un centro de convenciones asociado a un campo de golf de 27 hoyos. El fallo judicial establece que el Consistorio no tenía la autoridad para anular un proceso de tramitación del que la Generalitat se había hecho cargo a petición de la promotora.

La misma dirección tiene la pugna competencial que se ha planteado en la **Comunidad de Madrid** a raíz de la publicación del nuevo proyecto de Medidas Urgentes de Modernización de la Administración, a través de las cuales el Gobierno Regional se arroga la potestad de asumir las competencias de los ayuntamientos en el caso de que éstos incumplan "gravemente" la normativa, de intervenir tramitación de los planeamientos desde la aprobación de los avances generales si son desfavorables los informes vinculantes de impacto medioambiental y territorial, que elaborará el propio Gobierno; la nueva Ley suprime también la figura del agente urbanizador y prohíbe los convenios urbanísticos previos a la tramitación de los PGOU¹⁶¹.

También están surgiendo conflictos urbanísticos entre las instancias autonómicas y las estatales, pese a las escasas competencias residuales en esta materia que aún conservan los organismos estatales. Buena prueba de ello es lo acaecido en torno a la citada Ley de Medidas Urgentes de Modernización de la Administración: al día siguiente de su aprobación se ha anunciado la intención del Ministerio de Medio Ambiente de recurrirla ante el Tribunal Constitucional, al tiempo que la Presidencia de la Comunidad de Madrid ha recurrido la Ley del Suelo estatal.

Como ha denunciado recientemente el fiscal de Medio Ambiente, Antonio Vercher, algunas Comunidades Autónomas "están dictando normas en materia de urbanismo que contravienen el Código Penal para permitirse legalizar construcciones declaradas ilegales o para evitar su derribo", olvidando, tal vez,

¹⁶⁰ "Galicia echa el freno a la construcción en la costa del Cantábrico. La Xunta, que retiró las competencias urbanísticas a Barreiros, quiere anular ahora 1.343 licencias en Foz", Nueva España, 13/01/2007.

¹⁶¹ La Ley, aprobada el 26 de julio, ha suscitado bastante polémica. Los representantes sindicales de los agentes forestales madrileños ya la han denunciado en el Parlamento Europeo porque, a su juicio, viola las leyes ambientales de la Unión Europea. El País, 11/10/2007.

que el Código Penal es una ley orgánica de rango constitucional que no puede ser enmendada por una ley autonómica¹⁶².

Estas situaciones conflictivas se han planteado con relativa frecuencia en el caso de la **Comunidad Valenciana**. El Gobierno de España ha rechazado en varias ocasiones el Plan Rabassa, que prevé construir 15.000 viviendas en 4,2 millones de m² en la periferia de Alicante, por falta de disponibilidad de agua según los informes de la Confederación Hidrográfica del Júcar. El Plan Rabassa no es el único recurrido por el Gobierno central que, por la misma causa, ha desestimado una docena más de actuaciones urbanísticas en diversas poblaciones valencianas, aprobadas previamente por el Consell a pesar de los dictámenes negativos, pero no vinculantes, de la Confederación Hidrográfica del Júcar; entre ellas el proyecto de la ciudad deportiva del Valencia en Riba-roja (2.700 viviendas) y el “Manhattan” de Cullera (5.000 viviendas).

En otras ocasiones la problemática deriva de la edificación en zonas de servidumbre pública y de protección, como es el caso de la construcción de 168 viviendas en dos torres de 22 plantas en Punta Lisera, en la playa de Levante de Benidorm y cerca del parque natural de Serra Gelada. Las obras se están ejecutando pese a que sobre el proyecto hay un expediente de expropiación incoado por el Ministerio de Medio Ambiente, que pretende incorporar los terrenos al dominio público marítimo terrestre.

Un caso de similares características a éste, en **Andalucía**, es el emblemático conflicto en torno a la construcción del hotel de El Algarrobico, en la playa del mismo nombre en Almería. En febrero de 2007 el Consejo de Ministros ha convalidado diversas resoluciones del Ministerio de Medio Ambiente por las que se declaran de utilidad pública determinados bienes y derechos para su incorporación al Dominio Público Marítimo-Terrestre, entre ellas la resolución de diciembre de 2005 que afecta al hotel de El Algarrobico. De este modo, el Ministerio continúa con el proceso de expropiación forzosa que afecta a estas instalaciones para incorporarlas al dominio público y proceder a la restauración ambiental y recuperación paisajística del paraje, que se encuentra dentro del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar¹⁶³.

Otro caso parecido al anterior, en **Canarias**, es el del hotel Papagayo Arena, un edificio de siete plantas situado en la cala de Las Coloradas, en el municipio de Yaiza, al sur de la isla de Lanzarote. Este hotel es conocido como el “Algarrobico de Canarias” por estar construido, igual que el de Almería que le presta el nombre, sobre la arena de una playa virgen a escasos metros del agua. El enorme impacto visual y ambiental del Papagayo Arena ha dado lugar a que la

¹⁶² La Ley. Diario de Noticias, 21/06/2007.

¹⁶³ La Comisión de Medio Ambiente del Parlamento andaluz ha aprobado, por unanimidad, una proposición no de ley que insta a acelerar la demolición del hotel construido en la playa de El Algarrobico, en el parque natural de Sierra de Gata (Almería). Ideal, 19/09/2007. No obstante, la asociación ecologista “Salvemos Mojácar” acaba de denunciar que el Ministerio de Medio Ambiente sólo tiene intención de expropiar la mitad del hotel de El Algarrobico y teme que se esté intentando legalizar la otra mitad. El Ministerio de Medio Ambiente calcula que la expropiación de la zona de servidumbre ocupada por el hotel de El Algarrobico costará entre treinta y cuarenta millones de euros. El País, 13/10/2007.

Dirección General de Costas tramite un expediente con el objetivo de incorporar los terrenos al dominio público marítimo-terrestre.

A escala superior se sitúan los conflictos en los que están empezando a intervenir las instituciones de la Unión Europea; conflictos que son categóricamente demostrativos de la escasa adaptación de la normativa y las prácticas urbanísticas españolas a nuestro contexto internacional, en particular a las Directivas y a la Estrategia Territorial Europea.

Las contradicciones y los abusos urbanísticos han adquirido tal desarrollo que el Parlamento Europeo ha empezado a intervenir a través del envío de representantes del Comité de Peticiones. Hay que resaltar, en este aspecto, las actuaciones que el Parlamento Europeo viene realizando desde el año 2003 en la **Comunidad Valenciana** en respuesta a las quejas presentadas por personas particulares y organizaciones ciudadanas.

Tras la primera misión de investigación llevada a cabo en 2004, la Comisión de Peticiones elaboró y aprobó un informe que incluía una serie de recomendaciones. Después de una segunda visita en 2005, la Comisión redactó el conocido como *Informe Fourtou*, por el nombre de su ponente, en el que se hacían una serie de recomendaciones para corregir los problemas y se solicitaba que se aplicara una moratoria a todos los nuevos proyectos que no cumplieran la normativa comunitaria o los criterios de sostenibilidad. Presentado en el Pleno en diciembre de ese año, el *Informe Fourtou* fue aprobado por 550 votos a favor, 45 en contra y 25 abstenciones.

En noviembre de 2006 la Comisión de Peticiones decidió realizar otra inspección ante la presentación de nuevas quejas y las sospechas fundadas de que continuaban violándose los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, de incumplimiento de las recomendaciones y de que, al adoptar decisiones sobre grandes proyectos urbanísticos, se estaban infringiendo otras Directivas. A pesar de los intentos de obstrucción y aplazamiento de la visita, y de los ataques contra la integridad ética de los miembros de la delegación, la inspección tuvo lugar finalmente del 27 de febrero al 3 de marzo de 2007.

En resumen, y prescindiendo en este momento de mayores detalles, los delegados visitaron **Andalucía** para inspeccionar varios casos, especialmente los de Ronda y Albox/Valle del Almanzora, la **Comunidad Valenciana**, donde se produjeron reacciones que pueden calificarse, cuando menos, de cerriles y desatinadas, para comprobar sobre el terreno las actuaciones denunciadas en Orihuela, Catral, Parcent, Benissa, Torrevieja/San Miguel de Salinas, Mestrets, Cabanes, Benicalap y Peñíscola, y entrevistarse con la *Síndic de Greuges* y el Consejero de Territorio y Urbanismo; la investigación en la **Comunidad Autónoma de Madrid** se centró en la Sierra de Guadarrama y, más concretamente, en Torrelodones y Galapagar.

Las conclusiones de la inspección, plasmadas en el informe pertinente, son desoladoras. Entre otras, se expone las siguientes constataciones: que, “de los 540 municipios que componen la **Comunidad Valenciana**, parece que entre un

15 y un 20 %, concentrado fundamentalmente en la región costera, ha experimentado graves problemas derivados de la urbanización masiva, muchos de los cuales se han visto asociados a denuncias de corrupción durante los últimos años” a causa de que “los puntos débiles de la complejísima legislación urbanística son fácilmente explotables”; “los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos a su propiedad no se reconocen”; y “se están incumpliendo deliberadamente las Directivas comunitarias”. Para terminar afirmando que “los proyectos urbanísticos han deparado la destrucción de multitud de hermosos y frágiles parajes costeros” y advirtiendo de que “acaso no transcurra mucho antes de que el problema se someta a la atención del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”¹⁶⁴.

Este nuevo informe ha sido respaldado por el Pleno del Parlamento Europeo el 21 de junio de 2007 por 327 votos a favor, 222 en contra y 35 abstenciones. A partir de este informe, la Eurocámara ha votado una resolución, no vinculante, que reclama reformas para poner coto a los desmanes urbanísticos en España y a la indefensión en que se hallan algunos compradores¹⁶⁵.

En el mismo sentido se ha manifestado el Defensor del Pueblo español quien, en el último informe de la institución presentado al Congreso de los Diputados, pide a las administraciones públicas que garanticen el control real y efectivo de los procesos urbanizadores que se llevan a cabo en todos los municipios¹⁶⁶.

Al mismo tiempo, la Comisión Europea ha llevado la Ley Urbanística Valenciana ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por considerar que viola la normativa comunitaria sobre contratación pública¹⁶⁷. Igualmente, se ha anunciado que la Comisión Europea tomará las "medidas pertinentes" en relación a las leyes urbanísticas que rigen en las distintas comunidades autónomas una vez que el Tribunal de Justicia de la UE se haya pronunciado en el asunto relativo a la legislación valenciana.

De hecho, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo acaba de admitir a trámite la denuncia presentada ante ella por el partido Unión Democrática de la **Región de Murcia**, en la que advierte sobre la situación del Levante murciano y solicita, por este motivo, una moratoria urbanística. La petición reclama la inmediata intervención del Parlamento Europeo en el control urbanístico de la Región de Murcia, solicita también que la Unión Europea fiscalice las ayudas que concede y pide la creación de una plataforma de países mediterráneos de la Unión Europea para ordenar el crecimiento urbanístico en la costa y la fijación de directivas que “controlen dichos desarrollos desproporcionados”¹⁶⁸.

¹⁶⁴ Informe marzo 2007: “Comisión de Peticiones 28.3.2007 DOCUMENTO DE TRABAJO sobre la misión de investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía del 27 de febrero al 3 de marzo de 2007. Comisión de Peticiones. Ponentes: Marcin Libicki, Michael Cashman. PE 386.549v02-00 2/26 DT\660551ES.doc. Europa Press, 14/06/2007 y El País, 23/06/2007.

¹⁶⁵ “La UE denuncia que el urbanismo de España «sobrepasa todos los límites». Alerta de que los abusos cometidos, sobre todo en la costa, son los más graves de Europa”. El Mundo. Su vivienda, 29/06/2007.

¹⁶⁶ La Verdad, 30/05/2007.

¹⁶⁷ Europa Press, 19/06/2007 y El País, 27/06/2007.

¹⁶⁸ Vegamedia Press, 11/10/2007.

Igualmente Parece que está a punto de realizarse la apertura de una investigación de la Unión Europea para analizar presuntos casos de urbanismo irregular o desordenado en todas las estaciones de esquí de **Aragón**, en Jaca, Sabiñánigo, Biescas y, más recientemente, Berdún, así como, en Teruel, Camarena, Monteagudo, San Agustín y las sierras de Gúdar y Javalambre. También se incluye Zaragoza y toda su área metropolitana, en un cinturón de 25 kilómetros en torno a la capital¹⁶⁹.

¹⁶⁹ El Periódico de Aragón, 11/06/2007.

2. EL CLAROSCURO DE LA REACCIÓN CIUDADANA CONTRA EL URBANISMO INSOSTENIBLE

La intervención del Parlamento Europeo ha sido fruto directamente de la sensibilización de un sector de la ciudadanía que ha iniciado la movilización contra la adulteración del urbanismo y la corrupción urbanística, que conllevan la degradación insostenible del territorio, integrando plataformas ciudadanas contra los abusos urbanísticos y llevando los conflictos ante los tribunales de justicia.

Además, según el último estudio realizado por *Investiga* (antes *Gallup*) los españoles consideran que la gestión de las políticas de urbanismo y suelo, junto a la seguridad ciudadana, es lo que peor hacen los ayuntamientos. A esa preocupación tampoco es ajeno el nacimiento reciente de movimientos ciudadanos que protestan ante la voracidad de las actuaciones urbanísticas.

Como es lógico, esos movimientos han surgido antes y con mayor fuerza allí donde los problemas son más acuciantes, como es el caso de la **Comunidad Valenciana**. Uno de los que se han mostrado más activos ha sido el colectivo *Abusos Urbanísticos No* (AUN), una plataforma originada en 2004 en la Marina Alta. Su núcleo primigenio fueron los residentes extranjeros perjudicados por algunas actuaciones urbanísticas, como los PAI, y entre sus principales iniciativas hay que señalar las quejas y denuncias realizadas ante las autoridades comunitarias que originaron las visitas de inspección de los delegados de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo. Pese a la hostilidad con que fue acogido el colectivo por las administraciones públicas afectadas por sus denuncias, la eficacia de sus actuaciones queda de manifiesto en el hecho de haber sido requeridos recientemente sus representantes por el consejero de Urbanismo valenciano con el objetivo de “analizar con detenimiento las reivindicaciones de la asociación”¹⁷⁰.

Otra activa plataforma valenciana digna de mención es *Compromís pel Territori*, que agrupa a un centenar de colectivos, y que ha convocado ya varias movilizaciones para exigir que se pare el actual proceso de degradación del territorio y sus recursos y se escuche la voz de la ciudadanía. La plataforma ha elaborado sus propias bases para una nueva política urbanística, que exigiría otra legislación y una moratoria para proyectos fuera de ordenación.

Muy similar es, en **Galicia**, la *Plataforma Ártabra 21*, que agrupa 15 entidades vecinales, culturales y ecologistas. Otros 18 colectivos ecologistas y plataformas ciudadanas de Galicia han constituido en febrero de 2007 la *Red Litoral Vivo*, que persigue la defensa del litoral y un inmediato freno a las “agresiones” a la costa, para evitar que su impacto sea irreversible. Idéntico sentido tienen los movimientos “*Salvem/Salvemos ...*” con fines concretos y específicos y los “... no se vende”, que han brotado en casi todas las regiones. Aunque no demasiado

¹⁷⁰ El País, 25/09/2007.

numerosos, existen ejemplos similares en la mayoría de las Comunidades Autónomas¹⁷¹.

Por su lado, los principales movimientos ecologistas (Greenpeace, Ecologistas en Acción, SEO/Birdlife, WWF/Adena y Amigos de la Tierra), que han empezado a centrar sus preocupaciones y actuaciones en la denuncia contra el “urbanismo depredador”, se han unido para hacer un llamamiento conjunto a los partidos políticos para que se comprometan en la defensa y protección del territorio y el medioambiente¹⁷². Entre las propuestas del llamamiento, denominado *Programa por la Tierra. Propuestas de futuro sostenible*, destaca la limitación del crecimiento urbanístico al 10 % de aumento en cada plan y la prohibición de construir en los primeros 500 metros de costa.

Estos colectivos han empezado ya a movilizar a la población y durante los últimos meses han sido frecuentes las manifestaciones organizadas en diferentes ciudades, con mayor o menor éxito de asistencia. Sirvan de ejemplo las concentraciones convocadas en **Madrid** por la coordinadora ciudadana 'En Defensa del Territorio', o las protestas masivas que han tenido lugar en **Mallorca** contra la política territorial y los grandes proyectos de infraestructuras del Gobierno balear a las que se sumaron más de 180 entidades y grupos bajo el lema genérico "Basta de destrucción. Salvemos Mallorca. En las principales capitales de la **Comunidad Valenciana** se manifestaron también miles de personas, convocadas por unos 200 colectivos y organizaciones cívicas, para exigir a los políticos una moratoria urbanística y una revisión de la legislación valenciana que ponga freno a la depredación del territorio y denunciar los casos de abusos. También en **Galicia** han tenido lugar movilizaciones similares, como la organizada por cuarenta colectivos ecologistas y culturales bajo el lema "Galiza non se vende. Terra viva e vida digna para tod@s", apoyada por un centenar de intelectuales, artistas y arquitectos que han suscrito el manifiesto por un urbanismo sostenible. En **Cataluña**, un elevado número de ciudadanos de Tarragona se han rebelado masivamente contra el Plan de Ordenación Urbana Municipal (POUM) de Tarragona, que aprobó el anterior equipo de gobierno de la ciudad en vísperas de las municipales.

La movilización ciudadana tiene relación, asimismo, con la adopción de posiciones en contra de la especulación urbanística que, al menos en teoría, han adoptado los candidatos de los partidos políticos mayoritarios, sin distinción de

¹⁷¹ "Colectivos ecologistas de la provincia se han unido en la plataforma “Una nueva cultura del territorio de Granada” que, bajo el lema "La Tierra no la heredamos de nuestros abuelos, la heredamos de nuestros hijos", trabajará para fomentar la participación ciudadana y su implicación para tratar de poner freno a los macroyectos urbanísticos previstos en la provincia.” Granada Hoy, 10/02/2007.

¹⁷² Véanse los exhaustivos informes elaborados por Greenpeace desde el año 2001 bajo el título genérico *Destrucción a toda costa*. Aunque en general se ponga en tela de juicio la eficacia real de las acciones emprendidas por los movimientos ecologistas, en ocasiones alcanzan los objetivos propuestos, como lo pone de manifiesto la decisión del Ayuntamiento de “Castelló d'Empúries (Alt Empordà) por salir del mapa de los puntos negros denunciados por la entidad ecologista Greenpeace. El Consistorio envió hace unos días una carta a la organización ecologista en la que le informaba sobre la creación de una comisión de trabajo para estudiar las modificaciones del plan e intervenir "lo antes posible". El País, 17/07/2007.

ideologías, en la campaña electoral de mayo de 2007. Los asuntos urbanísticos se han situado en el centro de la confrontación política y del debate electoral, en particular en algunas Comunidades Autónomas (Galicia, Comunidad Valenciana, Andalucía)¹⁷³.

No obstante, como se ha señalado acertadamente, el asunto “no ha aparecido como un problema que requiere respuestas, sino como un instrumento para deslegitimar al adversario”¹⁷⁴. La utilización partidista y la inserción del urbanismo en la confrontación electoral, más allá de la búsqueda de soluciones, es puesta también de relieve en la primera Memoria de la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo¹⁷⁵.

Las elecciones, calificadas en algún caso como “las elecciones de la corrupción” fueron consideradas como una oportunidad para que los ciudadanos pudieran demostrar que la tolerancia cero es una demanda intensa de la sociedad¹⁷⁶. Pero no se han cubierto esas expectativas y la corrupción urbanística, que marcó la campaña, apenas ha afectado a los resultados¹⁷⁷.

La misma tarde de los comicios, a la vista de los primeros resultados, un diario nacional afirmaba que “el urbanismo salvaje no hace mella”¹⁷⁸. Los candidatos de los partidos que han estado detrás de los mayores escándalos urbanísticos (Alhaurín el Grande, Las Navas del Marqués, Andratx o Mogán), volvieron a obtener mayoría de votos, incluso los incrementaron. Sólo en algunos casos (Seseña, Ciempozuelos, Alhendín, Níjar, L'Alfàs del Pi, Benissa, Pilar de la Horadada, Parcent) perdieron apoyo del electorado¹⁷⁹. Como afirmaba el presidente del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos, Carlos Hernández Pezzi, las elecciones municipales han permitido comprobar hasta qué punto la sociedad española consiente la depredación del territorio y se muestra tolerante con algunos tipos de corrupción. Lo que ha servido a algunos de los implicados en los escándalos para interpretar los resultados electorales en clave de absolución de los presuntos delitos.



El sorprendente fenómeno ha sido exhaustivamente analizado a la búsqueda de las razones que lo han motivado¹⁸⁰. Entre el variado número de hipótesis

se sitúa en el centro de la campaña. Todos los partidos incluyen en sus programas las que abogan por medidas más duras para evitar la corrupción¹⁸¹. “El urbanismo aviva la campaña”, La Voz de Galicia,

11/05/2007.

1/06/2007.

“Opiniones contra la corrupción”, El Periódico de Cataluña, 19/05/2007, “El Periódico de Córdoba”, 25/05/2007, entre otros.

“¿Por qué también da votos”, El País, 24/07/2007.

“Las elecciones”, El País, 28/05/2007.

“Urbanismo, no como problema”, Levante, 29/05/2007. “Los «Salvem» no se van”, El País, 08/06/2007. “¿Por qué votan a los corruptos?”, Los Verdes de España, 10/06/2007. “El urbanismo salvaje no hace mella”, El País, 11/06/2007. “El urbanismo salvaje no hace mella”, El País, 11/06/2007. “El urbanismo salvaje no hace mella”, El País, 11/06/2007.

Un balance más completo de la relación entre conflictos urbanísticos y resultados electorales se puede ver en El País, 28, 29 y 30/05/2007.

propuestas, se ha aludido al propio tratamiento que las fuerzas políticas han dado a la corrupción durante la campaña, convirtiéndola en un arma arrojadiza sin proponer soluciones. Por otro lado, las masivas recalificaciones y reclasificaciones no han beneficiado sólo a los ayuntamientos, sino que también han contribuido a financiar a los partidos políticos y han enriquecido a los particulares propietarios de terreno y, en general, a los habitantes de los municipios con grandes proyectos urbanísticos¹⁸¹. Parece ser que, como opina Clemente Auger, magistrado emérito del Tribunal Supremo, “La preocupación por el desarrollo urbanístico desaforado no está ni «extendida» ni «interiorizada» por los ciudadanos,... ni esta clase de corrupción ni el desarrollo sostenible son «una preocupación esencial» en España”¹⁸². Pese a lo cual, en algunos medios, minoritarios, es cierto, va en aumento la preocupación por los conflictos urbanísticos, y no sólo por los aspectos delictivos vinculados a la corrupción¹⁸³.

3. LOS NUEVOS INSTRUMENTOS PROPUESTOS PARA ATAJAR LOS CONFLICTOS URBANÍSTICOS

Desde hace poco tiempo se están poniendo en marcha nuevos instrumentos normativos, técnicos y judiciales, para poner límites a la depredación del territorio que está provocando el uso desnaturalizado del planeamiento y para corregir y evitar, en la medida de lo posible, el deterioro territorial y social que se está produciendo; en definitiva, para avanzar hacia lo que se conoce bajo el nombre de “*urbanismo responsable y sostenible*” y “*urbanismo ciudadano*”.

A nivel estatal resulta obligado empezar haciendo referencia a la cuarta **Ley del Suelo** promulgada en España en sólo 50 años, que ha sido aprobada el 10 de mayo de 2007. La puesta en vigor de la Ley el 1 de julio ha desatado la polémica y abierto un nuevo conflicto de competencias que se empieza a manifestar en el recurso de la norma ante el Tribunal Constitucional por parte de la Comunidad de Madrid, por entender que la norma viola competencias atribuidas en exclusiva a las administraciones autonómicas¹⁸⁴. También el Partido Popular ha presentado un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley alegando que “expropia la tierra a los agricultores sin compensaciones justas”¹⁸⁵.

¹⁸¹ El Mundo, 04/06/2007, Canarias7, 05/06/2007. Véase también “Corrupción sin escándalo”, Teodoro León Gross, El Correo Digital, 29/05/07.

¹⁸² El Diario Montañés, 22/06/2007. Una opinión similar a la expresada por varios de los participantes en el curso sobre “Territorio, Urbanismo y Corrupción” de la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA) celebrado en Málaga a mediados de julio de 2007. La Opinión de Málaga, 12/07/2007.

¹⁸³ La corrupción urbanística se ha convertido en los últimos años en uno de los problemas que más preocupa a los españoles, según las últimas encuestas del CIS. Buena prueba de ello es también la frecuencia con que se celebran cursos y jornadas de todo tipo para tratar este asunto.

¹⁸⁴ El Mundo, 02/07/2007 y El País, 02/07/2007. “La Ley del Suelo es pura dinamita. Obliga a desmontar la legislación autonómica”, Levante, 08/06/2007. “La Ley del Suelo que entrará en vigor a partir de ahora acaba con el todo urbanizable y provocará una tendencia a la baja de los precios de la vivienda” Levante, 14/06/2007. El Alto Tribunal ha admitido a trámite el pasado 25 de septiembre el recurso de inconstitucionalidad contra seis artículos y tres disposiciones adicionales de la Ley del Suelo. El País, 02/10/2007.

¹⁸⁵ El País, 29/08/2007.

La nueva Ley, que va a cambiar radicalmente, al menos de derecho, el criterio de valoración de los terrenos, se plantea, entre sus objetivos poner freno a la especulación y también recoge en su disposición adicional novena varias medidas para prevenir directamente la corrupción urbanística¹⁸⁶. La Ley dificultará también la urbanización de los espacios protegidos ya que sólo se podrá edificar en aquéllos que hayan perdido sus valores naturales, siempre que la pérdida se justifique científicamente. A ello contribuirá también **Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad** que ha elaborado el Ministerio de Medio Ambiente que impide que se recalifiquen suelos protegidos por su valor ecológico y fija la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística. La **Ley de Aguas** también establece que los nuevos planes urbanísticos deben contar obligatoriamente con informes determinantes sobre la disponibilidad de agua.

Otro de los puntales legislativos se articulará a partir de la reforma de la **Ley de Bases de Régimen Local** por la que se dará participación a los ayuntamientos en los ingresos de las Comunidades Autónomas, de manera que se corrija la insuficiencia financiera que está en el origen de numerosas irregularidades urbanísticas. Una carencia real que no sólo afecta a los pequeños municipios, como se ha repetido a menudo, sino también a los grandes y a las propias administraciones autonómicas¹⁸⁷. Para combatir las corruptelas y la corrupción y favorecer la transparencia, está previsto que sean los plenos municipales, y no los equipos de gobierno como hasta ahora, los que otorguen las licencias urbanísticas, las permutas de terrenos y los convenios entre promotores o propietarios y el Gobierno municipal.

Simultáneamente se están desarrollando nuevas actuaciones judiciales a través de la reestructuración de la **Fiscalía Anticorrupción** y el nombramiento de fiscales anticorrupción en las áreas consideradas sensibles con competencias ampliadas a la delincuencia organizada y al delito urbanístico¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Una Ley que, en palabras de la Ministra M^a Antonia Trujillo, “propone más sostenibilidad, menos especulación y más transparencia en la gestión urbanística y del suelo, tanto pública como privada. De estos tres propósitos, el de combatir la especulación es, sin duda, el que más debate ha generado.” “Una Ley de Suelo para ciudadanos y ayuntamientos”, El Correo Digital, 01/07/07 y El Diario Montañés, 01/07/2007.

¹⁸⁷ “Las grandes ciudades españolas apoyan sus ingresos en el negocio urbanístico.... La recalificación de suelo como herramienta recaudadora está lejos de ser un mito social, como insisten las autoridades municipales. Hasta el 27,5% de los ingresos totales de los más de 8.100 ayuntamientos de toda España –tanto los financieros como los de otro origen– proceden directamente –a través de enajenaciones de terrenos–, o por vías alternativas –básicamente impuestos– del negocio urbanístico.” Expansión, 22/05/2007. “El parón inmobiliario está pasando factura a los ingresos fiscales de las autonomías de mayor peso, por la caída de la recaudación en los impuestos relacionados con la vivienda, cedidos por el Estado. La caída varía según las comunidades, que se resisten a dar datos oficiales... Los tributos que tienen que ver con la vivienda llegan a aportar una quinta parte de los ingresos de cada autonomía.” El País, 15/10/2007

¹⁸⁸ Se ha producido un notable incremento de la actividad de la Fiscalía a tenor de las informaciones proporcionadas en la Memoria del 2006: “Las denuncias interpuestas por particulares, colectivos y organismos de diversa índole ante la Fiscalía Anticorrupción se han multiplicado por cuatro en un solo año. Las causas judiciales en trámite por este órgano crecieron un 40,2 % en 2006 respecto al ejercicio anterior... y los procedimientos penales en los que interviene la Fiscalía se han multiplicado por tres.” Cinco Días, 31/09/2007.

Así mismo, se ha procedido a la creación de la figura del **Fiscal Coordinador de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo**, integrado en la Fiscalía General del Estado, teniendo en consideración la especial complejidad de la normativa urbanística y ambiental. Las actuaciones fiscales, cada vez más numerosas, se fundamentan, en palabras de la propia fiscalía, en la abundancia y gravedad de los ataques a la legalidad urbanística que cuentan, muchas veces, con la connivencia, por acción u omisión, de las propias administraciones con competencias en la materia, hasta el punto de que se está llegando a “una situación urbanística fuera de control” y a la propagación del 'efecto Marbella'¹⁸⁹.

En el mismo sentido se han realizado propuestas de elaboración de un cuerpo normativo especial para combatir los delitos derivados del urbanismo “salvaje”, considerado como un nuevo factor de riesgo para la seguridad ciudadana, y de creación juzgados especializados dotados con brigadas policiales también especiales¹⁹⁰. Para desempeñar la función de brigada policial contra los delitos urbanísticos, la Guardia Civil ha desplegado un grupo especial compuesto por 194 agentes encargados de investigar y perseguir infracciones relacionadas con los abusos urbanísticos en toda España.

Entre las recientes actuaciones específicas de las Comunidades Autónomas destaca la elaboración y puesta en vigor del Plan de Ordenación del Territorio de **Andalucía** (POTA)¹⁹¹. El POTA ha suscitado un rechazo frontal tanto por parte de la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) como de las sectoriales andaluzas de promotores inmobiliarios y constructores, una de las cuales, la Federación Andaluza de Urbanizadores y Turismo Residencial, ha encargado un estudio jurídico sobre su contenido como paso previo a la presentación de un recurso contra el documento, utilizando como argumento principal que este

¹⁸⁹ La Memoria de la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo, que se incluye en la Memoria de la Fiscalía General del Estado, destaca que en total se abrieron 1.634 diligencias en ordenación del territorio y 2.293 en medio ambiente, con ejemplos como Valencia, que las aumentó en un 187 %, y Asturias, en un 182 %. El Mundo, 01/06/2007 y Levante, 02/06/2007. El fiscal de Medio Ambiente de Cádiz ha denunciado recientemente que “todo sucede sin que las administraciones a quienes corresponde velar por la disciplina urbanística ejerciten de la forma que sería de desear las funciones que les atribuye el ordenamiento”. El fiscal añadió que el planeamiento urbanístico se está convirtiendo en “un mero instrumento de regularización” de las infracciones ya cometidas”. El País, 24/09/2007.

¹⁹⁰ La Ley. Diario de Noticias, 25/06/07. Los delitos contra la ordenación del territorio fueron introducidos en el Código Penal en 1995 (artículo 319 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre). Cada vez son más frecuentes las peticiones realizadas desde ámbitos jurídicos para que todas las actividades ilegales vinculadas a la corrupción urbanística (prevaricación y prevaricación colegiada) sean introducidas en el nuevo Código Penal que, al ser de carácter estatal, ofrece grandes ventajas en su aplicación en temas de urbanismo y ordenación del territorio. El Norte de Castilla, 05/10/2007.

¹⁹¹ La norma 45 del POTA, que establece que los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) no podrán contemplar suelos urbanizables que supongan un 40 % más que los existentes y un 30 % de crecimiento de la población, ha sido muy cuestionada por los ayuntamientos, y especialmente por poblaciones menores del interior con ciertas expectativas de crecimiento por el desarrollo de nuevas actividades. Los municipios además tienen que elaborar un estudio de demanda de vivienda que justifique el crecimiento urbanístico.

instrumento supone una "clarísima intromisión" en las competencias municipales¹⁹².

En otro orden de cosas, el Consello de la Xunta de **Galicia** ha aprobado un proyecto de ley de medidas urgentes de protección de litoral, que prohíbe desarrollar suelos urbanizables a menos de 500 metros de la costa, similar al Plan de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA) que se ha puesto en vigor en **Asturias**¹⁹³. La limitación tiene carácter transitorio, hasta que los ayuntamientos adapten sus planes generales o la Consellería de Política Territorial promueva el Plan de Ordenación del Litoral, para lo que contará con un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley. La aprobación de la ley supondrá la puesta en marcha del Instituto de Estudios do Territorio, un organismo autónomo que tendrá por objeto el análisis, estudio y asesoramiento en materia urbanística y de ordenación territorial a los ayuntamientos gallegos para elaborar el planeamiento urbanístico, además de realizar trabajos de investigación y difusión para la Xunta¹⁹⁴. Como era de esperar, la Ley ha despertado ya la oposición de varios sectores implicados en la actividad constructiva, entre otros, los constructores y promotores.

Asturias y Galicia han anunciado la creación conjunta de un Observatorio del Litoral para vigilar, entre otras cosas, la evolución del mercado del suelo en las zonas costeras de ambas comunidades. El observatorio posibilitará la evaluación de los instrumentos de ordenación del litoral desarrollados en ambas comunidades, las experiencias puestas en marcha en cada territorio en la costa, así como preservar el paisaje y estudiar la evolución del mercado del suelo y la ocupación del territorio en la franja costera.

Cataluña ha aprobado en 2005 un Plan Director Urbanístico del Sistema Costero que protege buena parte del sistema costero hasta 500 metros en el interior,

¹⁹² El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha desestimado las medidas cautelares solicitadas por la Federación Andaluza de Empresarios de la Construcción (Fadeco) en su recurso contra el POTA por entender que los intereses de los constructores no pueden primar sobre los generales que conlleva la planificación urbanística. El País, 26/07/2007. Fadeco ha anunciado que va a defender los Planes Generales de Ordenación Urbana que sean rechazados por la Consejería de Obras Públicas al no adaptarse al Plan de Ordenación del Territorio.

¹⁹³ "En Asturias todos los ayuntamientos se encuentran inmersos en la revisión de sus planeamientos urbanísticos, si no los han aprobado ya. ... Entre los municipios costeros del extremo occidental asturiano Castropol es el único que ha rematado su Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), que reserva suelo para la construcción de 800 nuevas viviendas. Siguiendo la costa, los de Tapia de Casariego, El Franco y Navia, todos en tramitación, reservan suelo para 2.000, 1.750 y 2.500 viviendas, respectivamente." Nueva España, 23/11/2006.

¹⁹⁴ La Voz de Galicia, 21/05/2007. En la actualidad, sólo 17 concellos cumplen con la Lei 9/2002, que estableció un plazo de tres años para la adaptación de los planes municipales que ya expiró hace 21 meses. La entrada en vigor de la Ley de Medidas Urgentes y, en general, el amplio debate político y social suscitado en torno a su aplicación, ha animado a dos terceras partes de los concellos a tramitar la adaptación de sus planeamientos a la Lei de Ordenación Urbanística 9/2002. De acuerdo con las estimaciones de Política Territorial, alrededor de 191 concellos (55 en A Coruña, 43 en Lugo, 51 en Ourense y 42 en Pontevedra) han realizado algún trámite para realizar esa adecuación, una de las vías que, en caso de que el nuevo planeamiento quede aprobado antes de la aprobación del plan sectorial que concretará la franja de protección en cada zona costera, permitiría quedar al margen de las restricciones fijadas para los 500 metros. La Voz de Galicia, 24/09/2007.

donde no había derechos consolidados¹⁹⁵. También se han realizado varias convocatorias de ayudas para cofinanciar la redacción de planes de ordenación urbanística municipal derivados de la iniciativa pública. Se pretende así mejorar las condiciones urbanísticas de los municipios y generar suelo urbanizable mediante un desarrollo sostenible.

También el **País Vasco** ha aprobado en marzo de 2007 un Plan Territorial Sectorial (PTS) de Protección y Ordenación del Litoral que limita la construcción de nuevos edificios en los primeros 500 metros "a partir de la ribera del mar". Esta limitación, que frena la creación de suelos urbanizables, se extiende a un total de 1.100 kilómetros cuadrados (el 15,5 % de la superficie de Euskadi) y afecta a 63 municipios.

En la escala local, parece modélica la decisión de algunos ayuntamientos de modificar los mecanismos de concesión de licencias de obra. Sirva de ejemplo el de Limpias, en **Cantabria**, cuyo equipo de gobierno, adelantándose a lo previsto en el proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, ha anunciado que a partir de ahora las licencias de obra del municipio serán aprobadas por el Pleno (hasta ahora se hacía por decreto de la Alcaldía) con la finalidad de que las licencias de obra se debatan y se hagan públicas y evitar, así, situaciones anteriores de licencias concedidas con informes elaborados a propósito o con proyectos urbanísticos sin licencia¹⁹⁶. En el mismo sentido, el ayuntamiento de Alfoz de Lloredo, un municipio de la Marina Occidental cántabra, que empieza a sufrir una fuerte presión urbanística, acaba de emitir un bando en el que recoge doce medidas para gestionar la actual situación urbanística del municipio. Un procedimiento novedoso con el que pretende aportar «transparencia y claridad» a los procedimientos municipales en esta materia¹⁹⁷.

En **Cataluña**, Ayuntamiento de Cadaqués (Alt Empordà), ha creado una comisión rectora de urbanismo abierta a todos los grupos políticos municipales para "informar y debatir" sobre el modelo urbanístico actual; uno de los objetivos es la actualización del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) que está en vigor hace más de 20 años¹⁹⁸.

En conclusión, y como puede deducirse de lo expuesto hasta aquí, parece que las alternativas a la conflictividad pasan por la democratización de la actividad urbanística a todas las escalas y en todos los aspectos.

4. BIBLIOGRAFÍA

BOLDOVA PASAMAR, M.A. (2007): *Los delitos urbanísticos*. Barcelona, Atelier, Libros Jurídicos, 329 pp.

¹⁹⁵ "Es, sin lugar a dudas, un modelo a seguir". X. Estévez, "Dibujar la costa", El País, 18/01/2007. Frente a esta opinión, otras afirman que "la aprobación del PDUSC ha provocado el efecto contrario al buscado ya que, de golpe, ante la posibilidad de entrar en un ciclo restrictivo, muchos promotores han presentado sus proyectos para edificar lo antes posible" El País, 16/05/2007.

¹⁹⁶ El Diario Montañés, 14/09/2007.

¹⁹⁷ El Diario Montañés, 12/10/2007.

¹⁹⁸ El País, 09/07/2007.

DELGADO VIÑAS, C. (2007a): "¿Ordenación y planeamiento territorial versus urbanización especulativa y depredadora?" en *La Geografía en la frontera de los conocimientos*. Sevilla, AGE/Universidad Pablo de Olavide.

DELGADO VIÑAS, C. (2007b): "La función residencial secundaria en Cantabria como generadora de nuevos desequilibrios territoriales" en *Los procesos urbanos postfordistas*, pp. 331-348. Palma de Mallorca, AGE/Universitat de les Illes Balears.

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (2007): *Infracciones Ley de Costas*. Madrid, Ecologistas en Acción, 26 pp.

FERNÁNDEZ DURÁN, R. (2006): "El tsunami urbanizador español y mundial" en *El Ecologista*, 48, pp. 20-24.

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2007): *Urbanismo y Democracia. Alternativas para evitar la corrupción*. Madrid, Fundación Alternativas, 2 vols.

GREENPEACE (2001-2007): *Destrucción a toda costa. Informe de Greenpeace sobre el estado del litoral. Presiones y amenazas inminentes. Respuesta de las administraciones*. Madrid.

IZQUIERDO RONCERO, J.J. (2004): "Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española" en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 139, pp. 43-65.

MARTÍN MATEO, R. (2007): *La gallina de los huevos de cemento*. Pamplona, Ed. Aránzadi, 266 pp.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2006): "Los booms inmobiliarios en España. Un análisis de tres períodos" en *Papeles de Economía Española (La vivienda: precios, mercados y financiación)*, 109.

VERCHER, A. (2004): "La corrupción urbanística" en *Claves*, 138, pp. 26-33.



Nuevas políticas de reorganización de la gestión del territorio en España: la implementación de la escala comarcal

Carlos Díez Díez

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Ayuntamiento de Suances (Cantabria). Consultor experto en Ordenación del Territorio

Elena Martín Latorre

Profesora Titular de Geografía Humana. Universidad de Cantabria

Ángela de Meer Lecha-Marzo

Profesora Titular de Geografía Humana. Universidad de Cantabria

Leonor de la Puente Fernández

Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Cantabria

RESUMEN

Dentro del estudio o análisis de los instrumentos que ordenan el uso del territorio también ha de tenerse en cuenta, por su trascendencia, la escala de ese territorio. Concretamente, las escalas de la organización, de la administración y de la gestión del territorio así como de la población constituyen un tema de la mayor relevancia en el marco de la Unión Europea. El fomento del protagonismo de la ciudadanía y de su proximidad a la administración y sus servicios son los ejes centrales de las directrices comunitarias en la materia, y apuntan a la importancia de las entidades locales y a la revisión de su papel. España se está sumando a estas líneas políticas en su proceso de reorganización de la administración y gestión del territorio, fundamentalmente a partir del Pacto Local y de la contemplación de escalas intermedias –comarcales- entre las autonómicas y las municipales. Es esta perspectiva la que se presenta aquí como aportación o complemento al área temática del Territorio.

1. EL PAPEL DE LOS ENTES LOCALES EN LAS ESCALAS EUROPEA Y NACIONAL

1.1. La búsqueda de una Unión Europea más próxima a los ciudadanos

El papel de los Entes Locales en el marco de una nueva realidad europea ha sido y sigue siendo motivo de análisis y debate, sin que de momento las grandes declaraciones institucionales y los diversos estudios e informes realizados se hayan traducido en medidas concretas de alcance. Sin embargo, es necesario admitir que tanto en las instancias comunitarias como en las estatales se perciben inquietudes en este sentido.

El primer reconocimiento explícito de la importancia de los Entes Locales en el proceso de construcción de una identidad europea viene de la mano de la

Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) de junio de 1985. Este documento es una decidida apuesta por la autonomía local como elemento indisoluble de una noción de Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder.

De acuerdo con la CEAL, por autonomía local “se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (art. 3.1). A partir del citado concepto abstracto se señalan diversos aspectos básicos cuya aplicación y desarrollo permitirían concretar la cuestión.

Así, para el correcto ejercicio de la autonomía local se deben fijar las competencias de las Entidades Locales (art. 4.1) que “deben ser normalmente plenas y completas” (art. 4.4). Asimismo se entiende aplicable a este respecto el principio de subsidiariedad, señalándose que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos” (art. 4.3). Se es igualmente categórico al reivindicar la suficiencia financiera al señalarse que “las Entidades Locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias” (art. 9.1) de modo que “los recursos financieros de las Entidades Locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley” (art. 9.2).

Todos estos aspectos, de forma más o menos explícita, van a ser en los años que siguen a la redacción de la CEAL, la punta de lanza en torno a la cual giren las reivindicaciones de las Entidades Locales en Europa. Las demandas locales van a canalizarse a través de diferentes asociaciones de carácter transnacional de diverso alcance (Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa, Asamblea de Regiones de Europa, Asociación de Regiones Fronterizas de Europa, Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas, Consejo de Municipios y Regiones de Europa, Eurocities...) entre las que destaca el Comité de las Regiones. Este órgano consultivo, creado en 1994 e integrado en la estructura de la Unión Europea, a pesar de su carácter institucional mantiene un tono beligerante en la exigencia de un reconocimiento efectivo de la autonomía local defendida bajo los principios de subsidiariedad y proximidad.

El trabajo y la presión de estos grupos han hecho posible un creciente reconocimiento explícito de las Entidades Locales y de sus reivindicaciones como elemento clave en el futuro de una Europa de los ciudadanos. Así se refleja en la evolución del contenido de los tratados y otros documentos que conforman la piedra angular de la Unión Europea. Desde el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea en 1957 hubo que esperar casi treinta años al Acta Única Europea (1986) para reactivar la construcción comunitaria, pero en los lustros siguientes (Tratado de Maastricht en 1992, Tratado de Amsterdam en 1997 y Tratado de Niza en 2001) no se ha cesado de profundizar en la línea de una Comunidad cada vez más al servicio de los ciudadanos. De este modo, en el Tratado firmado en Niza el 26 de febrero de 2001 (actualmente en vigor) y, en

particular, en el apartado 6 de la Declaración número 23 relativa al futuro de la Unión se señala que “la Conferencia, al seleccionar estos temas de reflexión, reconoce la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros”.

Otro tanto cabe decir de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 que, aunque carente de valor jurídico vinculante, tiene un notable valor político. El capítulo V de la Carta está referido a la Ciudadanía, e incluye el derecho a una buena administración.

Pero es en el Proyecto de Constitución Europea, redactado a lo largo de los años 2003-2004 y en proceso de refrendo por los estados miembros de la Unión Europea, donde la presencia de los principios de la autonomía local ha sido más explícita. Concretamente, en el artículo I-11 “Principios fundamentales” del Título III “De las competencias de la Unión” se indica que “en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”. En el mismo artículo también se señala que “las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo”.

De todo lo anterior se infiere que el creciente protagonismo de los Entes Locales en el marco de la Unión Europea no es un hecho coyuntural, sino que forma parte de un proceso irreversible asociado a un modelo determinado de construcción comunitaria que apuesta por la ciudadanía. Sin embargo, y aunque todos los países cuentan con instrumentos legales para efectuar ajustes estructurales, a corto o medio plazo las voluntades políticas para emprenderlos se manifiestan escasas.

1.2. Los entes locales en España.

Los Entes Locales en España tienen un reconocimiento constitucional al que, de forma generalizada, se acusa de escaso desarrollo. Este hecho pudiera tener explicación en el contexto y las prioridades fijadas en el periodo constituyente. Por una parte, en el momento de la redacción de la Constitución Española (CE, 1978), los Entes Locales carecían de una representación democrática (las primeras elecciones municipales fueron el 3 de abril de 1979) que pudiera intervenir en el citado proceso. Por otro lado, el protagonismo de las novedosas Comunidades Autónomas restó posibilidad de debate y discusión sobre el resto de los niveles políticos y administrativos.

Sea como fuere, la Constitución tan sólo hace referencia expresa a los Entes Locales en el art. 137, al enumerar los niveles territoriales básicos en los que se organiza el Estado, y en el Capítulo II “De la Administración Local” del Título VIII “De la Organización Territorial del Estado” (art. 140-142). Cabe destacar que en el art. 140 se señala que “la Constitución garantiza la autonomía de los municipios” y en el art. 142 se indica que “las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas”. Por tanto, y a diferencia de la enumeración competencial incluida en los artículos 148 y 149 de la CE para las Comunidades Autónomas y el Estado respectivamente, la regulación constitucional de la autonomía local se hace en negativo.

Con estas escasas alusiones es necesario esperar siete años (una vez aprobados todos los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas) para la promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Al mismo tiempo en Europa se aprobaba la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL). La ley pivota en torno a la autonomía local (“decir régimen local es decir autonomía”, apartado II del Preámbulo), pero a pesar de las grandes declaraciones y premisas conceptuales, la remisión a la legislación sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas para concretar el alcance de la autonomía local, otorga a estas administraciones gran margen de maniobra (art. 2.1 Ley 7/1985). En estas circunstancias, sólo era cuestión de tiempo que las Entidades Locales mostraran su insatisfacción y pusieran sobre la mesa, como un asunto aún pendiente desde la transición democrática, la denominada “segunda descentralización” o descentralización local. En este sentido la Asamblea de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) celebrada en La Coruña en 1993 resultó un hito. Las exigencias del denominado Pacto Local se centraron en la demanda de mayores competencias y en la mejora de la financiación. A resultas de estas reivindicaciones de las Entidades Locales se inició un proceso de negociación con la administración central que, tras diversas vicisitudes, dio lugar en el año 1999 a un paquete de reformas legislativas enmarcadas en las Medidas para el Desarrollo del Gobierno Local.

Sin embargo, la insuficiencia del proceso frustró en gran medida las expectativas inicialmente generadas. Los portavoces de las Entidades Locales, con independencia de su filiación política, lejos de darse por satisfechos, han mantenido y acrecentado el tono reivindicativo, convergiendo con la ya citada corriente europea que demanda una construcción comunitaria con mayor proximidad y participación de la ciudadanía.

En este sentido el 25 de noviembre de 2004, y con motivo del vigésimo quinto aniversario de los ayuntamientos democráticos en España, la FEMP aprobó la Carta de Vitoria para poner de relieve el protagonismo emergente de las ciudades y dar un nuevo impulso a los gobiernos locales. En la Carta se incluye un Decálogo del Municipalismo en el siglo XXI que, al reclamar un nuevo Estatuto del Gobierno Local en su segundo apartado, señala que “el reconocimiento constitucional de los municipios, de las provincias e islas como nivel de gobierno territorial autónomo requiere para su efectividad, el establecimiento de un ámbito competencial propio, que les permita gestionar una parte importante de los

asuntos públicos bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus vecinos, así como un sistema de financiación que les garantice recursos suficientes para su adecuado ejercicio. España debe aplicar los principios de autonomía local suscritos en los tratados internacionales representados por nuestro País, tal como la Carta Europea de Autonomía Local". En el tercer apartado se reitera la necesidad de tener unos gobiernos locales solventes por lo que se indica que "el principio constitucional de suficiencia financiera garantiza a los Gobiernos Locales los medios necesarios para desarrollar aquellas funciones que se les atribuyan, dotándolos de recursos que permitan asegurar que las competencias asumidas, [...]. La reforma que se aborde, debe contemplar una conexión entre competencias y medios adecuados para ejercerlas, diseñando una nueva financiación local con medios propios y transferencias incondicionadas del Estado y Comunidades Autónomas, en función de las competencias que desarrollen y estableciendo los mecanismos de nivelación necesarios para garantizar la equidad. De nuevo buena parte de las demandas se centran en la obtención de competencias y en la mejora de la financiación.

Como consecuencia de esta situación, el Estado español está tratando de adaptarse a las circunstancias propiciando el debate y la reflexión sobre las administraciones locales, fruto del cual ha surgido en el año 2005 el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, que servirá de base para la redacción de la nueva Ley de Reforma del Gobierno y la Administración Local (documento de trabajo del Anteproyecto con fecha 3 de mayo de 2006). Las conclusiones contenidas en el libro se sustentan sobre una premisa, la naturaleza política de la autonomía local, y centran su atención sobre tres aspectos: las competencias (cuestión muy ligada a la financiación local y a la reforma de los estatutos de autonomía), la intermunicipalidad y el sistema de gobierno local.

La autonomía local, tal y como se define en la Carta Europea de la Autonomía Local (art. 2.2 del documento de trabajo de 3 de mayo de 2006 del Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local), se convierte en el pilar sobre el que se sustenta la construcción jurídica de la nueva ley. La autonomía local no tiene un carácter meramente administrativo que se concede en el ámbito de la legislación que regula la administración local, sino que tiene una naturaleza política en el marco de la Constitución. Entre los aspectos sobre los que fundamentalmente pivota la reforma del gobierno local, el de las competencias resulta esencial para poder establecer el grado de autonomía y responsabilidad de la administración local.

Sin embargo, las reflexiones previas en torno a las competencias sólo tienen sentido cuando se refiere a medianas y grandes ciudades. En cambio, la gran mayoría de los municipios españoles tiene una población inferior a los 5.000 mil habitantes. Y aunque parece que no hay un tamaño municipal óptimo único, sino que éste es variable según el tipo de servicio, estudios europeos muestran que la curva de costes por habitante indica un tamaño más eficiente en torno a los 5.000 habitantes. No obstante, también se señala que el tamaño influye más en la eficacia en la prestación de algunos servicios (servicios sociales, orden público) y menos en otros (mantenimiento de calles). Por otra parte, nada indica que los municipios mayores sean menos eficaces.

En consecuencia, la escasa capacidad de buen número de municipios lleva fácilmente a invocar un interés supramunicipal en la regulación de determinadas materias, lo que no tiene necesariamente que llevar hasta el nivel autonómico. En la gran mayoría de las ocasiones, la obligada necesidad supramunicipal podría referirse a estructuras locales de segundo grado tan necesarias en el contexto de un mapa local altamente fragmentado como es el español. De este modo la ampliación y profundización del ámbito competencial local sería viable en el marco de unos sólidos niveles intermedios capaces de contribuir a que las competencias municipales se ejerzan con economías de escala. De forma consecuente con el análisis precedente, el Libro Blanco otorga especial protagonismo al ámbito supramunicipal como aspecto de gran importancia y de creciente interés, matizándolo y ajustándolo por medio del concepto de intermunicipalidad, entendido como la facultad de los municipios para asociarse en la prestación de servicios o para dar impulso a un proyecto conjunto.

Con carácter general se indica que debe irse hacia el diseño de un modelo de intermunicipalidad que sirva para mantener en el nivel local las competencias locales. Asumida tal premisa, el debate surge sobre los modelos y las formas de asociacionismo municipal más coherentes en términos territoriales y socioeconómicos que, de forma preferente, fortalezcan las áreas rurales. A modo de ejemplo, indica Marcén Zunzarren (2006) cuatro posibles entidades asociativas, aplicándolas al caso de la comunidad autónoma de Navarra: distritos Administrativos (para municipios de menos de 5.000 habitantes); agrupaciones Tradicionales (administradoras de bienes comunales); agrupaciones de Servicios Administrativos (voluntarias o forzosas); y Mancomunidades.

Otra figura generalizada en España son los Consorcios, cuyo ámbito territorial es variado (desde varios municipios a provincias), para la gestión común de servicios asignados generalmente a la administración local (tratamiento de residuos sólidos urbanos, abastecimiento de aguas) y que en buena parte de los municipios de menor tamaño y escasos recursos financieros resultarían dificultosos de abordar en solitario. Igualmente se han creado para la gestión de programas y proyectos de alcance territorial supramunicipal e incluso para la puesta en marcha de nuevos procesos de participación pública (Rodríguez, F.; R. Menéndez y A. Cadenas, 2005).

Asimismo, y aunque las características demográficas y las carencias económicas y administrativas del medio rural requieran especial atención, es preciso considerar por otros motivos el futuro de la articulación de los espacios metropolitanos, espacios complejos donde se impone la cooperación y la coordinación de las distintas administraciones públicas y de las diversas políticas sectoriales, al tratarse de territorios de gran dinamismo socioeconómico donde está en juego el futuro del país. J. Burgueño Rivero (2001) señala, sin embargo, que “la realidad demuestra que la fórmula metropolitana resulta incompatible con los gobiernos autónomos: demasiados gallos en el gallinero”.

El futuro de la administración local está sobre la mesa. Las instancias comunitarias y nacionales han estudiado y analizado el papel de las Entidades

Locales, apostando por la elección de aquellos modelos que garanticen una mejor administración y una mayor proximidad a la ciudadanía. También en España el debate se encuentra en un momento crucial para definir el gobierno y la administración local, siendo necesario que las decisiones que se adopten, tanto en el marco estatal, autonómico o local, lo sean fundamentalmente en interés y al servicio de la población.

2. MARCO CONCEPTUAL Y PROCESOS SOCIO-TERRITORIALES DE LA COMARCALIZACIÓN.

En una perspectiva teórica, no existe una definición clara del concepto de comarca, término original que, con matices, ha derivado en la expresión de espacio funcional, territorio inteligente, etc. Definición y concepto dependen de los objetivos planteados, de los criterios utilizados, del modelo territorial existente e incluso de las diferentes perspectivas de los profesionales que intervienen en este debate. Se trata de un término, en definitiva, con múltiples acepciones.

Así, Martín Mateo y Allende Landa (1986) definen la comarca como un “ámbito delimitado por criterios geográficos, funcionales, históricos, sociológicos, cuya esencia es ser la solución para la prestación pública de servicios que excedan de la capacidad de los municipios aislados, o para mejorar la eficacia y eficiencia de dicha prestación”. Por su parte, Carreras (1987) maneja una doble acepción: de un lado, la comarca como división operativa para la política sectorial/territorial o para la prestación de determinados servicios; por otro la comarca como nueva Entidad Local dotada de autonomía (con recursos y competencias propias), de un órgano de gobierno democrático representativo de las personas o de los territorios que la componen.

Se trata pues, en síntesis, de una “compartimentación del territorio intermedia entre el municipio y la región” (Marcén Zunzarren, 2006). Sin embargo, como señala Burgueño (2001) “con la perspectiva de más de 20 años de autonomías se puede afirmar que no ha habido apenas procesos de autodefinición territorial, y que en el mejor de los casos éstos han tenido un carácter incompleto y parcial”. Según este mismo autor, las comunidades autónomas que en la actualidad tienen formalmente aprobado un mapa comarcal son sólo tres: Aragón, Cataluña y Galicia, pudiéndose añadir el territorio histórico de Álava. Algunas comunidades cuentan con una comarcalización oficiosa, como la Comunidad Valenciana y el País Vasco, y sólo Castilla y León ha creado, de forma individualizada y excepcional, la Comarca del Bierzo.

Sin embargo, la mayoría de las Comunidades Autónomas cuentan con propuestas de organización supramunicipal para la prestación de sus diferentes servicios, como por ejemplo los sanitarios, los judiciales o los educativos, que no coinciden entre sí en sus límites ni comprenden los mismos municipios.

2.1. La vocación de servicio de la administración local frente a su capacidad financiera.

La función básica de toda administración local consiste en atender a la población en sus necesidades básicas a través de la dotación de servicios colectivos fundamentales. Sin embargo, en muchos casos los municipios han empezado a mostrar signos de inadecuación de sus estructuras a las realidades presentes. La gran despoblación que ha padecido la mayor parte del país (migraciones del mundo rural a los espacios urbanos) ha dejado a muchos municipios con tan pocos habitantes que difícilmente pueden atender las necesidades de modernización. Y mientras los municipios rurales sin apenas población carecen de medios y de capacidad de acción, los municipios urbanos llegan a convertirse en estructuras de poder paralelas a las autonómicas, creando conflictos respecto al reparto de recursos, a la delimitación de funciones y a la toma de decisiones.

Para superar esta crisis municipal la creación de comarcas funcionales mediante la coordinación de municipios para la prestación de servicios podría ser una solución satisfactoria (Piqueras y Membrado, 1995). Pero la formación de mancomunidades de municipios para prestación de servicios ha sido escasa en España.

Frente a la incapacidad de la administración local para satisfacer sus competencias básicas y las que se van sumando en función de la reivindicación de autonomía, muchos autores abogan por la creación de comarcas que sí podrían ser receptoras de esas nuevas competencias (Salanova, 2002). Comarcas entendidas, en principio, como ámbito supramunicipal con mayor capacidad de gestión, no sólo porque sumarían recursos de los Entes Locales integrados, sino también porque el desarrollo de mecanismos de participación democrática garantizaría la toma de decisiones según criterios de racionalidad y eficiencia del gasto público, al tiempo que respetaría la autonomía municipal.

No obstante, otros autores trascienden esta concepción operativa de la comarca y abogan por una reforma administrativa de mayor alcance, que confiera plena personalidad jurídica a la comarca y permita el diseño de un nuevo mapa territorial. En opinión de Burgueño (2001) habría que proceder a dos grandes reformas: la racionalización del mapa municipal y la creación de comarcas. Para este mismo autor la creación de comarcas supliría con mayor acierto la falta de voluntad de los municipios en la creación de mancomunidades, pero el gran tabú de la organización territorial española se halla en las demarcaciones municipales, cuya reforma, aunque fue emprendida en Europa en los años setenta del siglo XX, no consigue arraigar en España a pesar de las propuestas realizadas a favor de la fusión municipal. Hasta el momento, y a partir de iniciativas con distinta cronología, se ha trabajado en la definición y delimitación del mapa comarcal en Galicia, Aragón, Cataluña y Valencia.

Pero en la actualidad la coordinación supramunicipal o comarcal para la dotación de equipamientos y prestación de servicios con criterios de racionalidad y eficiencia no se considera suficiente. La reivindicación creciente de competencias por parte de los municipios lleva a distinguir otro tipo de tarea para la comarca que trasciende la idea de servicio para convertir la política comarcal en un instrumento de acción productiva.

2.2. La voluntad de desarrollo local frente a los procesos de marginalización y de desequilibrio territorial.

La creación de un marco comarcal de planificación para la ordenación y gestión del territorio constituye una propuesta frecuente entre los profesionales de las mismas. Pero no son sólo el planeamiento y la ordenación del territorio; el segundo gran objetivo que puede justificar una comarcalización es impulsar el desarrollo, favorecer el crecimiento (sostenible, basado en recursos locales, etc.) y activar la generación de rentas.

En áreas rurales en proceso de crisis agraria, abandono de actividades y desvitalización demográfica, la planificación comarcal persigue la búsqueda de alternativas productivas diferenciadas que contribuyan a una mayor diversificación de la economía y a la reconstrucción de un tejido social mínimo que asegure la revitalización y evite la profundización de los desequilibrios. La creación de empleo en los sectores secundario y terciario es, en este sentido, una de las máximas preocupaciones, a las que se une la promoción de la iniciativa empresarial, el fortalecimiento de los agentes públicos y privados, la atracción turística o el impulso cooperativo o asociacionista. Pero hoy se manifiestan también otros procesos, tales como la movilidad creciente de la población, que comparte distintos lugares de trabajo, residencia y ocio; el incremento de la inmigración, que exige políticas concertadas para la gestión de la diversidad; o las exigencias en política medioambiental. Procesos que, en definitiva, están planteando nuevas exigencias, nuevas soluciones, un nuevo ámbito de gestión y, por tanto, están reclamando también una nueva forma de entender y establecer la escala supramunicipal.

Esa escala, generalmente articulada en delimitaciones comarcales, se concibe como la concreción espacial para la coordinación de las políticas y acciones sectoriales y de las distintas administraciones; como un marco para el planeamiento, la programación económica, de las actuaciones sectoriales y de la gestión de dotaciones y servicios; un ámbito para la integración de la planificación socioeconómica, de la ordenación territorial, de la preservación de la calidad ambiental y de la estandarización en los equipamientos públicos.

Caso reseñable es el aragonés, especialmente trabajado por Salanova (2002). En esta Comunidad Autónoma la comarca es una Entidad Local supramunicipal, integrada por municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes. El ámbito competencial de las comarcas es muy amplio. La Ley de Comarcalización enumeró muy diversos sectores de la acción pública reconociéndoles capacidad para ejercer competencias: urbanismo y ordenación del territorio, medio ambiente, acción social, cultura, deportes, turismo, artesanía, ferias y mercados, consumo, protección civil, transportes, patrimonio histórico-artístico, recogida y tratamiento de residuos. Asimismo se les atribuye la cooperación y la asistencia a los municipios.

2.3. La necesidad de integración en las escalas de globalización

Un tercer gran argumento, que no sustituye los anteriores sino que se suma a ellos, contempla la integración territorial en redes de ámbito superior que apuntan a la globalización del sistema y, por tanto, a incorporar todas las innovaciones necesarias para no quedarse rezagados o al margen de las dinámicas actuales y de futuro. En definitiva, se trata de comarcalizar para establecer espacios funcionales que constituyan la plataforma para lanzar iniciativas de desarrollo local que han de contemplarse integradas en una red de programas regionales que a su vez formen parte de una estrategia común de conexión económica, social y territorial a escalas de mayor alcance.

En este tipo de estrategia la complementariedad de funciones según la escala es fundamental. Precedo y López (1993) lo expresan con claridad: mientras las estrategias de desarrollo regional crean dinámicas de crecimiento que favorecen la concentración, desencadenando por tanto desequilibrios territoriales, la planificación del desarrollo a escala comarcal ha de procurar el reequilibrio territorial y la cohesión social. El ámbito comarcal se constituye así en escala intermedia entre la provincia y el municipio, con un gran papel en la planificación de la administración pública (Jurado Almonte, 1991; Santos y Peiret, 2001), y con objetivos de integración social, económica y territorial. Este papel integrador y articulador exige, además, una atención especial a los sistemas de comunicación y a la innovación tecnológica necesaria para aumentar los flujos y las conexiones, tanto físicas o materiales como intangibles o virtuales.

Gómez Moreno (1992) señala que los cambios provocados por la revolución industrial y urbana han modificado la función y el contenido de las relaciones en el ámbito comarcal, lo que obliga a añadir al concepto de comarca - categoría de análisis regional y ámbito de administración- el de unidad de ordenación territorial, como consecuencia del desarrollo de los siguientes procesos:

- Especialización espacial de las producciones y revolución de los transportes que han alterado las funciones de los centros comarcales (centralización de los intercambios, prestación de los servicios elementales a la población).
- Despoblación de las áreas rurales (disminución de la demanda de servicios).
- Nuevo modelo de sistema económico que tiende a sustituir la organización comarcal por dos tipos de sistemas: el de espacios económicos y el de ciudades.

Por todo ello, la comarca pierde en la actualidad parte de sus funciones tradicionales y adquiere según Gómez Moreno (1992) "la ejercida por su cabecera como nexo que le permite integrarse en el resto del territorio a través del sistema de ciudades". Este enfoque permite plantear la comarca como unidad territorial óptima para la prestación de los servicios públicos a las áreas rurales, que se han quedado al margen de los procesos de urbanización. Para ello resultan fundamentales las cabeceras comarcales, como tipo de núcleo que es capaz de abastecer a varios municipios afectados por el éxodo rural, estudiando, por tanto, la comarca desde la perspectiva de los sistemas urbanos. Además, el tratamiento otorgado a la comarca constituye una vía para identificar y diagnosticar los

desequilibrios socio-económicos intrarregionales y, en función de ellos, intervenir y corregir desde la Ordenación y la Planificación territoriales.

3. BIBLIOGRAFÍA

BURGUEÑO RIVERO, J. (2001): "Geografía y Administración. Proyectar territorios en el siglo XXI". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, nº 32, pp. 191-207.

CARRERAS VERDAGUER, C. (1987): "1987: La divisió territorial de Catalunya. Una visió geogràfica". Revista Catalana de Geografia, vol. 3, nº 6, pp. 23-31.

GÓMEZ MORENO, M. L. (1992): Teoría y práctica de la comarcalización: el caso de Andalucía. Málaga: Universidad de Málaga.

JURADO ALMONTE, J. M. (1991): "Delimitaciones comarcales en Andalucía". Revista de Estudios Andaluces, nº 17, pp. 1-38.

MARCÉN ZUNZARREN, J.A. (2006): "Estrategia territorial de Navarra: de las comarcas geográficas al modelo de desarrollo territorial". (En): Identificación y delimitación de espacios funcionales: Experiencias Comparadas de Comarcalización en España". Cursos de Verano de la Universidad de Cantabria. Cabezón de la Sal.

MARTÍN MATEO, R. y ALLENDE LANDA, J. (1986): El área metropolitana de Alicante: un reto de futuro. Alicante: Universidad de Alicante - Ayuntamiento de Alicante.

PIQUERAS HABA, J. y MEMBRADO TENA, J. C. (1995): "La política territorial de la Generalitat Valenciana: la comarcalització pendent". Cuadernos de Geografía, nº 58, pp. 337-364.

PRECEDO LEDO, A. y LÓPEZ COUSILLAS, J. L. (1993): "El Plan de Desarrollo Comarcal de Galicia. Un modelo de coordinación para el desarrollo local integrado". El Campo, nº 127, pp. 285-296.

RODRÍGUEZ GUTIERREZ, F.; R. MENÉNDEZ FERNÁNDEZ y A. CADENAS NEVADO (2005): "Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España". Boletín de la A.G.E., nº 39.

SALANOVA ALCALDE, R. (dir.) (2002): La comarcalización de Aragón (II): estudio sistemático de las Leyes de Aragón 10/1993, de Comarcalización de Aragón, 8/1996, de Delimitación Comarcal y 23/01, de Medidas de Comarcalización. Zaragoza: Cortes de Aragón.

SANTOS Y GANGES, L. y PEIRET I CARRERA, A. (2001): "Articulación regional y comarcas en Castilla y León: las Directrices de Ordenación del Territorio". Boletín de la AGE, nº 32, pp. 183.



El territorio como patrimonio: del análisis de unidades territoriales a la propuesta de categorías de suelo rústico.

Carlos Díez Díez

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. Ayuntamiento de Suances (Cantabria). Consultor experto en Ordenación del Territorio

Elena Martín Latorre

Profesora Titular de Geografía Humana. Universidad de Cantabria

Ángela de Meer Lecha-Marzo

Profesora Titular de Geografía Humana. Universidad de Cantabria

Leonor de la Puente Fernández

Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Cantabria

RESUMEN

Se presenta una metodología de análisis territorial válida para el desarrollo de instrumentos de ordenación que velen por la preservación de los valores patrimoniales (ambientales, culturales, paisajísticos, económicos) que la sociedad actual, de forma responsable, desea legar a las generaciones futuras. Esta metodología, en su fase de análisis, se centra en la Unidad Territorial, concepto que integra el conjunto de valores patrimoniales y dirige la diferenciación técnica de espacios funcionales y formales; en su fase propositiva, establece un modelo de Clasificación del Suelo que relaciona Unidad Territorial con Categoría de Suelo. Se ha aplicado al desarrollo de instrumentos normativos de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Cantabria (Plan de Ordenación del Litoral y Normas Urbanísticas Regionales).

INTRODUCCIÓN

El interés social por el patrimonio histórico y monumental, entendido como conjunto de elementos territoriales aislados, excepcionales o singulares, o como testimonios simbólicos o representativos de un pasado, de una historia, de un legado común, se fue desarrollando al mismo tiempo que se producía el avance de la sociedad actual. Pero la consideración del propio territorio como patrimonio, como espacio de vida heredado en el que se integran muy distintos valores (productivos, ambientales, culturales, estéticos, etc.) es algo relativamente reciente en España y está induciendo cambios en los instrumentos de ordenación territorial y planeamiento urbanístico. Las reflexiones que siguen forman parte de un conjunto de trabajos de investigación realizados con el fin de contribuir a elaborar propuestas normativas para la intervención en el territorio y su gestión, después de observar el acelerado proceso de expansión edificatoria en los espacios rurales y el deterioro de los valores paisajísticos y ambientales y del patrimonio cultural.

Efectivamente, desde los años ochenta estamos asistiendo en España a la extensión y dispersión espacial del fenómeno urbano, nada acorde en su ritmo de crecimiento con el de las necesidades de vivienda ni con el de la población urbana, idea que quedó expresa, de forma reiterada, en el XIX Congreso de Geógrafos Españoles celebrado en Santander en 2005 y que se desarrolló bajo el lema “Espacios públicos. Espacios privados. Un debate sobre el territorio”. Esta expansión constructiva residencial no conforma sólo las coronas periurbanas, sino que afecta ya plenamente a las áreas costeras, las periferias de los centros comarcales y aún núcleos rurales de escaso dinamismo, las proximidades de las grandes vías de comunicación, los entornos de los espacios protegidos y las áreas de montaña.

Ese espacio rural diverso es lo que en las figuras de planeamiento era tratado como suelo no urbanizable de acuerdo con la legislación urbanística de los años ochenta y noventa del siglo pasado, y como suelo rústico conforme algunas recientes leyes autonómicas. Este cambio terminológico también es indicio de una doble evolución conceptual: desde un tratamiento residual, banal, no funcional, del suelo no urbanizable, a un tratamiento valorativo y diverso del suelo rústico; y desde el planeamiento urbanístico a la ordenación territorial.

Esta comunicación parte de las reflexiones que se han impulsado desde la geografía y el planeamiento para el mejor tratamiento del suelo rústico, para elaborar a continuación una propuesta metodológica válida para el desarrollo de instrumentos de ordenación territorial. En ella se define el concepto de unidad territorial, que tiene como objetivo mostrar la diversidad del suelo rústico o no urbanizable y el valor patrimonial de muchos espacios que no son directamente productivos y que, por lo mismo, han sido tratados como no funcionales, vacíos y susceptibles de acoger cualquier uso y soportar cualquier tipo de intervención y transformación. Un concepto que tiene una dimensión operativa, ya que facilita el análisis territorial en las grandes escalas, dirige el proceso de diferenciación técnica de las distintas unidades territoriales y sus valores patrimoniales, y fundamenta el establecimiento de categorías de suelo rústico teniendo en cuenta las condiciones de uso, de actividad y de actuación. Se ha ensayado la utilidad de esta herramienta para la ordenación del territorio en el Plan de Ordenación del Litoral y en las Normas Urbanísticas Regionales de la Comunidad Autónoma de Cantabria (región costera y de montaña del norte de España). A continuación se ofrece un extracto de estos trabajos.

1. EL SUELO RÚSTICO: DE ESPACIO RESIDUAL A PATRIMONIO TERRITORIAL.

El debate sobre el tratamiento del suelo rústico en los instrumentos de ordenación se inicia en los años ochenta, momento en que se plantearon las limitaciones del tratamiento residual del suelo no urbanizable, y se continúa en los años noventa con la definición, tipología y regulación de los usos de categorías de suelo no urbanizable. La bibliografía de los últimos veinticinco años refleja el camino recorrido desde el inicial concepto del suelo no urbanizable como espacio no

clasificado -ni como urbano ni como urbanizable- a los nuevos enfoques, que defienden su diversidad, valor y función en el modelo territorial contemporáneo.

La crítica al tratamiento residual del suelo no urbanizable defendía, en palabras de Rebollo y Andueza (1991) *“instrumentos de ordenación integral del territorio que contemplen la problemática del territorio municipal globalmente, e intenten solucionar los problemas del suelo no urbanizable, en relación e interdependencia con los problemas generales del municipio”*. En esta línea el Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía dedicó un número especial en 1998 al tratamiento del suelo no urbanizable, en el que se manifestaba una especial preocupación por la tensión surgida entre la realidad territorial y la realidad normativa, acusando a ésta de no saber aprovechar el papel estratégico del suelo no urbanizable (cualificación, sostenibilidad, competencia). Como alternativa se reivindicaba la *“recuperación de una visión global del sistema de planificación urbanística como expresión de un modelo de ordenación municipal con implicaciones territoriales”*. Para ello, los proponentes consideraban de especial interés analizar con una visión integrada (ambiental, urbanística y territorial) tanto los procesos territoriales como los problemas provocados. A esta visión contribuirían también los numerosos estudios que, desde la Geografía, insistían en la necesidad de superar la concepción del espacio rural como espacio agrario o marginal para entenderlo como parte de un engranaje mucho más complejo -desde una perspectiva económica, funcional o territorial- de forma que los procesos de cambio en áreas rurales comenzaron a relacionarse cada vez más con los fenómenos económicos, sociales y territoriales del mundo urbano.

Una segunda línea de aproximación profundiza en las bases sociales de construcción del territorio, en el legado cultural que atesora y en la capacidad inspiradora de esa herencia para el diseño de estrategias de intervención para el futuro, como se defiende también en los programas de patrimonio de la UNESCO. Xavier Eizaguirre (1987, 2001) plantea, por ejemplo, un método de trabajo para intervenir en el espacio rural apoyado en el conocimiento de sus elementos -la explotación agraria, la red de caminos rurales, los elementos físicos estructurantes, el parcelario, los usos del suelo, o la localización y morfología de los terrazgos- cuya configuración a lo largo del tiempo permite conocer las claves de la construcción del territorio para utilizarlas después como pautas para la intervención urbanística. Una idea que comparten Menéndez de Luarca y Soria Puig (1994, 2001) al decir que *“entender e interpretar un territorio históricamente conformado, equivale a descifrar el lenguaje por el que ese territorio se expresa, requiere descubrir el sistema de signos específico de cada organización territorial”*. El conocimiento del proceso de construcción del territorio se considera necesario para idear propuestas de regulación, directrices, normas y soluciones que, sin destruir las raíces culturales de la sociedad ni hipotecar el futuro, puedan afrontar los retos del presente.

En la idea de construcción histórica del territorio insiste Ortega Valcárcel (1998, 2000), quien desarrolla la idea de patrimonio territorial. Considera el territorio como *“un complejo heredado, de carácter histórico, del que disponemos como un legado de las sociedades precedentes en el devenir histórico. De ahí la posibilidad de contemplarlo como “patrimonio”... El concepto de patrimonio territorial permite*

integrar, como construcción histórica, los elementos naturales y los componentes artificiales en lo que es la arquitectura del territorio histórico (Ortega, 1998). Estas ideas resultan fundamentales para cambiar la orientación de la intervención urbanística, que deja de ceñirse a la protección de los elementos naturales y culturales de forma aislada, para afrontar un tratamiento integrado del territorio, desde una perspectiva histórica, como resultado de los procesos económico-sociales y como patrimonio cultural, pero también como un constante proceso de producción social en el que se expresan los conflictos de intereses y valores de la propia sociedad (Joliveau, 1994). Este planteamiento histórico y social lleva a señalar como fundamental, en la intervención territorial, la atención a los procesos de cambio y la integración del proceso de formación histórica del paisaje en la dinámica actual, como forma de garantizar un nivel de protección que evite actuaciones de conservación artificiales centradas únicamente en los valores visibles, siempre teniendo en cuenta que *“la intervención sobre los procesos no está reñida, sino al contrario, con el establecimiento de criterios y medidas de integración formal”*, como advierte Mata Olmo en la introducción a una obra reciente de colaboración, *El paisaje y la gestión del territorio* (2006), en la que se muestra la consolidación ya de una rica aportación.

Una tercera línea de trabajo, protagonizada fundamentalmente por geógrafos, se desarrolló en el ámbito de los estudios rurales y en torno al concepto de paisaje. Un trabajo pionero, el de Galiana (1996), nos invitó a conocer la experiencia de Francia, producto de la necesaria adaptación de las políticas sectoriales a la legislación de rango superior en materia de paisaje (Ley de 1983). En algunos trabajos sobre paisajes rurales se realizó el análisis y clasificación de los mismos teniendo en cuenta sus valores patrimoniales y las posibles intervenciones para su protección. Los de López Ontiveros (1999) o Galacho (1996) consideran el medio físico como factor condicionante en la configuración de los diferentes espacios agrícolas y establecen una tipología útil, basada tanto en la diferenciación de cultivos, como en la detección de problemas ecológicos, la incidencia de la política agraria, el deterioro paisajístico o los procesos de abandono. Para los espacios rurales de Andalucía, López Ontiveros ofrece una relación de elementos territoriales patrimoniales, entre los que incluye cultivos, vegetación, red caminera, formas de relieve, plantas, animales, infraestructuras, núcleos rurales y patrimonio histórico artístico. Propuestas similares han ido surgiendo en otras comunidades autónomas, ámbito administrativo y político que, en España, tiene las competencias en materia de ordenación del territorio; en ellas se busca identificar las unidades de paisaje que muestran en su conformación la huella de los predecesores, los elementos y estructuras territoriales que se perciben como seña o marca de identidad para la sociedad actual y que contribuyen a definir el *carácter* de ese paisaje, cometido que centra la Iniciativa Europea ELCAI (European Landscape Character Assessment Initiative) (Wascher, 2005; Mata Olmo, 2006).

Finalmente no se puede dejar de mencionar la Convención Europea del Paisaje, acicate de la recuperación y revisión del concepto geográfico y de la mayor parte de estas reflexiones. Su propuesta de extender la idea de paisaje a *“cualquier parte del territorio”* permite avanzar en la ordenación del territorio, pues con ella se supera la visión meramente proteccionista o centrada en los aspectos

ambientales para tener presentes otros valores patrimoniales, a ver la necesidad de integrar los procesos de cambio, a tomar en consideración la sensibilidad y percepción de la población, y a introducir dentro de la protección paisajística tanto los espacios de gran valor como los degradados o cualquier otro común de la vida cotidiana, invitando a la elaboración de un código de buenas prácticas para un adecuado progreso en la construcción social del territorio. Sin duda la aplicación de estas reflexiones a un método de análisis territorial válido para la ordenación y gestión del territorio permite cumplir aquella aspiración de objetivar el paisaje en la que insistía Zoido Naranjo (2000) para *"convertirlo en un concepto jurídico determinado y útil para la actuación y para el control público de la forma del territorio, en definitiva, para la aplicación de políticas del paisaje"*.

2. LA UNIDAD TERRITORIAL, UN INSTRUMENTO CONCEPTUAL Y OPERATIVO¹⁹⁹.

La unidad territorial es, en primer lugar, una parte acotada del territorio y, por lo mismo, un ejemplo más del procedimiento de división y acotamiento espacial utilizado en ordenación. La cuestión es definir los criterios con los que se establece esa diferenciación espacial y, por tanto, los fundamentos teóricos que sustentan esa operación de tipo técnico y operativo. En este sentido, entender el territorio como producto social y como patrimonio ha sido esencial para definir la unidad territorial y entender la articulación entre las distintas unidades territoriales y el valor patrimonial añadido que ello representa.

Partimos de la idea de un territorio que es espacio físico concreto, pero que es, sobre todo, una construcción espacial de una comunidad humana, una expresión de las sociedades que lo han vivido y utilizado en cada época, un producto social. Expresado de otro modo, el territorio es un conjunto de elementos de naturaleza diversa, organizados en estructuras que se repiten y se conectan o articulan entre sí según los comportamientos de los distintos grupos sociales que componen una comunidad humana, y las tensiones, conflictos, solidaridades o acuerdos que se establecen entre esos grupos en función de los usos, intereses y valores por los que se mueven.

El grado de pervivencia de las estructuras históricas es diverso ya que los procesos de cambio han sido desiguales en el espacio y en el tiempo. En su proceso de pérdida de memoria histórica, la sociedad reconoce el testimonio mejor conservado de algunos elementos puntuales, pero existen otras muchas huellas de difícil valoración porque se presentan a manera de capas de elementos y estructuras territoriales que se fusionan, porque son expresión del dinamismo social, herencias visibles del largo y heterogéneo proceso histórico de construcción del territorio. Sólo el conocimiento que se tiene de los modelos de organización social del espacio en las diversas fases históricas ayuda a reconocer el valor patrimonial de esas huellas, de esos fragmentos, a entender y explicar el

¹⁹⁹Queremos dejar expreso nuestro reconocimiento a Esmeralda González Urruela, catedrática de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Cantabria, porque buena parte de estas reflexiones han sido realizadas gracias a sus ideas y a su inestimable ayuda y colaboración.

territorio. Esto significa desempolvar muchos trabajos de investigación e incentivar algunas vías que profundicen en el conocimiento de los modelos de organización territorial de cada sociedad, de los principios básicos que rigen la ordenación social del territorio, de los patrones culturales que fijan y diferencian los rasgos específicos del conjunto organizado de unidades y de la estructura de cada unidad, teniendo en cuenta los tres pilares del espacio social, esto es, el espacio residencial, los espacios productivos o funcionales y las infraestructuras. Ese conocimiento de las claves de organización espacial es el que nos permite establecer diferencias entre estructuras formales aparentemente semejantes, el que nos permite averiguar la temporalidad de los elementos y estructuras heredados, el que nos indica la capacidad de las comunidades humanas para respetar y reutilizar el legado de los predecesores.

En nuestra aplicación a Cantabria distinguimos dos modelos fundamentales de organización territorial que son igualmente válidos para el análisis del territorio en cualquier otra comunidad autónoma: el actual, que tiene como base el desarrollo del capitalismo industrial, que se inicia grosso modo a mediados del siglo XIX y en el que, en orden a los objetivos de intervención, conviene diferenciar la etapa más reciente, para identificar los procesos en curso y de mayor dinamismo, de la etapa inicial de desarrollo; y el preindustrial, histórico o tradicional, al que pertenecen todos los elementos y estructuras heredados de la organización espacial de siglos anteriores a 1850. La unidad territorial será cada una de las partes de ese gran esquema de organización social del espacio de cada uno de esos dos grandes modelos, que se manifiesta en la presencia de unos rasgos materiales básicos que constituyen la estructura o conjunto de elementos organizados que la definen.

Los aspectos formales, los que dan una idea de homogeneidad espacial o percibimos como uniformidad paisajística, constituyen un criterio complementario, que facilita la diferenciación interna dentro de cada unidad. Este criterio formal admite gran variedad de posibilidades ya que se determina por la forma del parcelario, el sistema de acondicionamiento del terreno, el contenido reiterado de un elemento específico (en Cantabria, por ejemplo, los invernales o cabañas en los prados), la formación vegetal dominante o la mayor o menor intensidad de determinado tipo de ocupación. Este proceso de diferenciación conceptual tiene su traslación al plano, a la delimitación cartográfica de unidades y subunidades territoriales que se completa con una base de datos en la que cada acotamiento territorial dispone de una ficha con información sistematizada de muy diverso tipo sobre los elementos territoriales que la integran y los procesos de cambio observados.

De esta forma, a través de la diferenciación interna de unidades territoriales y la información recopilada, se desarrolla una herramienta de gestión que facilita la valoración del territorio y consiguiente tratamiento en la ordenación, esto es, la calificación del suelo, la determinación de los usos y actividades compatibles o no, y la intervención estratégica de rehabilitación, recuperación, tratamiento paisajístico, limpieza, descontaminación, etc. Para realizar esta valoración y tomar decisiones es preciso tener en cuenta que:

- El modelo de organización social del espacio al que pertenece una unidad le confiere a ésta un valor cultural, histórico o patrimonial determinado.
- Dentro de cada unidad, cada elemento territorial tiene un doble valor: el suyo propio, individual, y el que tiene por formar parte de una estructura.
- Cada unidad es una pieza que tiene un valor en sí mismo, pero también lo tiene por estar integrada en un conjunto organizado con otras unidades que suman sus valores estructurales y la de sus elementos. Este valor de conjunto de varias unidades es el que sintetiza el valor territorial, el que permite reconocer la complejidad del patrimonio territorial.

3. LA APLICACIÓN DEL MÉTODO: LA DIFERENCIACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES EN CANTABRIA.

La diferenciación de unidades territoriales se establece, como se ha señalado más arriba, según dos grandes modelos, el preindustrial y el industrial y, dentro de éste, se distingue la fase inicial de desarrollo de los procesos recientes.

3.1. La organización preindustrial y las unidades territoriales asociadas. El patrimonio territorial antiguo.

En áreas poco afectadas por los procesos más recientes y dinámicos, las estructuras y elementos del pasado todavía son reconocibles con distintos grados de conservación. Conforman unidades territoriales que nos hablan de la forma de organizarse y vivir una comunidad, de sus bases económicas, de sus actividades productivas, de las funciones que asignaban a los espacios, de sus relaciones con otras comunidades. Nos hablan de un patrimonio territorial que confiere carácter al paisaje, porque su permanencia en el tiempo arraiga en la conciencia colectiva generación tras generación.

En este modelo, de raíces medievales, la organización territorial se establecía en torno a la aldea o lugar de asentamiento de una comunidad, a partir de la cual se distribuían y conectaban los distintos espacios que constituían la base material de su existencia: los terrazgos o tierras de cultivo, y los montes y riberas, espacios incultos pero con diversidad de aprovechamientos que se regulaban según ordenanzas de gestión de uso. La red de caminos, finalmente, permitía el control sobre estos espacios y establecía la articulación de los espacios aldeanos.

Para la denominación de las unidades territoriales ligadas a este modelo antiguo de organización hemos querido recuperar los términos antiguos y populares con los que se identifican estos diferentes espacios, de forma que el modelo conceptual tiene también el valor añadido de enriquecerse y complementarse con las peculiaridades de cada territorio al que se aplique. En nuestro trabajo sobre Cantabria distinguimos las siguientes unidades territoriales:

- *Núcleos rurales.* Las aldeas, barrios y villas son las unidades básicas y puntos estructurantes de un territorio de aprovechamiento más o menos intenso o extenso cuya organización se sometía a una toma colectiva de decisiones. Aunque de dimensiones muy reducidas, en ellos se integraban pequeñas superficies de cultivo de organización individual vinculadas a las casas.
- *Mieses.* Son los terrazgos o tierras de cultivo de una aldea, reconocibles por su localización inmediata a la aldea, un parcelario de pequeño tamaño y marcada geometría reforzada por la trama de caminos que delimitan los pagos, por su topografía y su orientación. Las diferencias formales internas han llevado a diferenciar, dentro de las mieses, los campos abiertos, los campos cerrados y los bancales; es decir, distintas formas de acondicionamiento del terreno que tienen su razón de ser en una diferenciación funcional u ocupación productiva selectiva. Su organización era colectiva, y los usos y aprovechamientos estaban sometidos a unas pautas de carácter espacio-temporal. Los cierres colectivos con portillos que se abrían y cerraban según las necesidades de los cultivos y del ganado, son hoy el testimonio material de aquel sistema.
- *Montes.* Eran los espacios de uso colectivo, a veces mediante acuerdos entre pueblos vecinos, para pastoreo, caza, recogida de leñas y maderas y carboneo. Los integraban las áreas de pastoreo, tanto de matorral y monte bajo (sierras o jerras) como de vegetación herbácea o pastizal (puertos y

brañas), y los bosques de frondosas (robles y hayas fundamentalmente) y todo su cortejo. En áreas de montaña resultan altamente significativos por su extensión los espacios abiertos sin apenas vegetación donde aflora el roquedo desnudo, que constituiría una cuarta unidad en esta diferenciación interna de los montes. Importantes extensiones de los mismos perviven hoy más o menos alterados, pero siempre bien valorados por su alto grado de naturalidad, por residir en ellos ecosistemas complejos que aseguran su biodiversidad, y por mantener viva la memoria de los sistemas colectivos de aprovechamiento y gestión de los montes.

A estas formas básicas de organización aldeana que definen distintas unidades territoriales, se añade en Cantabria la de las *cabañas pasiegas*. En origen eran espacios de organización colectiva y pastoril que, a partir del siglo XVI, experimentaron un proceso pionero y moderno de privatización, de donde surgió un nuevo tipo de espacio ganadero y residencial a la vez, de uso privado, de aprovechamiento más intensivo, y de organización altitudinal para mejor aprovechamiento estacional de la hierba. Los cabañales pasiegos han configurado un paisaje singular en el que se repite la célula elemental de organización, formada por el prado, cerrado sobre sí con muro de piedra seca, y la cabaña, utilizada como henil, vivienda y pesebre. Un paisaje de gran valor cultural por el patrimonio edificado y porque ha mantenido vivo un peculiar modo de vida, pero también de gran valor simbólico e identitario porque fue la cuna de buena parte de las vacas holandesas que se extendieron por el resto de las regiones españolas y origen de la especialización lechera de Cantabria y de la expansión de los prados que conforman su imagen verde.

3.2. La organización industrial y las unidades territoriales asociadas. El patrimonio territorial reciente.

El modelo más reciente de organización del territorio se corresponde con el desarrollo del capitalismo industrial y los profundos cambios políticos, sociales e institucionales; un proceso que ha sido desigual en el tiempo y en sus resultados, y que ha cambiado las escalas de organización y, por tanto, de análisis territorial. Los factores que en mayor medida han contribuido a este proceso de cambio y a la identificación del nuevo modelo de organización territorial fueron:

- La aparición de nuevas estructuras de gestión del territorio, de forma que la aldea desapareció como espacio de organización social del territorio para pasar a formar parte de entes administrativos nuevos e integrados jerárquicamente en otros superiores: municipio, provincia, Estado.
- La incorporación de la tierra al mercado del suelo, que se rige por nuevos intereses, nuevos agentes y una nueva legislación. Es decir, el valor de la tierra cambia y progresivamente los terrazgos de aldea se van transformando en lo que se ha dado en denominar suelo rústico, cuya valoración empieza a regirse por intereses económicos u otros que van surgiendo por cambios de mentalidad social (ambientalismo, por ejemplo).
- La aparición de nuevas actividades, nuevos usos y funciones, y una gran capacidad del sistema industrial para el consumo de recursos. También en lo económico cambia la escala y los espacios de producción se amplían, respondiendo a dinámicas que traspasan las escalas locales y regionales.
- La formación de un mercado de trabajo concentrado y masivo basado en la movilidad y transferencia sectorial de la mano de obra, que produjo una redistribución de la población y la aparición de estructuras territoriales polarizadas o urbanas que contrastan con amplios espacios afectados por la despoblación y el abandono (áreas marginales).

En este proceso de avance del capitalismo industrial fueron apareciendo nuevas formas de construcción del territorio que en su desarrollo han destruido muchos de los espacios anteriormente conformados, creando, a su vez, nuevos elementos y estructuras que constituyen ya un legado histórico reciente que es responsable de buena parte del paisaje que percibimos hoy. Así surgen los actuales espacios industriales y mineros, pero también los nuevos espacios agrarios y las plantaciones forestales.

- *Espacios industriales y mineros.* La aparición y expansión de la industria basada en grandes centros fabriles introdujo una nueva demanda de suelo de carácter selectivo, con preferencia por los espacios llanos recorridos por ríos con aporte abundante de agua; antiguas mieses de vega, pero también marismas, estuarios y rías fueron las áreas de preferente ocupación industrial, perfectamente identificadas hoy en el planeamiento. Los espacios mineros se identifican con mayor dificultad, pero cada vez con mayor fundamento gracias a las investigaciones que están saliendo a la luz, y que muestran la gran capacidad de organización espacial que se produce desde esta actividad, en la que se distinguen: los espacios de trabajo (el tajo, la mina, el lavadero, los muelles de carga) y de vida (los barrios mineros, los barracones y edificios de vivienda para obreros, los

huertos), las áreas forestales proveedoras de madera, la intrincada red de infraestructuras y las áreas de depósito y vertidos. En Cantabria el conjunto de espacios mineros y los ferrocarriles de vía estrecha que los articulaba, constituye hoy un patrimonio territorial del que pocas comunidades autónomas españolas pueden presumir. El valor de este legado se basa en: su amplitud, ya que sus huellas se extienden por gran parte del territorio autonómico; su extensión, pues las 31.000 has que reunía en 1909 suponen un 6 % de la superficie regional, y en varios municipios supera más de la mitad de su territorio; y su variedad (hierro, zinc, cobre, sal gema, calizas, dolomías), que hace que los testimonios técnicos y materiales de su explotación sean también muy ricos y diversos.

- *Terrazgos de monte.* Son espacios agrarios modernos que derivan de la roturación y apropiación de montes de organización y uso colectivos desarrollada entre mediados de los siglos XIX y XX, de ahí la denominación aparentemente contradictoria de la unidad territorial. El importante desarrollo de la ganadería de leche fue el impulso de este proceso que supuso también la expansión superficial de los prados (pratificación) y la consolidación de la imagen verde con la que se identifica Cantabria tanto desde dentro como desde el exterior. La reutilización del término mieses para designar estos nuevos espacios productivos indica el enorme significado económico y social de los mismos, lo que no debe llevar a confusión entre unas unidades territoriales y otras. Las variaciones formales del parcelario, el diverso acondicionamiento de las fincas y la presencia o no de edificaciones de explotación, nos han llevado a establecer tres tipos de subunidades: campos abiertos o abertales, campos cerrados (cierros), y caseríos o explotaciones ganaderas en coto redondo.
- *Terrazgos de ribera.* Son también espacios agrarios nuevos resultado de un proceso diverso de privatización de antiguos espacios de organización colectiva, y de la aplicación de técnicas de desecación y saneamiento de marismas y protección de meandros y riberas fluviales. Se trata de unidades de reducido tamaño generalmente, cuya localización introduce las principales diferencias morfológicas y la subdivisión entre los terrazgos de marisma y los de ribera fluvial.
- *Plantaciones forestales.* Se trata de espacios ocupados por plantaciones de pino y eucalipto, para aprovechamiento maderero. Aunque el origen de estas unidades se remonta a los años setenta y ochenta del siglo XIX, la opción repobladora se produce especialmente a partir de 1940, en relación, en Cantabria, con la instalación de una fábrica de celulosa, que llevó a la ocupación de unas 60.000 has con eucalipto como especie dominante, y diversas variedades de pinos.

3.3. El dinamismo territorial de los procesos sociales en curso y las unidades territoriales asociadas.

La fase más reciente en el desarrollo del sistema en que vivimos se caracteriza por el fuerte ritmo de urbanización y la consolidación de una sociedad de servicios que va adquiriendo nuevos hábitos de vida y también nuevos valores. Es el momento de la expansión urbana, de la extensión de la residencia secundaria, de la aparición de los espacios turísticos, de la construcción de grandes equipamientos e infraestructuras, y de la valoración y protección de los espacios naturales. El ocio, el recreo, las vacaciones, el contacto con la naturaleza, el prestigio de la cultura, la higiene del deporte, la necesidad de descanso, etc., contribuyen a que la mar, el campo, la montaña o los ríos sean vistos de forma diferente a como lo hacían las sociedades precedentes y se les atribuyan nuevos valores que, finalmente, van creando el mercado del suelo rústico y, con ello también, una nueva conflictividad de intereses sociales, nuevas dinámicas espaciales, nuevas formas de organización del territorio y nuevos paisajes. Distinguimos, en función de estos intensos y recientes procesos de producción social de suelo rústico, las siguientes unidades territoriales:

- *Áreas Periurbanas.* Suelo rústico de extensión variable que se localiza en el entorno de los más importantes centros urbanos; por extensión se aplica a entornos de núcleos rurales de mayor dimensión y dinamismo, como el que presentan algunos núcleos de cabecera comarcal. Se caracterizan por la presencia de elementos y estructuras territoriales de funcionalidad muy diversa y rápida transformación, que incluyen: diversos tipos de instalaciones (agrarias, industriales, equipamientos, infraestructuras); áreas residenciales de edificios aislados o en urbanizaciones producto de la calificación parcial del suelo como urbano o urbanizable; fragmentos de terreno con huellas de antiguos modelos de organización espacial, que se hallan enclavados o aislados entre infraestructuras o suelos urbanos y urbanizables; o áreas afectadas por servidumbres de infraestructuras. La mayor o menor presencia de estas huellas y el mayor o menor reconocimiento de las estructuras precedentes es lo que nos ha llevado a establecer la diferenciación interna de subunidades, de muy reducidas dimensiones pero de gran interés y valor en el diseño del modelo territorial de los espacios urbanos consolidados.
- *Espacios agrarios de concentración parcelaria.* Son espacios producidos mediante el rediseño parcelario y vial de los espacios agrarios (antiguas mieses y algunos terrazgos de monte). Se reconocen por su parcelario amplio y regular y por el trazado de vías rectilíneas y anchas, todo lo cual denota geometrías que se singularizan entre las pertenecientes a las demás unidades territoriales agrarias.
- *Riberas.* Son espacios diferenciados por su localización en contacto con las aguas marinas y continentales. Inicialmente se utilizaban como base para el desarrollo de actividades pesqueras o para el asentamiento de ingenios hidráulicos, pero hoy atribuimos a estos espacios nuevas funciones y valores en relación con el desarrollo de las actividades de ocio, el aprovechamiento de energía, la necesidad de agua de abastecimiento, la

atracción paisajística o su función en la conexión de ecosistemas. Estos nuevos atributos han creado nuevas tensiones sociales y territoriales, entre un creciente mercado de suelo y un mayor interés por la preservación de sus rasgos ambientales. Dentro de la ribera marina cabe distinguir: playas, dunas, acantilados y orla litoral que actúa como ecotono marítimo-terrestre. Dentro de la ribera fluvial diferenciamos las rías, las márgenes fluviales con su vegetación de ribera, y los embalses.

4. RELACIÓN ENTRE CATEGORÍAS DE SUELO RÚSTICO Y UNIDADES TERRITORIALES.

En consonancia con este método de análisis territorial, se proponen categorías de suelo rústico derivadas de la naturaleza de las unidades materiales que componen el territorio, siendo cada unidad territorial susceptible de integrarse en diferentes categorías de suelo rústico, según la mayor o menor preeminencia en ella de las cualidades específicas valoradas en cada categoría. La adscripción de terrenos a cada una de las categorías deberá justificarse expresamente, con la identificación de la unidad territorial en la que los terrenos se encuentran localizados e indicando los valores y circunstancias que motivaron su inclusión en esa categoría, que se regirá, como las demás, por unas condiciones de uso y una regulación de actividades:

Suelo Rústico de Protección Ordinaria de Modelo Urbanístico y Territorial. Afectaría a los terrenos que se quiere preservar de las construcciones propias de las zonas urbanas, por considerarse este tipo de desarrollo incompatible con el modelo adoptado en el planeamiento o por la inconveniencia de soluciones bruscas entre el suelo urbanizable y el suelo rústico de especial protección.

Suelo Rústico de Especial Protección Ecológica. Afectaría a los terrenos que es necesario proteger en razón de la importancia e interés de sus valores ambientales y del papel que dichos terrenos cumplen en la salvaguarda de los ecosistemas. Dentro de esta categoría se integran los espacios naturales protegidos bajo algún tipo de legislación ambiental o sectorial, y las siguientes unidades territoriales: montes arbolados de especies autóctonas, terrazgos de ribera y riberas fluviales. Es decir, todas aquellas unidades con especiales valores ambientales cuya protección permitirá coordinar el planeamiento con los instrumentos de ordenación medioambiental, así como crear una red de espacios protegidos con relevante papel en la configuración del modelo territorial autonómico.

Suelo Rústico de Especial Protección Paisajística. Afectaría a los terrenos con sobresalientes valores paisajísticos derivados de la ausencia o escasez de alteraciones, de la conservación de elementos naturales y culturales, y de la calidad visual de la percepción y de la perspectiva. Dentro de esta categoría se integran las unidades territoriales de mieses, así como los terrazgos de monte en sus variantes de cierros y abertales, cuyas cualidades paisajísticas tengan preeminencia sobre otros valores. La importancia otorgada a los aspectos visuales y de percepción llevará a incluir dentro de esta categoría áreas con

especial visualidad, vistas panorámicas y áreas próximas a elementos o conjuntos culturales de valor.

Suelo Rústico de Especial Protección de Ríos. Afectaría a los cursos fluviales y sus márgenes, sistemas naturales de especial interés por constituir corredores ecológicos que ponen en conexión áreas muy diversas que van desde los cursos altos hasta el mar, y por reunir rasgos culturales, económicos, paisajísticos, ambientales y de riesgo que les confieren un valor singular. Comprende la unidad territorial de ribera fluvial.

Suelo Rústico de Especial Protección Costera. Afectaría a la ribera del mar y los terrenos inmediatos a la misma, de necesaria protección debido a sus destacados valores ambientales. Se integrarán los terrenos sujetos a las limitaciones o servidumbres de la protección del dominio público marítimo-terrestre.

Suelo Rústico de Especial Protección del Patrimonio Territorial. Afectaría a los terrenos que es preciso preservar en razón de la confluencia de valores históricos, arqueológicos, científicos, paisajísticos, agrícolas, ambientales o culturales; evidencias, todos ellos, de la construcción social del territorio. Comprende las unidades de mieses, terrazgos de monte y cabañales pasiegos, cuya valoración desde el punto de vista del patrimonio territorial tenga preeminencia sobre otros aspectos parciales o sectoriales (productivos, por ejemplo). Se incluirán también los paisajes culturales y los elementos o ámbitos sometidos a algún régimen de protección de acuerdo a la legislación de patrimonio histórico, artístico o monumental. Dicha categoría pretende desarrollar una protección integral del territorio junto a la valoración como patrimonio de las huellas más sobresalientes que sobre el espacio han ido dejando los anteriores modelos de organización social.

Suelo Rústico de Especial Protección Forestal. Afectaría a los terrenos que sustenten masas arbóreas. Se incluyen las unidades territoriales de plantación forestal con el fin de apoyar una actividad económica de gran valor económico y evitar su ocupación por otros usos, de forma que se posibilite la futura recuperación del bosque originario.

Suelo Rústico de Especial Protección Agropecuaria. Afectaría a los terrenos productivos de importancia agrícola o ganadera sobresaliente en razón de su destacado rendimiento económico y valor agronómico, comprendiendo las unidades territoriales de mieses en campos abiertos, terrazgos de monte en explotación y áreas de concentración parcelaria. Se trata de incluir dentro de esta categoría los espacios cuyas aptitudes agrarias predominen sobre los demás valores, con el fin de apoyar la producción agropecuaria como actividad de fundamental valor económico en los espacios rurales y de relevante papel en la configuración del modelo territorial.

Suelo Rústico de Especial Protección por Riesgos. Afectaría a los terrenos expuestos a riesgos naturales, acreditados o probables, que resulten incompatibles con su urbanización o que hagan necesarias limitaciones de uso, independientemente de que su origen sea geológico, geomorfológico, climático,

hidrológico o asociado a actividades humanas. En este caso, la necesidad de contar con estudios que delimiten las áreas de riesgo obliga a remitirse a los instrumentos específicos que se desarrollen para su planificación.

Esta propuesta de categorías de suelo rústico lleva aparejado el establecimiento de una serie de condicionantes para la localización de usos y actividades en suelo rústico, adaptados a las características específicas de cada una de las unidades territoriales, que tiene como objetivo facilitar la elaboración del planeamiento y la gestión de las autorizaciones en el suelo rústico. En general se apoyan, en todas las categorías, los usos propios de la actividad agropecuaria sin instalaciones ni construcciones, a los que se añaden, en las mismas condiciones, los usos recreativos, educativos, culturales y científicos de interés público, con el fin de introducir en las áreas rurales actividades que permitan un desarrollo sostenible del territorio. También se introducen medidas de conservación, rehabilitación e integración paisajística y territorial, entre las que se hace referencia a la importancia de emprender actuaciones para la protección de elementos y rasgos propios de la identidad territorial, como cercas y portillos, bancales, red de caminos, arbolado, setos o bosquetes; a ellas se añaden acciones de rehabilitación y recuperación del patrimonio edificado.

5. CONCLUSIÓN.

La investigación realizada muestra las posibilidades de aplicación de una concepción social e histórica del territorio, de carácter teórico y especulación académica, al diseño de instrumentos de protección, ordenación y gestión del territorio que favorezcan el desarrollo social de acuerdo con unos valores colectivos que constituyen patrimonio común y que las reglas de mercado no suelen respetar.

Este planteamiento nos ha permitido avanzar en el conocimiento de las claves del proceso de construcción del territorio, de los modelos de organización social del espacio en distintas épocas históricas, de las diferencias que subyacen a formas de paisaje que se nos presentan visual y perceptivamente semejantes, y de los elementos y estructuras territoriales que permiten identificar dichos modelos de organización espacial. Se trata de ofrecer una lectura social e histórica del paisaje para contribuir a una mayor cultura territorial de los gestores y de los ciudadanos, y emprender, así, acciones e intervenciones que no destruyan las huellas que ligan a la sociedad actual con sus raíces para que éstas sigan siendo fuente de inspiración e innovación en el diseño territorial, y que mantengan y refuercen los valores no venales que constituyen bien o patrimonio común.

6. BIBLIOGRAFÍA.

AGUILAR I PIERA, A. (1997): "La construcció de l'espai rural: una metodologia d'anàlisi constructiva del territori rural a la recerca de criteris per a la seva ordenació". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, nº 31, pp. 131-142.

- CAPDECÓN FERNÁNDEZ, E. et al. (1991):** *Nuestro suelo no urbanizable: una nueva década*. Alicante, Universidad.
- COSGROVE, D. E. (1984):** *Social formation and symbolic landscape*. London, Croom Helm.
- EIZAGUIRRE GARAITAGOITIA, X. (1987):** *L'espai rural*. Barcelona, Corporació Metropolitana.
- EIZAGUIRRE GARAITAGOITIA, X. (2001):** *La construcción del territorio disperso. Talleres de reflexión sobre la forma difusa*. Barcelona, ed. UPC.
- GALACHO JIMÉNEZ, F. B. (1996):** "La dinámica de un espacio rural metropolitano: el caso del área metropolitana de Málaga". *Baética*, nº 18, pp. 73-95.
- GALIANA MARTÍN, L. (1996):** "Actualidad del paisaje en Francia. De la protección a la gestión paisajística del espacio rural". *Ería*, nº 39-40, pp. 93-107.
- GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J. (2002):** "La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 132, pp. 277-321.
- JOLIVEAU, T. (1994):** "La gestion paysagère de l'espace rural: questions, concepts, méthodes et outils". *Revue de Géographie de Lyon*, nº 69, pp. 325-334.
- LÓPEZ ONTIVEROS, A. (1999):** "El reto de la protección y gestión de los paisajes rurales andaluces". *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, nº 29, pp. 69-83.
- MATA, R. (2006):** "Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio". En: R. Mata y A. Tarroja, coords., *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Barcelona, Diputació, Xarxa de municipis, pp. 17-40
- MENÉNDEZ DE LUARCA, J. R. Y SORIA Y PUIG, A. (1994):** "El territorio como artificio cultural. Corografía histórica del norte de la Península Ibérica". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 99, pp. 63-94.
- MENÉNDEZ DE LUARCA, J. R. Y SORIA Y PUIG, A. (2001):** *La construcción del territorio: mapa histórico del noroeste de la Península Ibérica*. Luawerg.
- ORTEGA GARCÍA, A. (1981):** "Utilización urbanística del suelo no urbanizable". *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 75, pp. 33-62.
- ORTEGA VALCÁRCEL, J. (1998):** "El patrimonio territorial: el territorio como recurso cultural y económico". *Ciudades*, nº 4.
- ORTEGA VALCÁRCEL, J. (2000):** "El paisaje como construcción. El patrimonio territorial". *Debats d'Arquitectura i Urbanisme*, nº 12.
- REBOLLO AGUAYO, D. y ANDUEZA SAN MARTÍN, B. (1991):** "La gestión de los espacios rurales, la necesidad de una planificación diferenciada". *Lurralde*, nº 14, pp. 303-320.
- RUIZ DE LA RIVA, E. (1998):** "El proceso de urbanización del espacio rural y su tratamiento a través del planeamiento". *Urbanismo*, II, nº 43, pp. 70-80.
- WASCHER, D.M., ed. (2005):** *European Landscape Character Areas. Typologies, Cartography and Indicators for the Assessment of Sustainable Landscapes*. Wageningen, Landscape Europe.
- ZOIDO NARANJO, F. (1998):** "Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas". En: E. Martínez de Pisón, *Paisaje y Medio Ambiente*. Valladolid, Fundación Duques de Soria, Universidad, pp. 29-44.
- ZOIDO NARANJO, F. (2000):** "El paisaje, ideas para la actuación". En: E. Martínez de Pisón y C. Sanz Herráiz, eds., *Estudios sobre el paisaje*. Madrid, Fundación Duques de Soria, Universidad Autónoma, pp. 293-311.

ZOIDO NARANJO, F. (2001): “La Convención Europea del Paisaje y su aplicación en España”. *Ciudad y Territorio*, nº 128, pp. 275-281.



La Ordenación Territorial del Ocio Nocturno. El Impacto Acústico del Botellón en la Ciudad de Málaga.

Carlota Escudero Gallegos

Geógrafa, Personal docente e investigador de la Universidad de Málaga.

José Manuel Guevara Senciales

Biólogo, Jefe del Servicio de Protección del Medio Ambiente del Ayuntamiento. de Málaga.

1. RESUMEN

Esta ponencia expone una de las consecuencias de la actividad del ocio nocturno en la ciudad de Málaga, valorando el impacto acústico del botellón. Con dicho objetivo se instaló una estación de monitorización con transmisión remota de datos, en la primera planta de un edificio de la Plaza de la Merced; lugar en el que se celebraba, todos los fines de semana, el botellón más multitudinario de Málaga, con afluencia de más de 2.000 personas. Los resultados obtenidos manifiestan la dinámica temporal del botellón y su impacto acústico sobre el entorno. Estos resultados sirvieron para trasladar el botellón a un entorno próximo más adecuado, donde su impacto acústico fuera mínimo.

2. INTRODUCCIÓN

El tiempo es una magnitud a través de la cual secuenciamos la realidad y organizamos nuestra existencia. Hay diferentes tiempos en la vida de las personas que se pueden utilizar de manera privada o pública, individual o colectiva, para uso social o particular. Hay un tiempo libre²⁰⁰ y un tiempo atado, un tiempo de trabajo y de descanso, de formación, de tareas y actividades cotidianas, de desplazamiento, y hay también un tiempo libre no ocupado, un tiempo de ocio.

Una primera aproximación tipológica al significado de la palabra ocio podemos extraerla del Diccionario de uso del Español, para el que la palabra ocio significa, “estado de la persona que no trabaja”²⁰¹. Para otros autores, Boniface & Cooper (1987), el ocio “es una medida de tiempo que se usa habitualmente para significar el tiempo sobrante después del trabajo, el sueño y los quehaceres personales y

²⁰⁰ Sobre el tiempo libre ver cap. VI, pp 227-255 en **RAMOS M.D.; ROMO, C.; ESCUDERO, C.** y colab .: *La medida del mundo género y usos del tiempo en Andalucía*. Sevilla, Málaga. Instituto de la Mujer.1998.

²⁰¹ **MOLINER, M.:** *Diccionario de uso del Español*. Madrid. Gredos. 1990.pp.547.

domésticos”²⁰². Dumazedier (1968) lo define como “un conjunto de ocupaciones a las que el individuo puede entregarse de una manera completamente voluntaria tras haberse liberado de sus obligaciones profesionales, familiares y sociales”²⁰³. Éste autor, que dentro del campo de la sociología se ha interesado bastante por el tema del ocio, explica la génesis de la sociedad del ocio como un producto de la evolución de la revolución industrial, que nace con la sociedad industrial y se consolida con la sociedad del Estado de Bienestar.

Otros autores mantienen que el ocio ha existido en todos los tiempos, pudiéndose hablar de ocio aristocrático o moderno. El primer texto moderno que defiende el derecho al ocio para la clase trabajadora, es *El derecho a la pereza*, escrito por Lafargue (1883), aunque posteriormente en Estados Unidos, con la obra de Veblen (1899), titulada *La teoría de la clase ociosa*, se establecían las bases de la sociología del ocio.

El ocio que caracteriza a la sociedad contemporánea del siglo XXI, es el que extiende su práctica a grupos sociales que hasta entonces no habían tenido acceso a él dentro del sistema productivo. En la segunda mitad del Siglo XX, en los países industrializados, con el logro social de la reducción de la jornada laboral y las vacaciones pagadas, consecuencia de la alta productividad, aumento de salarios y mejoras del nivel de vida, se accede al derecho “masivo” de un tiempo libre en la organización social del tiempo en la vida. En los albores del siglo XXI, la sociedad postindustrial, de consumo, globalizada, orienta su producción a uno de sus sectores complejos y de vanguardia, el del ocio y a la participación en éste de la ciudadanía.

Las actividades de ocio se van transformando con los cambios sociales y de mentalidades. Vinculados a estos procesos culturales surgen tantos tipos de ocio en el uso de espacios públicos y privados, como diversidad de alternativas y perfiles sociodemográficos en el uso del tiempo libre. En los últimos diez años, en muchas ciudades españolas, se practica una actividad mayoritaria de ocio juvenil en fin de semana y nocturno denominado “botellón”, y que se puede definir como la “reunión de multitud de jóvenes en espacios abiertos de las ciudades para beber, escuchar música y hablar entre ellos, con la peculiaridad de que se desarrolla en calles, plazas y parques con vinculación directa con bares y pubs”²⁰⁴. Otros autores, Antona y Madrid (2005) denominan al botellón como “cultura juvenil” dado que entienden que la cultura es una práctica social que implica una concepción del espacio (las calles y plazas, parques y jardines) y del tiempo específica (la noche, el fin de semana) con unas peculiaridades de uso propias, charlas asociadas al consumo de alcohol y al tocar o escuchar música fuera de los lugares legalmente definidos (discotecas, bares y pubs), así como el posible uso de otras sustancias.

²⁰² **BONIFACE**, B.G. Et **COOPER**, CH.P. : *The Geography of Travel and Tourism*. London.1 987. William Heinemann, Ltd. pp. 1.

²⁰³ **DUMAZEDIER**, J.: *Hacia una civilización del ocio*. Barcelona, Estela. 1968.

²⁰⁴ **BAITORI**, A y **FERNÁNDEZ**, R. : *El botellón: una investigación sociológica*. Grupo de Investigación en Estudios Sociales y Territoriales. Universidad de Extremadura.2.002

Es por ello, como apunta el estudio de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, la dificultad que tiene el tratarlo como un problema de alteración de la función de un espacio físico público o del orden, o de sancionar su impacto, pues se trata de la ocupación del territorio como un espacio simbólico, percibido y compartido por la juventud²⁰⁵ como un sitio propio, reconstruido y vivido para la socialización. Estas características en la ocupación del territorio dificultan el control y favorecen el desarrollo de diversos problemas que generan la mayor parte de las protestas del vecindario afectado por los espacios de uso del botellón; ruidos, peleas, disturbios, malos olores, basuras, suciedad. Conflictos que se van diluyendo a medida que el botellón se aleja de las viviendas o se dispersa en el espacio y número de personas.

Sin embargo, el ruido²⁰⁶ es uno de los problemas derivados del botellón que genera mayores conflictos para el vecindario, haciendo difícil conciliar el derecho al ocio con el derecho al descanso. Es por ello, que según el estudio de la Consejería de Gobernación en Andalucía (2006) se propone como solución que se habiliten zonas específicas dotadas de servicios y alejadas del vecindario afectado y que sean las administraciones locales las encargadas finales de gestionar la búsqueda de soluciones alternativas²⁰⁷ al ocio juvenil en cada municipio.

En el caso del municipio de Málaga, para cumplir con dicho objetivo, el Área de Medio Ambiente del Ayuntamiento y las empresas firmantes del convenio, instalaron una estación de monitorización con transmisión remota de datos, en el lugar en el que se celebraba, todos los fines de semana, el botellón más multitudinario de Málaga (Plaza de la Merced), con afluencia de más de 2.000 personas. Los resultados obtenidos manifiestan la dinámica temporal del botellón y su impacto acústico sobre el entorno. Estos resultados sirvieron para trasladar el botellón a un entorno próximo más adecuado.

²⁰⁵ Según el Informe de la juventud en España, MARTÍN, M. y VELARDE, O. (2001), estos hábitos de concentración y usos gregarios del territorio están relacionados con la carencia de infraestructuras para el ocio juvenil.

²⁰⁶ Definiéndose ruido como todo sonido no deseado. La OMS establece en 65 dBA el máximo compatible para la salud humana

²⁰⁷ Existen ejemplos pioneros de programas alternativos al ocio juvenil en numerosas ciudades que parten de propuestas de la propia juventud. "Abiertos hasta el amanecer" en Gijón desde 1997. "Cádiz alternativo" desde 1999. En Málaga, "Sal de buen rollo"; "Libros contra el botellón"; "Ven al pelicolón y deja el botellón". Y muy recientes, en la Provincia de Málaga, en la Serranía de Ronda "Bailando sobre el tejado".

2.1. El botellón en Málaga

El botellón de la Plaza de la Merced en Málaga²⁰⁸, Musito, G. y Bascones, A. (2005), se caracteriza por tener una afluencia masiva de chicos y chicas con una edad media de 23 años, cursando la mayoría estudios universitarios el 76,80%, residiendo en la ciudad de Málaga su mayoría 83,80%, y viviendo en el ámbito familiar el 64,30%. Con un gasto medio inferior a 9 euros por persona en la compra de bebida 91,60%, aunque aproximadamente la mitad, 50,6% gasta menos de 5 euros.

Los motivos por los que van a este lugar son para reunirse con las amistades, por la cercanía de los sitios donde pueden comprar cosas y lugares de marcha, por el elevado precio de las consumiciones en bares y pubs, por la amplitud del espacio en la plaza, por la presencia de servicios de transporte cerca de la plaza, taxis, y posibilidades de aparcar, que son los motivos que valoran positivamente las chicas.

Los días que se hace el botellón están asociados a los de salir de marcha, que son los jueves, viernes y mayoritariamente los sábados. Según la observación “in situ” llegan a la plaza entre las 23:15 horas y la 1:00 h de la noche, donde permanecen hasta las 2:30 h y 3:30 horas de la madrugada.

Respecto a la posibilidad de cambiar de lugar para hacer el botellón, salvo un 14,41%, la mayoría estaría dispuesta a hacerlo siempre que se tuviera en cuenta los requisitos mínimos que la juventud proponen según orden de importancia: servicios públicos, amplitud del espacio, bien comunicado por transportes públicos y aparcamientos, servicios de urgencia, con tiendas y céntrico, cerca de los lugares de marcha, con actividades culturales, lúdicas y campañas de prevención, música, y con control policial.

3. OBJETIVOS

El objetivo de este trabajo es cuantificar, de forma concluyente y objetiva cual es el impacto acústico, que supone para los vecinos (es uno de los principales motivos de quejas vecinales) la celebración del botellón en la Plaza de la Merced. Los resultados obtenidos servirán para determinar las características que debe de tener el espacio alternativo, a la Plaza de la Merced, que albergue este tipo de ocio juvenil.

²⁰⁸ Estos breves apuntes sobre el botellón en Málaga están resumidos del informe titulado “Botellón en Málaga: realidades y propuestas” MUSITO, G. y BASCONES, A. El objetivo general del informe es explicar las causas y motivaciones del botellón, basando el trabajo cuantitativo en la aplicación de un cuestionario a las personas participantes y afectadas, y el cualitativo en la formación de grupos de discusión, donde muestra tanto los perfiles y como las demandas y propuestas de soluciones.

4. MÉTODOS

A mediados de 2006 se firmó convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Málaga, Orange y Brüel & Hagger, para llevar a cabo un proyecto piloto de monitorización del ruido ambiental. A finales de Septiembre, en un balcón de la Plaza de la Merced, a la altura de una primera planta (aproximadamente 4 metros) se colocó una estación de monitorización acústica Brüel & Kjaer, dotada de un sonómetro con transmisión remota de datos, vía GPRS, empleando la red de telefonía móvil de la empresa Orange. Los datos se recibían en una página web creada tal efecto. Esto permitía un seguimiento continuado del funcionamiento de la estación de monitorización. Cualquier fallo en la transmisión, o en la calibración de los equipos, podía ser corregido inmediatamente.

La estación transmitía cada minuto los valores integrados de nivel de sonido registrado, niveles máximos, medios y mínimos (LA_{max}; LA_{eq}; y LA_{min}), expresados en dBA (decibelios en ponderación A).

Las primeras semanas de monitorización se emplearon para ajustar el funcionamiento de la estación, y resolver una serie de comportamientos anómalos que se producían ante microcortes en el suministro eléctrico.

La monitorización efectiva de la Plaza de la Merced comenzó el 19 de Octubre de 2006 a las 9:33 de la mañana. Se monitorizó de manera ininterrumpida hasta el 1 de Diciembre de 2006, fecha en que el botellón se desplazó a otra zona de la ciudad, el Paseo de los Curas (junto al Puerto), por decisión municipal. Los datos de este trabajo de monitorización fueron claves para predecir el posible impacto sonoro en la nueva ubicación.

La página web permitía obtener de manera directa, representaciones gráficas, para cada uno de los índices, en un periodo de tiempo considerado. O bien comparar la evolución durante dos periodos distintos.

Para este estudio se utilizaron los valores de niveles medio (LA_{eq}), volcados en formato Excel, directamente de los registros (minuto a minuto) de la estación de monitorización, en total cada día se obtenían 1440 registros de niveles. En el Gráfico 1 se presentan los resultados de la evolución de los niveles del periodo de 24h comprendido entre las 7:00 del día 21/10/2007 hasta las 7:00 del 22/10/2007.

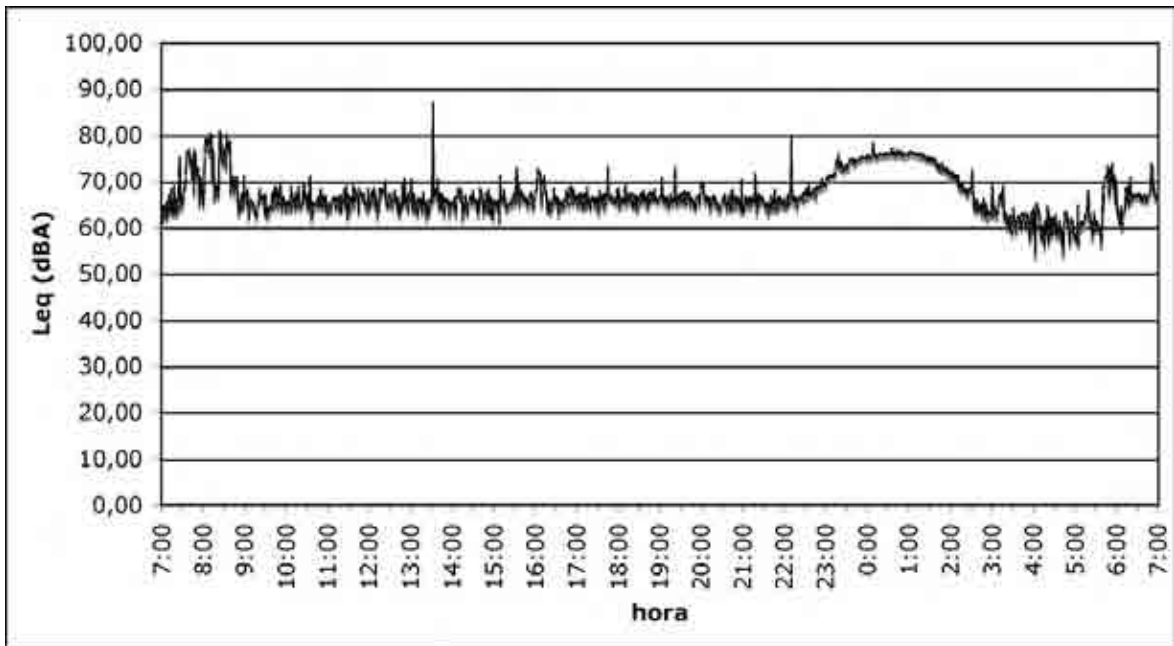


Gráfico 1: Registro sonográfico en bruto de un día con botellón en la Plaza de la Merced.

A fin de eliminar los sucesos de carácter accidental y de ocurrencia muy corta, no representativos, como por ejemplo bocinazos bajo donde se encontraba la estación de monitorización, se recurrió a un suavizado mediante la técnica de la mediana, por desplazamiento temporal de 10 minutos. De esta forma los sucesos, poco representativos, de una duración inferior a 5 minutos quedan eliminados. El resultado se puede observar en el Gráfico nº 2.

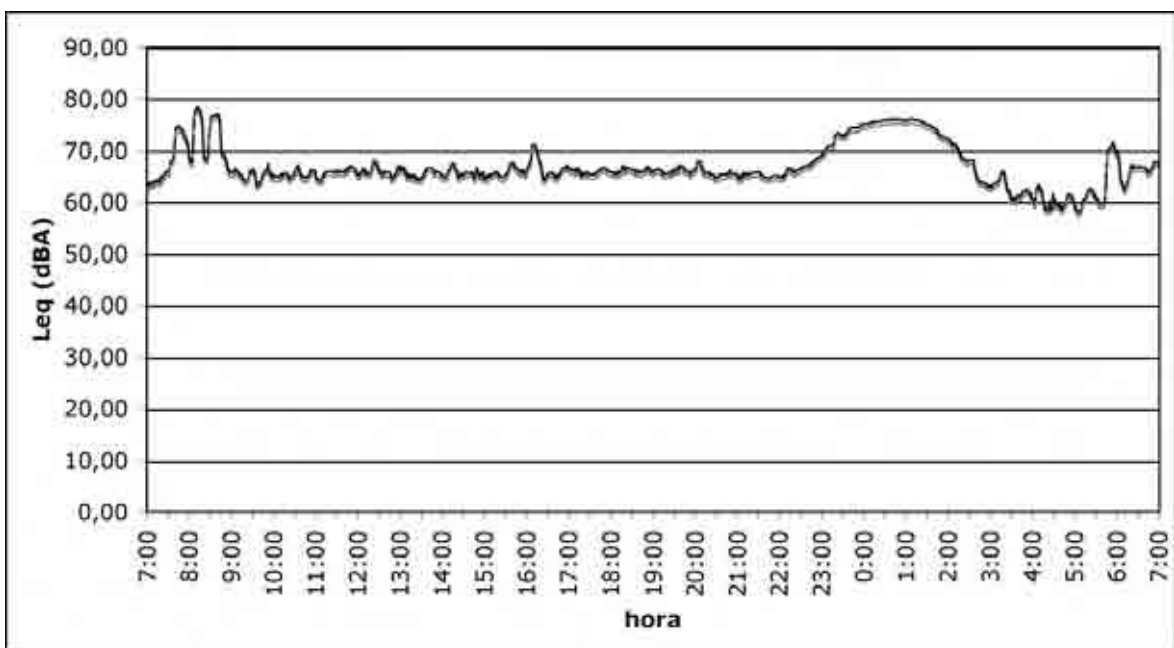


GRÁFICO 2: Registro sonográfico tras someterlo a un suavizado mediante la mediana. Se conservan los eventos representativos, mientras que quedan eliminados los accidentales.

5. RESULTADOS

En el Gráfico nº 3 se representan los registros sonográficos obtenidos en la Plaza de la Merced, de 11 botellones realizados en distintas fechas y días de la semana (jueves, viernes y sábado) de octubre y noviembre. Lo primero que se observa es una gran similitud entre las curvas.

En todos los casos, el inicio de la actividad comienza en momentos muy parecidos, alrededor de las 22:30 a 23:00 hora, se incrementa el nivel de ruido hasta aproximadamente las 01:00 hora; y a partir de este momento comienza a decaer.

Existe algo de más variedad en la hora de término del botellón, considerando este momento como aquel en que bajan los niveles hasta los preexistentes antes de su inicio. La hora de finalización parece situarse entre las 02:30 y las 04:00 hora. Esto se pone de manifiesto en el Gráfico con una mayor separación de las líneas de los registros sonográficos.

Con respecto a los niveles máximos de ruido registrados, y que se generan en la franja horaria del botellón, estos varían entre los 73,50 dBA a las 00:40 horas del viernes 3 de noviembre, y los 78,52 dBA a las 1:20 hora del sábado 21 de octubre.

Esta diferencia de niveles se debe principalmente a la diferencia de afluencia de gente al botellón, en esos días.

En el Gráfico nº 4 se ha representado el valor medio para los niveles sonoros del botellón en la Plaza de la Merced. Viene a constituir lo que sería la representación acústica de un botellón típico.

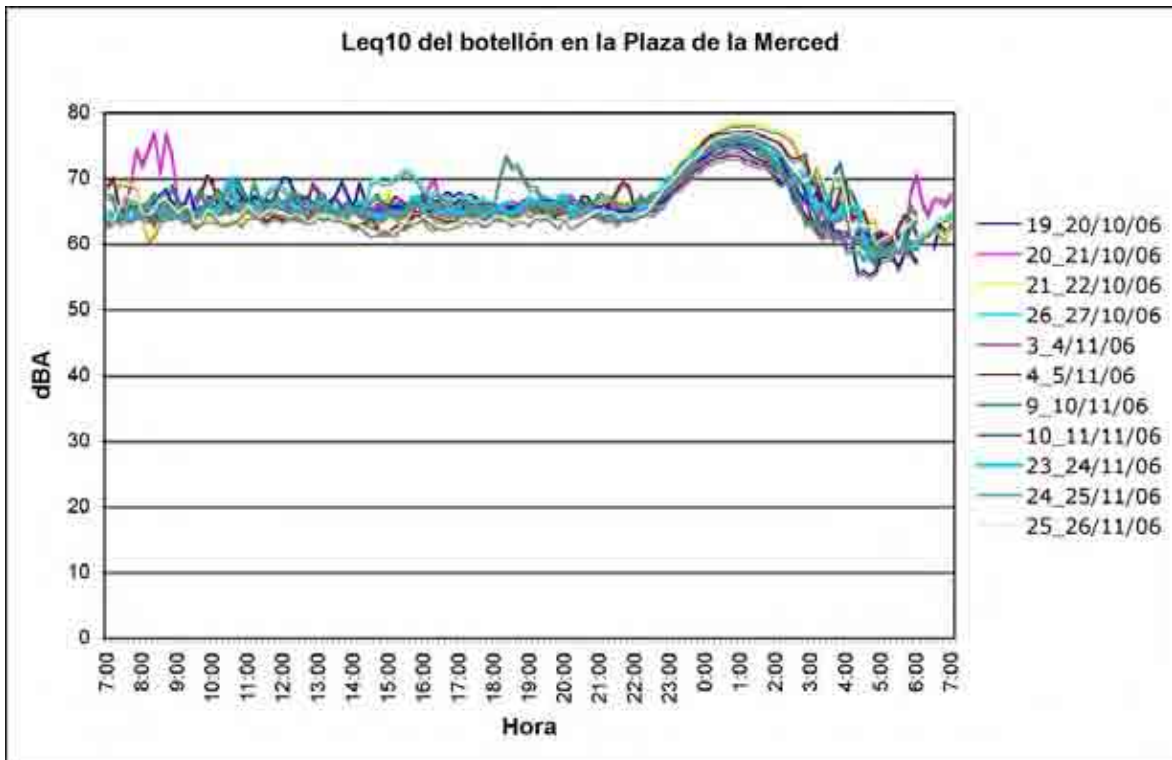


GRÁFICO 3: Registros sonográficos de 11 botellones en distintas fechas de Octubre y Noviembre de 2.006,

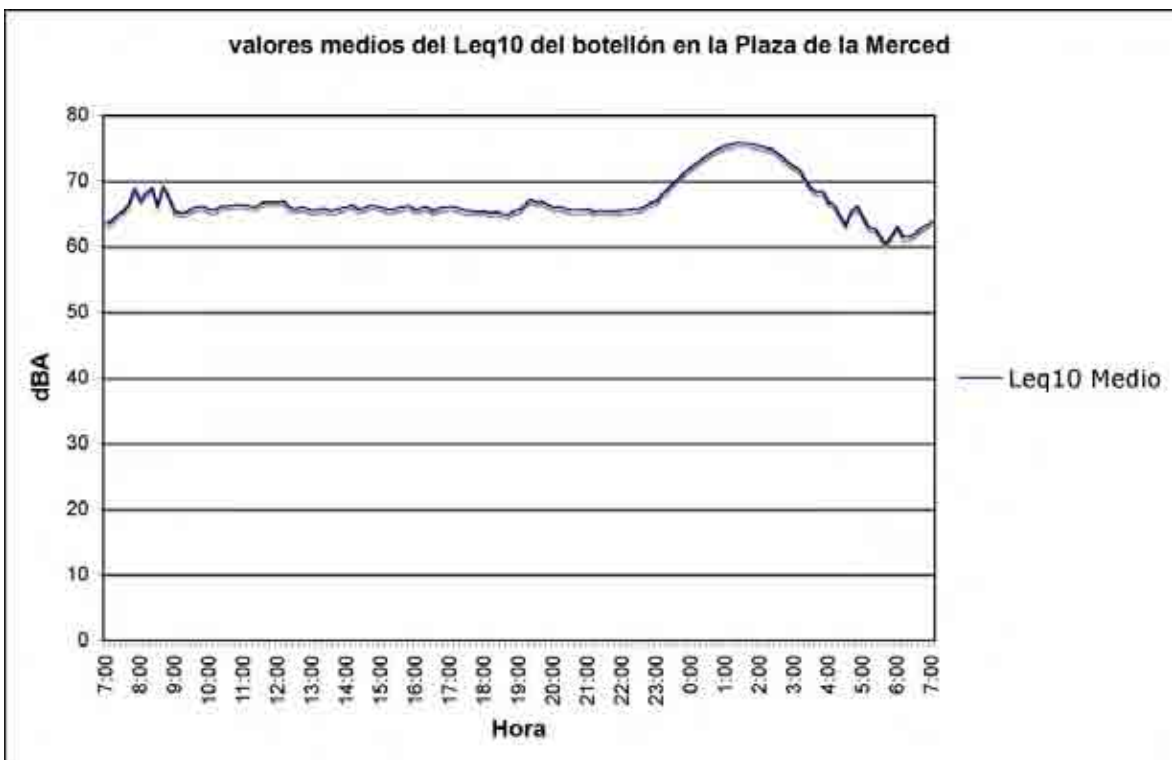


GRÁFICO 4: Valores medios para los niveles sonoros del conjunto de días con botellón en la Plaza de la Merced.

A fin de facilitar el análisis, también se monitorizaron los días sin botellón (domingo, lunes, martes y miércoles), a fin de tener una referencia de la dinámica temporal de los niveles del ruido no relacionado con el botellón. Los resultados obtenidos se expresan en el Gráfico nº 5.



GRÁFICO 5: Evolución diaria de los niveles de ruido de los días sin botellón. Hasta las 21:00 hora, el comportamiento es similar a los días con botellón. A partir de esa hora, cambia drásticamente la dinámica. La subida del nivel de ruido entre la 01:30 y las 04:00 hora, se debe a las tareas de recogida de basura y limpieza en la zona.



GRÁFICO 6: Comparativa entre la dinámica acústica de los días con botellón y los días sin botellón. se han señalado la hora de los principales eventos, y su nivel de ruido.

En el Gráfico nº 6 se han superpuesto las gráficas de niveles medios calculadas para los días con botellón y sin botellón, a fin de analizar la dinámica acústica del botellón a la luz de lo que ocurre los días en los que no se da este fenómeno.

Desde esta perspectiva, a partir de las 21:30 se empieza a notar un cambio de dinámica en cuanto a la evolución del ambiente acústico. Si un día normal comienza a disminuir los niveles, posiblemente como consecuencia del cierre de los comercios, los días con botellón se mantiene estable el nivel de ruido en torno a los 65 dBA.

Al botellón típico empieza a acudir gente a partir de las 22:30; cuando el nivel de ruido ambiental está en torno a los 65 dBA. La afluencia de personas continúa de manera ininterrumpida hasta las 01:00 - 01:30 hora, que es cuando se alcanza el nivel sonoro más elevado, 75,8 dBA. A partir de esa hora se empieza a abandonar el botellón, pudiéndose decir que ha terminado en torno a las 04:15 hora.

Un aspecto a tener en cuenta entre ambas representaciones, es el desplazamiento temporal de la señal acústica de la recogida de la basura. Si los días normales, sin botellón, dicha señal alcanzaba su máximo sobre las 02:30 hora, en los días de botellón se retrasa hasta pasadas las 05:00 hora. Esto en sí mismo es bastante lógico, y supone retrasar las tareas de limpieza hasta después de que se haya terminado el botellón, para recoger sus residuos.

5.1. El impacto del botellón

El impacto se calculó como la diferencia entre la superficie bajo las curvas que definen la evolución del nivel acústico medio (expresado en energía acústica) los días con botellón y los días sin botellón. El resultado expresa, en porcentaje, el exceso de ruido que se soporta en las fachadas de las viviendas. Globalmente, los días de botellón se soportan un exceso de ruidos del 212,9%. Pero si el análisis se circunscribe al horario nocturno, de 23:00 h a 07:00 h, donde el exceso de ruido se puede atribuir en exclusiva al botellón y sus consecuencias, el exceso de ruidos obtenidos es del 1156,2%. Es decir, se multiplica casi por 12 el impacto sonoro en el entorno de la Plaza.

5.2. El traslado del botellón

A finales de Noviembre se planteó la necesidad de trasladar el botellón, a la vista del impacto acústico que generaba en la Plaza de la Merced. La zona escogida fue el Paseo de los Curas, entre el Parque de Málaga y el Puerto. A tal efecto, y teniendo en cuenta los datos obtenidos por la monitorización, y a fin de obtener una estimación del impacto acústico que genera el tráfico rodado en el Paseo de los Curas, tanto en horario diurno como nocturno, se programó en la tarde – noche del día 27 de noviembre una serie de mediciones de nivel de ruido. Los puntos de muestreo que se establecieron se detallan en la fotografía que se acompaña (Foto 1). Se ubicaron dos puntos de muestreo, A y B.

El punto A se situaba al comienzo del Paseo de los Curas, junto al paso de peatones cercano a la entrada del Puerto.

El punto B se ubicaba al final del Paseo de los Curas, junto al paso de peatones que forma esquina con el Paseo de la Farola.



FOTO 1: Situación de la estación de monitorización, puntos de medición y localización del botellón, referidos en este trabajo.

En ambos puntos se hicieron medidas, de forma simultánea, de niveles en horario diurno, para lo cual dicho muestreo comenzó a partir de las 20:00 h. Para las mediciones de horario nocturno las mediciones comenzaron a partir de las 00:15 h. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Horario	Localización	Nivel Sonoro Medio
Horario Diurno	Punto A:	77,1 dBA
	Punto B:	69,5 dBA
Horario Nocturno	Punto A:	72,0 dBA
	Punto B:	67,4 dBA

A fin de comparar estos niveles obtenidos, con los que se producen como consecuencia del botellón, en la plaza de la Merced, se utilizaron como referencia los valores registrados en la estación de monitorización del ruido ambiental instalada en dicha plaza. Los valores empleados son los correspondientes a los valores medios calculados para los días 19, 20, 21 y 26 de octubre (días con botellón) y los días 22, 23, 24, y 25 (días sin botellón en la plaza de la Merced). En el Gráfico nº 7 se expresan dichos resultados.



GRÁFICO 7: Niveles acústicos del tráfico en el Paseo de los Curas, en horario diurno (líneas verdes) y nocturno (líneas moradas).

La poca diferencia entre los niveles diurnos y nocturnos que se observa en el Paseo de los Curas, se debe en gran medida al elevado tráfico de camiones de gran tonelaje, que procedentes del Puerto, lo recorren en dirección a la Cementera Goliat, el litoral oriental de Málaga. Ese tráfico de camiones se mantiene durante gran parte de la noche.

No obstante, también hay que tener en cuenta que el volumen de tráfico varía a lo largo de la semana. Por lo que en esta calle, durante los viernes y sábados el tráfico podría ser más intensos en las primeras horas de la madrugada, que durante los días entre semana.

Por lo tanto la ubicación de la zona alternativa, muy cerca del Centro Histórico, alejada más de 150 metros de cualquier edificios de viviendas, apantallada acústicamente por el Parque de Málaga, y apoyada por el corte del tráfico rodado entre las 22:00 y las 03:00 h; hacen de la alternativa elegida una ubicación ideal, desde el punto de vista acústico, para la actividad de ocio denominada botellón.

6. BIBLIOGRAFÍA

ANTONA, A. y MADRID, J. (2005).: Una visión etnográfica del “botellón”. *Congreso Ser Adolescente, Hoy*. FAD. Madrid

BAITORI, A y FERNÁNDEZ, R (2.002).: *El botellón: una investigación sociológica*. Grupo de Investigación en Estudios Sociales y Territoriales. Universidad de Extremadura.

BONIFACE, B.G. Et COOPER, CH.P. (1.987).: *The Geography of Travel and Tourism*. London. William Heinemann, Ltd.

CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN (2006).: *Estudio sobre la reprecisión de la futura Ley sobre potestades administrativas en materia de actividades de ocio en los espacios abiertos en los municipios de Andalucía*. Sevilla. Junta de Andalucía.

DUMAZEDIER, J.(1.968).: *Hacia una civilización del ocio*. Barcelona. Estela.

LAFARGUE, P. (1973).: *El derecho a la pereza*. Barcelona. Fundamentos (la edición original se publicó en 1883 en francés).

MARTÍN, M. y VELARDE, O. (2001).: *Informe de la juventud en España*. Madrid: Injuve. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

MOLINER, M. (1990).: *Diccionario de uso del Español*. Madrid. Gredos.

MUSITO, G. y BASCONES, A. (2.006).: *“Botellón en Málaga: realidades y propuestas”*. Sevilla. Universidad Pablo Olavide.

RAMOS Mº D.; ROMO, C.; ESCUDERO, C. y colab. (1998).: *La medida del mundo género y usos del tiempo en Andalucía*. Sevilla, Málaga. Instituto de la Mujer.

VEBLEN, T. (2.004).: *La teoría de la clase ociosa*, Madrid. Alianza.(la edición original se publicó en 1899).



Nuevas fórmulas para avanzar en la gestión sostenible del territorio: Contratos de Territorio como estrategia de gobernanza territorial

*Efrén Feliu *, José Ignacio Cubero, Alberto de la Peña, Joxe Mikel Garmendia, Gemma García, Joseba Arbaiza (Realizado en el marco del proyecto EkoLurraldea financiado por Gobierno Vasco a través del programa Eortek)*

**(Arquitecto Técnico, Especialista Universitario en Gestión y Ordenación del Territorio, Investigador Jefe de Proyectos en la Fundación LABEIN)*

1. GOBERNANZA Y SOSTENIBILIDAD TERRITORIAL

Parece razonable, o incluso excesivamente obvio, afirmar que para avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible es necesaria una gestión sostenible del territorio. A pesar de que tanto el concepto de sostenibilidad como el de modelo de gestión territorial sostenible están evolucionando y pueden percibirse como planteamientos poco concretos, podemos aceptar que para conseguir ese modelo de desarrollo y gestión del territorio que no sobrepase los límites del planeta, es necesario articular las políticas públicas de una forma determinada. Aquí es donde aparece el cada vez más popular concepto de gobernanza. Según la RAE el término se refiere al "arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía". En función de los autores que abordan el concepto se relacionan con el mismo, principios de gestión tales como participación social, transparencia, rendición de cuentas, armonización de políticas, coherencia, seguridad jurídica, efectividad, etc.

Joaquín Farinós ha acotado la definición de gobernanza territorial y cuáles son las dimensiones o perspectivas que debe abordar, siendo estas las siguientes:

- **Coordinación Vertical** o coordinación institucional multinivel, entendida como la interlocución entre los diferentes niveles de la administración, con competencias diferenciadas pero convergentes en un mismo territorio -que pueden o no estar supeditadas a la coordinación formal-. La actuación de estas administraciones en ocasiones se solapan por el desarrollo de políticas con incidencia territorial más allá de las competencias de cada institución.
- **Coordinación horizontal**, en la que se incluyen dos aproximaciones. Por una parte la cooperación territorial o coordinación inter-territorial, referida a la interlocución entre administraciones normalmente del mismo nivel competencial

con una demarcación territorial diferenciada, colindante o no, entre las que existe interrelación al pertenecer a un mismo ámbito territorial por criterios de proximidad, administrativos, geográficos o culturales. Por otra parte, se refiere a la integración intersectorial, socioeconómica y ambiental, en las políticas con incidencia territorial a nivel intra e interinstitucional.

- **Participación social**, entendida como la implicación de los agentes o grupos de interés existentes en el diseño y gestión de las políticas con incidencia territorial, pudiendo abarcar desde acciones consultivas hasta partenariados.



Figura 1. La gobernanza como marco para el desarrollo sostenible.

2. GOBERNANZA E INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN

Desde esta perspectiva, podemos decir que para una adecuada gestión del territorio es imprescindible que la planificación urbanística municipal se coordine y articule con la planificación territorial supramunicipal, para llegar a planteamientos y soluciones realmente sostenibles. Es decir, parece razonable aseverar que se requiere de estrategias territoriales construidas y consensuadas desde lo local, pero con perspectiva y vocación supramunicipal, y que los instrumentos de ordenación del territorio deberían dar respuesta a esta necesidad.

En diferentes comunidades autónomas han surgido instrumentos de ordenación territorial cuyo cometido es la coordinación supramunicipal de los planes urbanísticos, instrumentos de escala intermedia como los POT en Navarra o los PTP en el País Vasco. En ocasiones las determinaciones de dichos planes de escala intermedia son excesivamente flexibles y abiertas, pues con el objeto de respetar las competencias municipales para la definición de usos del suelo -muy asociadas a la estructura de ingresos de la administración local-, establecen unas orientaciones mínimas que no acaban de dibujar un verdadero modelo territorial al que responda el planeamiento urbanístico. Quizás estas fórmulas abiertas responden a un problema de fondo, ya que no se ha sabido abordar correctamente la coordinación intermunicipal para consensuar desde lo local estrategias territoriales comunes y compartidas, que comprometan el urbanismo de los municipios pertenecientes a un mismo ámbito, pero que a pesar de ello sean aceptadas pues han sido definidas con su propia implicación.

Nos encontramos con un problema similar cuando en muchas ocasiones la elaboración de planes territoriales sectoriales -de infraestructuras, energía, u otras materias- tampoco cuentan con la suficiente participación e implicación de las entidades locales, y tampoco responden a un modelo territorial compartido por éstas y sus fuerzas vivas.

La mejora de estos aspectos pasaría por la modificación de determinados instrumentos de ordenación del territorio ya existentes, allá donde se requiera, o por la creación de nuevos instrumentos supramunicipales que abarquen la escala intermedia entre lo regional y lo local, allá donde no existan.

Una posible solución de corto plazo y relativamente fácil aplicación, puede ser el desarrollo de estrategias territoriales concertadas, complementarias a los instrumentos de ordenación existentes. Estas estrategias pueden ser no vinculantes, pero deben ser elaboradas con la implicación desde el inicio de los municipios pertenecientes al ámbito territorial al que se circunscriba, requiriendo el posterior consenso respecto a las orientaciones que incluya. La aplicación del modelo francés de Contratos de Río a la gestión del territorio, más allá de la planificación y ordenación hidrológica, puede ser una opción interesante. Estos posibles Contratos de Territorio entre municipios, administraciones supramunicipales y otros agentes, pueden ser la base para la redacción de planes de ordenación territorial vinculantes allá donde existan instrumentos de escala intermedia, o suplir su carencia donde no los haya. En cualquier caso, siempre se

desarrollarían en el marco de los instrumentos contemplados por cada legislación autonómica. La adopción de estos pactos territoriales permitiría negociar y acotar un marco estratégico y sostenible para la ordenación territorial a escala supramunicipal asumible desde las entidades locales.

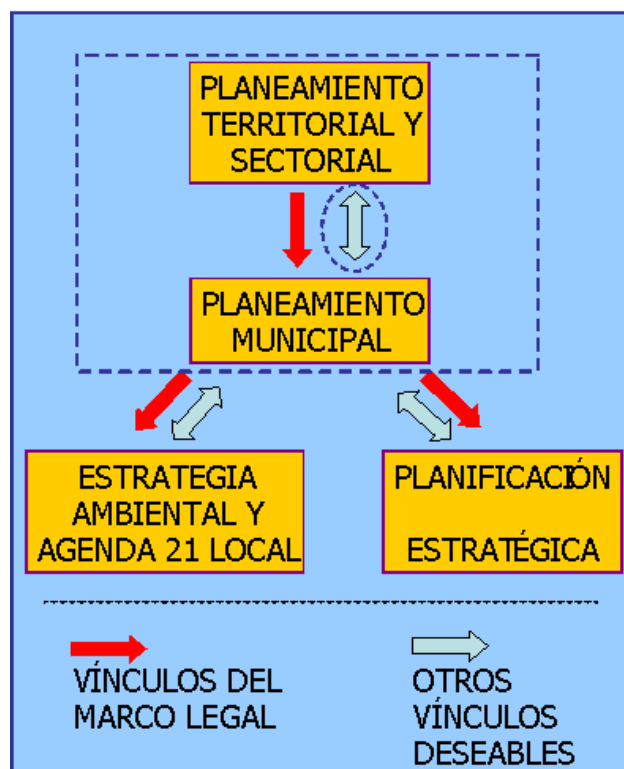


Figura 2. Marco al que se circunscribirían los Contratos de Territorio. Fuente: Elaboración Propia.

3. ALGUNOS APUNTES PARA EL DESARROLLO DE CONTRATOS DE TERRITORIO

Entrando a la mecánica de estos posibles contratos, una clave que puede ser de interés para su desarrollo es la articulación de los mismos en torno a factores limitantes de ese territorio que afecten a escala supramunicipal, como los recursos hídricos.

Estos factores serían el elemento racionalizador de la ordenación del territorio que permita construir una visión compartida del modelo territorial. Por otra parte, los criterios para construir dichos pactos pueden responder a principios similares a los aplicados en los procesos participativos, tales como:

- La transparencia en la comunicación del alcance, los objetivos y resultados del proceso.
- La implicación temprana de los agentes participantes.
- El análisis inicial de diferentes alternativas sobre las cuestiones a debatir.
- La flexibilidad de los mecanismos a utilizar, adaptándolos de forma específica a cada contexto.
- La creación de espacios de participación formalizados, como la presentación de alegaciones o los periodos de audiencia, en paralelo a otros más abiertos e informales que puedan canalizar de forma fluida el posicionamiento de los diferentes agentes intervinientes y posibilitar la deliberación.

En cada caso habría que analizar si la escala autonómica de ordenación territorial es apropiada o resulta excesivamente amplia y se deben establecer niveles intermedios entre la CCAA y los municipios en los que articular dichos pactos territoriales, comarcal o provincialmente. Incluso puede ser conveniente definir bajo qué condiciones es pertinente plantearlos, por ejemplo ante la aparición de conflictos sobre la construcción de infraestructuras o el uso de recursos naturales, la existencia de capital natura de especial valor, etc.

Además de la necesaria innovación en los instrumentos de planificación, o en los procedimientos y estructuras a través de las que se desarrollan, es imprescindible generar ciertos cambios en la cultura política relacionada con la ordenación del territorial y el urbanismo. Algunas claves para abordar ese cambio en la cultura de gestión pueden obtenerse de la aplicación de políticas públicas transversales, puesto que en ellas también se trata de conseguir la implicación de las diferentes partes y abordar la gestión desde un enfoque sistémico.

La transversalidad supone impregnar diferentes áreas de gestión con una temática específica, siendo para ello necesario estructurar redes políticas sociales y económicas que lo hagan efectivo. Según Quim Brugué, existen tres barreras fundamentales para ello, que son el desconocimiento de las otras partes, la desconfianza respecto a los intereses que tienen las mismas, y la sobrecarga del día a día que impide implicarse en ese tipo de procesos. Propone que para superarlas es necesario abordar el cambio de cultura organizacional a través de acciones en diferentes ámbitos:

- 1 Información y formación -como respuesta al desconocimiento-, muy relacionado con el criterio de transparencia imprescindible en los procesos de concertación que se mencionaba anteriormente.
- 2 Actuar en segundo plano desde lo transversal (o supramunicipal), pues es un medio y no un fin, ya que el protagonismo ha de seguir siendo de las políticas sectoriales (o intermunicipal) -como medida ante a la desconfianza-. Podríamos aplicarlo al necesario protagonismo del ámbito municipal en las políticas de ordenación del territorio, sin renunciar a la obligatoria concertación intermunicipal.
- 3 Poner tiempo y recursos a disposición de las estrategias transversales (o intermunicipales) -para hacer frente a la sobrecarga del día a día que suponen-.

También existen algunas claves de la gestión de redes que son aplicables a las estrategias territoriales supramunicipales. La gestión de redes tiene como elementos clave el liderazgo y la confianza. Por una parte, es importante conocer que la confianza se construye en tres fases: en primer lugar tener una clara identificación de beneficios, que avoque a conocer y comprender, para llegar posteriormente a la compatibilidad estratégica y estructural. Por otra, el liderazgo relacional es planteado como requisito para una adecuada gestión de redes. Considerar estas perspectivas puede ser fundamental en la promoción y el desarrollo de políticas territoriales que superen los retos mencionados anteriormente.

Aunando todo lo anterior, sería interesante desarrollar una metodología para la elaboración de contratos de territorio, compatible con la legislación de cualquier comunidad autónoma. Esta metodología de contratos de territorio debe ser flexible, ya que no hay fórmulas magistrales aplicables a cualquier contexto, pero es necesario que existan pautas claras, una metodología marco que articule las fases e hitos mínimos para el desarrollo de estos procesos, e incluso establezca un modelo de contenidos preceptivos de los contratos. Estos contratos pueden ser promovidos desde administraciones supramunicipales con competencias en la materia, estableciendo ciertos requisitos para la supervisión dle proceso, una formalización mínima que sea garantía de su transparencia y fiabilidad.

El desarrollo de experiencias bajo ese marco permitiría obtener las claves para definir futuras reformas del marco legal de la ordenación del territorio.

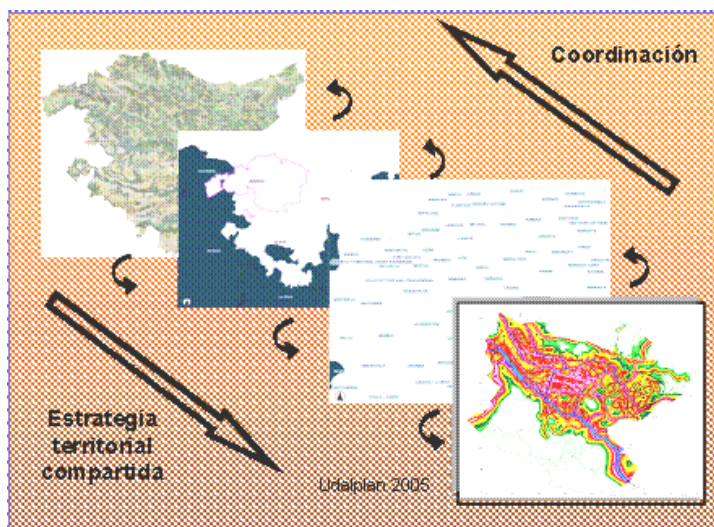


Figura 3. Enfoque de la propuesta de contratos de territorio. Fuente: Elaboración propia, mapas de Udalplan 2005.

4. REFERENCIAS

Agence de l'Eau Adour Garonne (1997): Le contrat de rivière, Toulouse, Direction Régionale de l'Environnement du Bassin Adour-Garonne.

Brugué, J. (2006): "Integración de políticas sectoriales en el ámbito local", ponencia en la Jornada Técnica La Dimensión Social de la Sostenibilidad. Metodología de incorporación de en los procesos de agenda local 21, Vitoria, IHOBE.

Farinós, J. et al. (2006): Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level, ESPON Project 2.3.2.

Mora, R., Moret, Ll. y Ezpeleta, T. (2006): La transversalidad como impulsora de mejoras en la administración pública. En un contexto de desarrollo de un sistema de servicios sociales, Barcelona, Ediciones del Serval.



La influencia del urbanismo en el desarrollo de la capacidad creativa de las personas

Micaela Ferrer Hernández

Socióloga, especialista en O.T.

1. EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD CREADORA EN LAS PERSONAS

La capacidad creadora de las personas, se forma en la etapa infantil, a través del juego libre. Los espacios que las ciudades ofrecen a la infancia en la actualidad y el diseño del espacio urbano, entre otros motivos, imposibilita que los niños y niñas disfruten del juego libre en sus barrios. Los niños y niñas que habitan en ciudades, ven aniquilada totalmente la posibilidad de moverse solos por la ciudad, de ser libres para organizar sus tiempos y lugares de juegos, dificultando estas condiciones de vida el desarrollo armónico de su personalidad y su autonomía.

La psicología moderna afirma que la capacidad creativa de los seres humanos se forma con la práctica del juego libre, sin reglas ni condiciones previas en la edad infantil. Podemos deducir que las nuevas generaciones de ciudadanos nacidos y criados en ciudades van a ver reducida y mermada su capacidad creadora, por la escasez de horas que dedican al juego libre. El juego es el primer eslabón del desarrollo de la motricidad y de la creatividad. Intuir, jugar, despertar, arriesgar, desestereotipar, pasión, ilusión, desbloquear, son palabras que llevan en sí la actitud de una persona creativa.

Las proyecciones demográficas presentan un aumento de la población mundial urbana. En el año 2020 un 75% de la población mundial vivirá en áreas urbanas. De ellos, la mitad serán niños lo que supone un 37,5% de la población total del planeta. Las ciudades actuales han transformado los hábitos de la infancia debido a la inseguridad de las calles, el tráfico, la escasa oferta de parques, y la lejanía de éstos de los domicilios, etc. provocando una actitud protectora por parte de los progenitores que prohíben a los niños salir solos de sus casas y aumentándose el tiempo empleado en actividades pasivas dentro de casa como ver la TV, jugar con la video consola, etc.

El Ministerio de Educación y Ciencia de España, publica en su página web lo siguiente: "**Jugar es una actividad, además de placentera, necesaria para el desarrollo cognitivo (intelectual), afectivo (emocional) del niño. El juego espontáneo y libre favorece la maduración y el pensamiento creativo. Los niños tienen pocas ocasiones de jugar libremente. A veces, consideramos que "jugar por jugar" es una pérdida de tiempo y que sería más rentable**

aprovechar todas las ocasiones para aprender algo útil. Por medio del juego los niños empiezan a comprender como funcionan las cosas, lo que puede o no puede hacerse con ellas, descubren que existen reglas de causalidad de probabilidad y de conducta que deben aceptarse si quieren que los demás jueguen con ellos”

2. NIÑOS, ESPACIO PÚBLICO Y NORMATIVA URBANA

A principios del siglo XXI las calles se han quedado sin niños. Lewis Mumford, prestigioso urbanista, señalaba ya en 1945 que la planificación urbana es concebida desde la perspectiva de una sola etapa de la vida: la de los adultos sin responsabilidades familiares, y que sólo si la ciudad es devuelta a los niños y con ellos a los mayores, a los disminuidos, y en general a los colectivos vulnerables, se podría afirmar que recuperaba su condición de “espacio apto para vivir” y no sólo ellos sino también el conjunto de la sociedad.

En España, la normativa urbanística habla de dotar los espacios urbanos con 5m²/hab. de zona verde, en los que se incluyen indistintamente, árboles de las aceras, plazas, parques de grandes dimensiones, jardines. Si comparamos el tratamiento que se da a los espacios públicos infantiles en otros países europeos con los de nuestro país, apreciamos una gran diferencia en el lugar que se da a la infancia en la normativa urbanística. En Francia, se propone una amplia tipificación del espacio público, y se dedica a cada tramo de edad infantil, zonas específicas, en tamaño y características.

Normativa m² espacios públicos Francia

	<i>/</i>
Jardines infantiles	2m ² /niño
Jardines niños 4-10 años	8m ² /niño
Áreas de juego 10-20 años	4m ² /hab.
Jardines familiares	0,5m ² /hab.
Jardines adultos	2,4m ² /hab.
Áreas de juego libre	4m ² /hab.
Zonas periurbanas	25m ² /hab.

Normativa m² espacios públicos

Esp

aña

Zona verde	5m ² /hab.

3. EL NIÑO COMO PARÁMETRO AMBIENTAL. SU INCLUSIÓN EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANA

El papel que los profesionales de la Ordenación del Territorio y la Planificación Urbana juegan en la revalorización de la infancia urbana es inmenso. Es necesario despertar en la ciudadanía, pero sobre todo en los técnicos de las administraciones públicas las verdaderas carencias que en el desarrollo equilibrado de su personalidad están padeciendo los niños y niñas. Es necesario "poner en valor" esta nueva forma de planificar, desde la perspectiva de la vida cotidiana, tomando la calidad de vida y el nivel de libertad de movimiento de los niños y niñas en nuestras ciudades como parámetro que mida el grado de salud y habitabilidad de las ciudades.

Los proyectos de Ordenación del Territorio, como guías de futuro para las comunidades y regiones se convierten en vías de transmisión muy fuertes. A partir de los años ochenta se ha desarrollado normativa medioambiental, y se han incorporado hasta la normalidad los parámetros medio ambientales en cualquier estudio territorial. Ha llegado la hora de pensar en la calidad de vida de la infancia en la urbe actual, de normalizar desde las planificación urbana y territorial los conceptos que inviten a las administraciones públicas a velar por los derechos de la infancia en cuanto a su derecho al juego y al desarrollo armónico de la personalidad

Cuestiones como las que se expresan a continuación deberían asumirse en la reflexión sobre las características del territorio de estudio:

- ¿Existen jardines para niños, donde el infante tenga contacto en sus juegos con la naturaleza?
- ¿Dispone la ciudad de zonas para el juego libre y el encuentro con los iguales?
- ¿Permite la seguridad ciudadana, la cercanía de los colegios a las viviendas que los niños vayan solos al colegio?

Está en manos de los planificadores, adelantarse y proponer este nuevo parámetro "Infancia, juego libre y espacio público" en los trabajos de planificación urbana y territorial, hasta colocarlo en la lista de prioridades de las administraciones públicas responsables.

4. BIBLIOGRAFÍA

AUTORES VARIOS: "Infancia y vida cotidiana"(1997). Edi Ministerio de Fomento

ASCHER, F.(2004): " Los nuevos principios del urbanismo".Ed. Alianzaensayo.

ASSUNTO, R.(1991): "Ontología y teleología del jardín".Colección Metrópoli. Ed.Tecnos

BORJA, J.(2003): " La ciudad conquistada". Editorial. Alianzaensayo.

HELLER, A(2002): " Sociología de la vida cotidiana".Ediciones Península

LIEVEGOED, B. (1999): "Las etapas evolutivas del niño" Edit. Rudolf Steiner

MUNTAÑOLA, J.(1984): "El niño y la arquitectura..." Edit. Oikos

OFELE, M.R.: (2005): "Ciudad y juego: juegos posibles e imposibles"

www.revistateina.com/teina/web/teina5/dos5imp.htm

POL I URRUTIA, E. (1981): "Psicología del medio ambiente" Edit. Oikos

TONUCCI, F.(2001):"La ciudad de los niños". Ed.Fundación GERMÁN Sánchez Ruiperez.

TRIGO AZA, E. "Juego y creatividad: el re-descubrimiento de lo lúdico"

www.uflo.edu.ar/academia/deportes

www.bcn.es/edcities/aice/estaticues "Ciudades educadoras

www.childrenfriendlycities.org "Ciudades amigas de los niños".UNICEF

www.ipaworld.org " Internacional play association"

www.unicef.com

www.accioneducativa.org

www.munimadrid.com



La Instrumentalización Política del Territorio en el Planeamiento Urbanístico.

Federico Benjamín Galacho Jiménez

*Profesor Titular de Análisis Geográfica Regional,
Dpto. de Geografía, Universidad de Málaga.*

1. RESUMEN

La manipulación del espacio se convierte en la herramienta principal para modelar un territorio de acuerdo a una ideología. El planeamiento urbanístico ha venido siendo un instrumento de estas. Las diferentes tendencias políticas utilizan el territorio de acuerdo a su ideología y se valen de los instrumentos de intervención territorial para imponer sus postulados. Este hecho genera importantes problemas urbanísticos y territoriales, y se puede observar cómo el desarrollo social cualitativo, al que se debe aspirar, no se está produciendo o no se consigue. El concepto “calidad de vida” empieza a cuestionarse en muchos espacios urbanos.

2. PLANTEAMIENTOS DE PARTIDA.

Es evidente que política y territorio se entrelazan de manera inseparable y la manipulación del espacio se convierte en la herramienta principal para modelar un territorio de acuerdo a una ideología. Partimos, pues, de esta consideración, que el territorio es un instrumento político intencionalmente manipulado. Así su representación, bajo las apariencias coherentes de la figura espacial, estará siempre al servicio de una estrategia, abstracta y concreta, pensada y apetecida, es decir, proyectada, lo cual no significa obtenida. Por tanto, el territorio es a la vez ideológico (es decir, político) y funcional (pues comporta representaciones elaboradas). Lo funcional en el marco global de la sociedad actual implica el proyecto, la estrategia.

En estos planteamientos, el territorio, a la par funcional e instrumental, queda vinculado a la sociedad a través de la reproducción de la fuerza del trabajo por medio del consumo. Es decir, siguiendo a Lefebvre (1976), el territorio vendría a ser un elemento de consumo correlativo de las grandes unidades de producción, que estará esencialmente vinculado con la reproducción de las relaciones (sociales) de producción, en el sentido más amplio de la palabra: producción de las relaciones sociales y reproducción de determinadas relaciones. Con ello nos referimos a la presencia permanentemente cambiante de grupos humanos sobre el territorio. En este sentido, el control del espacio, del territorio, ha estado siempre estrechamente conectado a las formas de desarrollo social en manos de las clases sociales y grupos económicos dominantes de cada uno de los momentos de desarrollo histórico.

Resultará por consiguiente obvio que no puede hablarse del poder político si no se hace referencia al espacio sobre el que se ejerce y el grado con que se ejerce. Las diferentes tendencias políticas utilizarán el territorio de acuerdo a su ideología (como en cualquier otro ámbito de la conducta humana) y se valdrán de los instrumentos de intervención territorial para imponer sus postulados ideológicos. Si de por sí este hecho genera importantes problemas urbanísticos, aún más grave es la confluencia sobre un mismo territorio de distintas ideologías representadas por diferentes instituciones y colectividades. Cuando ocurre esto, entran en conflicto un poder (por ejemplo, el Estado) y los grupos dominantes (por ejemplo, el inmobiliario). El primero debe representar a la sociedad global mientras que los segundos tienen unos objetivos propios y claramente definidos. En España se ha podido ver esto, en el curso de los últimos años de rápido crecimiento económico; como el Estado se ha ido atascando en lo inmobiliario para compensar las dificultades del circuito “producción-consumo” y lograr mantener así la inercia de la economía. Lo paradójico, lo risible, son las críticas a la situación actual del mismo sector inmobiliario y de determinados grupos políticos, los cuales han venido amparando toda una serie de operaciones especulativas y realizando una praxis, que han llevado a esa misma situación.

Pero es de sobra conocido que el crecimiento y el desarrollo no siempre coinciden, que el crecimiento no significa automáticamente desarrollo. Por lo que se refiere al desarrollo, la experiencia y la historia nos enseñan que no existe creación de formas sociales y de relaciones sociales sin creación de un espacio apropiado. Cuando nos referimos a espacio apropiado, hacemos alusión al concepto de “calidad de vida”. Este espacio apropiado debería haberse realizado a través de la planificación urbanística, sin embargo, se puede observar cómo el desarrollo social cualitativo, al que se debe aspirar, no se está produciendo o no se consigue. El concepto “calidad de vida” empieza a cuestionarse en muchos espacios urbanos surgidos de una praxis urbanística sólo tendente a la obtención del beneficio económico inmediato a través de la masificación constructiva y la especulación. ¿Se trataría de detener el crecimiento pura y simplemente? Esto resulta imposible. Lo que sí es necesario, es orientarlo al propio tiempo que se trata de limitarlo de modo efectivo.

3. EL PAPEL DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO EN EL ESCENARIO TERRITORIAL.

A la vista de lo ocurrido en fechas recientes con el planeamiento urbanístico de numerosos municipios, podemos entrever que las nuevas ideologías se apoyan en planteamientos antiguos, aunque los urbanistas y arquitectos abandonen sus antiguas creaciones, aunque se tenga la impresión de que el urbanismo se transforma en esnobismo, un examen detenido permite poner de manifiesto que cada experiencia nueva completa aún principios antiguos. Tanto los arquitectos como los urbanistas operan en el marco del sistema de producción existente, pero desempeñan en éste un papel esencial; sobre ellos descansa el futuro del principio según el cual el espacio tiene un valor de utilización y no únicamente un valor de mero cambio. Los geógrafos observamos como la estructura del espacio

urbano cambia al ritmo impuesto por la estructura social. Al mismo tiempo, aún hoy, se pone de manifiesto que el camino hacia un adecuado planeamiento urbano no está expedito y que la evolución del urbanismo moderno está marcada por la voluntad de determinados órdenes sociales, políticos y económicos.

¿En qué ha consistido el planeamiento urbanístico durante muchos años, y principalmente durante la última década? En una operación extensa y ambigua, inmersa en una mezcla de instituciones y de ideologías, una forma de enmascarar la problemática urbana y territorial en su conjunto y que obliga a las administraciones públicas a tomar a su cargo las emergencias de una praxis que está extendiendo el proceso urbano a todo el territorio. Todo este devenir ha desembocado en una compleja situación territorial. La dinámica urbanística ha generado cambios radicales en lo que se refiere a los contenidos del territorio. Cuando parece que en muchos sentidos se postula conjugar economía, medio ambiente y sociedad bajo la perspectiva de la sostenibilidad, sobre el terreno el modelo surgido es bien distinto.

El suelo se ha convertido en el valor central del consumo, así su precio ha ido aumentando progresiva y vertiginosamente durante este periodo. Ello ha determinado que las políticas urbanísticas en los municipios se hayan centrado en prever crecimientos apoyados en la especulación del suelo y en la lucha por el espacio, con un solo y casi exclusivo argumento: liberar suelo para el mercado inmobiliario; es decir, que haya suelo en el sitio y por el precio que el promotor quiera. Esta circunstancia ha determinado que se venga produciendo una especialización económica y temática del paisaje.

Por un lado, los crecimientos previstos, considerados excesivos en muchos sentidos, conllevan a un crecimiento insostenible ambientalmente, e incluso económicamente. En la mayoría de los casos se trata de planteamientos especulativos, lejos de los dictados de una demanda real o posible, en horizontes demasiado lejanos de 12 o 15 años, que proponen duplicar y hasta triplicar el suelo edificable, el número de viviendas y el volumen de población de los municipios, pero sin considerar las infraestructuras y los servicios que serían necesarios. El desarrollo de este modelo supone la extensión del proceso urbano a todos los espacios, con postulados aberrantes como el de urbanizar espacios de alto valor ecológico con el argumento publicitario o comercial de considerar las viviendas que se construyan como “viviendas medioambientales” (Galacho, 2002).

Harvey (1996) ha denominado este fenómeno como la “mercantilización del paisaje”. Así, los nuevos fenómenos urbanos representan no solamente la suburbanización infinita, las llamadas “edge cities” y las megalópolis difusas, sino también convertir cada pueblo y cada rincón rural del mundo avanzado en parte de una compleja telaraña de urbanización que desafía toda categorización entre urbana y rural. En este contexto, en la época de la difusión de la telaraña de la urbanización, como la denominó Harvey, a la práctica totalidad del territorio, en la era de la ciudad difusa, el espacio urbano se caracteriza por la condición de “no frontera”. La ciudad difusa pasa ahora a considerarse como sistema territorial y urbano que se caracteriza por no tener límites en sus efectos, tanto físicos, constitutivos de la estructura urbana (edificación y urbanización), como en la

movilidad de las personas: de diversos tipos e intensidades, en los flujos de emisión de residuos y en el consumo de recursos naturales, entre ellos, el agua.

Por otro lado, las políticas urbanas han experimentado un progresivo proceso de simplificación de objetivos y planteamientos. El territorio ha venido siendo objeto de una urbanización banal a través de un modelo de crecimiento urbanístico muy agresivo con el espacio. La transformación del paisaje derivado de este obligan a replantear conceptos como: repetición, discontinuidad, estandarización, diversidad urbana, integración territorial, y en definitiva, a replantearnos el concepto de "calidad de vida". Así, lo urbano es sustituido por lo urbanal, cambiando la forma de este territorio y con ella, la vida de quienes lo habitan. La Geografía Urbana denomina al proceso como urbanalización, referido este término, a cómo el espacio es transformado y simplificado en la variedad de ambientes que se ofrecen al habitante o visitante, ofreciendo una secuencia de contenidos (cada vez con más predominio del espacio construido) cuya lógica es, de manera repetida y banal, siempre similar. Con ello llega la especialización temática del paisaje.

El planeamiento urbanístico de los años noventa, no ha aprendido de los errores del pasado, o esta no ha sido su intención. Por ello no ha jugado su papel en orden a articular y ordenar el nefasto modelo de expansión urbana heredado, desequilibrado en lo territorial e injusto en lo social. Su función se ha centrado más en canalizar las inversiones de la iniciativa privada en el territorio municipal que en la resolución de la problemática territorial y ambiental generada en estos mismos ámbitos.

Una causa de la negativa gestión del territorio llevada a cabo en este marco ha sido que el planeamiento urbanístico en los municipios haya tendido a confundir endémicamente que el espacio que debía ser objeto del urbanismo era el espacio urbano, pero convirtiendo el término en un amplio cajón de sastre donde cabía arrojar todas las actuaciones y procedimientos que son tratados por un heterogéneo conjunto de organismos e instituciones totalmente inconexas que debaten continuamente la atribución de sus competencias (aún más cuando son de ideologías distintas). En esta práctica diaria se ha permitido usar el término urbanismo como el instrumento capaz de resolver los problemas más inmediatos de los ciudadanos. Esta consideración parte de una mala y simple interpretación que los políticos ha venido realizando a lo largo de todos estos años de uno de los principios de la Carta de Atenas, aquel que establece que una de las claves del urbanismo se contiene en las cuatro funciones de habitar, trabajar, recrearse (en las horas libres) y circular. Esta mala interpretación ha llevado a reducir las necesidades de los ciudadanos a esas cuatro funciones sin darse cuenta que éstas fueron concebidas para cubrir un amplísimo espectro y no ser consideradas en sentido estricto. Todo ello ha dado lugar a un espacio en el que se reducen las necesidades de sus ciudadanos a esas funciones sin embargo con embotellamientos de tráfico, insalubridad por altos niveles de ruidos y contaminación, dificultades de aparcamiento, ausencia de zonas verdes y espacios libres, etc.

Esta situación se puede observar en los criterios y objetivos que supuestamente rigen el planeamiento municipal. Se entiende que el territorio, constituido como soporte de las actividades humanas, debe ser objeto de una utilización racional y de una gestión responsable de sus recursos para que la mejora de la calidad de vida sea un bien común a todos. Sin embargo, los desarrollos posteriores demuestran que se hace lo contrario y la aplicación sobre el territorio de dichos postulados no se hace efectiva. Sobre todo, a la hora de abordar el tema de la gestión territorial y fundamentalmente, en lo que se refiere a las políticas y perspectivas planificadoras. Al examinar los distintos documentos de planeamiento de aplicación en los años noventa se va observando una excesiva preocupación economicista, derivada de las mismas normativas y legislaciones vigentes en el momento. Partiéndose del hecho mismo de que las leyes del suelo Ley 8/1990, de 25 de Julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones forman parte de la política económica global de los gobiernos de esa época.

Se deduce, pues, que la definición de los criterios y objetivos reales, los que rigen verdaderamente cada instrumento de planeamiento, se configura en función de intereses, ideas y gustos muy diversificados y que, aunque parezcan estar orientados por los órdenes públicos, en este caso los Ayuntamientos, y por tanto, por el interés público, de hecho lo están por una primacía encubierta de intereses y pareceres de los grupos económicamente dominantes. Aunque la participación de grupos políticos, sindicales, asociaciones vecinales o colectivos específicos haya aumentado ante la necesidad de aclarar, definir y hacer pública la intención de un Plan como conjunción de intereses colectivos y privados, esta participación sigue siendo ignorada y vetada cuando no coincide con la ideología dominante. Las alegaciones presentadas por estos colectivos raramente son consideradas o aceptadas; y en medida alguna llegan a cambiar o modificar las propuestas de los planes urbanísticos.

Otra referencia concreta de la instrumentalización política del territorio en el planeamiento urbanístico, la encontramos en las enormes vicisitudes de los procesos de formulación de planeamiento de los municipios donde el proceso urbano es más dinámico. Este ha sido el caso de los municipios de la Costa del Sol. Municipios en los que han fracasado numerosas propuestas de planificación y ordenación territorial, numerosos documentos han quedado inéditos tras años de trabajo y numerosos esfuerzos por ordenar han quedado olvidados. Los procesos de formulación de planeamiento en ellos han durado más de una decena de años mientras que el proceso urbano ha seguido su cauce.

He aquí unos ejemplos, el municipio de Fuengirola no llegó a disponer de un documento de planeamiento acorde con sus circunstancias espaciales hasta el PGOU de 1998. Los anteriores documentos adolecían de defectos conceptuales y estructurales que los invalidaban. El municipio de Mijas inició la redacción de su primer documento de planeamiento en 1976 que tardó 12 años en aprobarse definitivamente, en 1988. El caso de Marbella es desgraciadamente de sobra conocido, su primer PGOU de 1968 estuvo vigente hasta 1986, aunque éste no llegó a aprobarse definitiva y completamente por una serie de avatares políticos.

Por tanto, si consideramos como legal el documento de 1986, el municipio tardó 18 años en disponer de un documento efectivo de planeamiento, pero como se sabe, las vicisitudes no quedaron ahí. El municipio de Benahavís ha contado con un solo documento de planeamiento durante 20 años de desarrollo urbanístico. El municipio de Estepona había venido incumpliendo los plazos de adaptación del planeamiento sistemáticamente, primero a la Ley del Suelo de 1975 y posteriormente a la de 1990, manejándose con un documento de planeamiento de fecha de 1968 (redactado conforme a la Ley del Suelo 1956) hasta 1994. Finalmente, el municipio de Manilva dispuso de PGOU aprobado definitivamente en 1994, 20 años después de su primer intento de redacción de planeamiento. Por otra parte, municipios contiguos a la costa como Ojén e Istán han carecido de planeamiento hasta fechas relativamente recientes (1993 y 2002, respectivamente).

La larga duración de los procesos de formulación de planeamiento que se han venido iniciando en los diferentes municipios, frecuentemente han tenido como consecuencia que el documento que se aprobó definitivamente bastante años después resultase ya desfasado en ese mismo momento, ya que la dinámica urbanística se mantenía al margen de dicho proceso. Las premisas que sirvieron de base para su redacción (factores demográficos, económicos, etc.) han evolucionado de modo independiente del funcionamiento de las administraciones. Esta situación ha marcado en numerosos casos que desde el mismo inicio del proceso normalmente se hayan incumplido los plazos establecidos por la legislación vigente para proceder a dicha revisión, iniciándose dicho proceso cuando la figura de planeamiento vigente se ha encontrado excesivamente agotada. Ante este panorama los procesos de modificación de elementos se han hecho necesarios casi inmediatamente a la aprobación definitiva del documento, por lo cual el esquema cíclico ha conllevado un desfase temporal permanente que ha cuestionado su racionalidad, desfase entre el fenómeno del crecimiento o consolidación urbanística y su determinación por los planes municipales. En la década de los años ochenta se experimentaron en los municipios litorales crecimientos impulsados por el planeamiento de los años setenta, en la década de los noventa se iban configurando y consolidando los vacíos previstos en el planeamiento de los ochenta y así sucesivamente. En Galacho (2005) hacemos un estudio detallado de este fenómeno.

Estos hechos han incidido notablemente en los modos de implantación de la expansión urbana sobre el territorio, concretamente, en cómo se han venido sucediendo los procesos urbanos en el tiempo requerido para la elaboración de los documentos técnicos y en el desenvolvimiento de las leyes de la oferta y demanda de suelo y vivienda durante el tiempo necesario para conseguir una tramitación pública eficiente y la dependencia de la voluntad política de alcanzar un consenso para la aprobación definitiva de los documentos de planeamiento. Se debía entender que en el mismo momento en que se acordaba iniciar el proceso de revisión del planeamiento municipal vigente se debía producir una suspensión del otorgamiento de licencias de construcción, algo que no ocurría habitualmente o que no se hacía de modo efectivo, por lo que paralelamente se generaban movimientos especulativos de diversa índole y el proceso urbano seguía su cauce.

4. LA PROBLEMÁTICA TERRITORIAL Y AMBIENTAL DERIVADA DEL PROCESO URBANO.

Un ejercicio de diagnóstico territorial y ambiental somero, por no ser el objetivo de esta intervención, quiere poner de manifiesto las tensiones que provienen de los crecimientos urbanos acaecidos en las circunstancias comentadas. De esta manera encontramos enormes tensiones territoriales, derivadas de la extensión del proceso urbano a todo el territorio. El proceso de demanda de suelo generado por la presión urbanística es indiscriminado y sistemático. El planeamiento urbanístico es el instrumento principal utilizado para extender este modelo de desarrollo territorial. Su facilidad de modelado y adaptación a los requisitos de los colectivos dominantes es muy alta. Al mismo tiempo, y como problema, la circunscripción a un ámbito geográfico artificial, como son los términos municipales, viene provocando una enorme disparidad de situaciones e incongruencias que en nada contribuyen a posibilitar una estructura territorial coherente.

Al mismo tiempo la competencia por el uso del suelo es feroz y en ella prevalecen claramente los usos urbanos que se superponen con gran vigor a cualquiera otros, agrícolas o naturales. Así, se produce una progresiva urbanización de estos espacios, en muchos casos de gran valor ecológico, sin consideración alguna de las características de los suelos donde recaerán las nuevas actuaciones urbanísticas. La fragmentación del paisaje derivada de la expansión urbanística se constituye en la principal amenaza a la integridad del funcionamiento del territorio, al igual que la ocupación indiscriminada del suelo no urbanizable, protegido o no, y de los componentes del dominio público: vías pecuarias, caminos públicos, espacios públicos (áreas libres, playas, cauces y riberas, etc.). Se extiende la edificación de viviendas aisladas sin vinculación a las actividades agrarias en los espacios rurales, lo que supone un incumplimiento fáctico de la legislación vigente a este respecto. En el litoral se llevan a cabo actuaciones que rompen su dinámica natural. En los caminos públicos se rompe la continuidad de los itinerarios mediante la colocación de puertas, cadenas o vallados para uso privado. En el dominio público se produce la anexión total o parcial de los terrenos públicos. Como se puede entender esto conlleva importantes efectos territoriales, enormes restricciones de uso y disfrute para la población de estos espacios con lo que se reduce considerablemente la funcionalidad recreativa y lúdica de los mismos; y por supuesto, la irregularidad que se introduce con la ocupación de los suelos de propiedad pública.

La extensión del proceso urbano a todo el territorio deriva inevitablemente en la sobreexplotación de los recursos naturales. En los espacios rurales y naturales, las modificaciones vienen inducidas por las transformaciones producidas sobre la cubierta vegetal, la acentuación de los procesos de erosión, las deforestaciones y talas abusivas, la implantación indiscriminada de edificaciones, las aperturas irracionales de viales, desmontes, movimientos de tierras, etc. El rasgo más característico de estas alteraciones lo constituye el mayor o menor alejamiento

respecto al estado óptimo que mejor asegure la persistencia de los recursos naturales.

Valga como ejemplo el papel jugado por la cubierta vegetal en la regulación del ciclo hidrológico. Sin embargo, ésta es escasamente respetada en los documentos de planeamiento. Al igual que se entiende que el ciclo hidrológico en nuestra zona viene determinado, en gran medida, por la marcada estacionalidad de las precipitaciones, así como por la irregularidad de su distribución interanual. La concentración de las lluvias solo en ciertas épocas del año reduce la disponibilidad de agua en otros periodos, que son así secos. Como éstos coinciden con los meses de mayor temperatura, se produce un déficit hídrico que dificulta el crecimiento de la vegetación, al existir una elevada evapotranspiración potencial no satisfecha. Por consiguiente una cobertura vegetal deficiente disminuye la infiltración y almacenamiento de agua en el suelo, favoreciendo la brusca escorrentía superficial en las lluvias torrenciales y las desastrosas inundaciones derivadas de ella. Incluso, las lluvias más suaves apenas quedan retenidas en el suelo.

Recursos como el agua deberían desempeñar un papel estratégico y a la vez debería ser un limitante para el desarrollo indiscriminado del proceso urbano. El desequilibrio entre la oferta y la demanda del agua se traduce en problemas de sobreexplotación y deterioro de la calidad de los acuíferos, además de conflictos con el aprovechamiento de los recursos superficiales. Al mismo tiempo, con el desarrollo urbano ilimitado se multiplican los volúmenes de aguas residuales, residuos sólidos, y aumenta la emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera.

Otra amenaza constante son los incendios forestales que afectan al territorio de modo endémico. Relacionados en gran medida con la dinámica urbanística, el fenómeno del fuego, en las cada vez más exiguas zonas forestales, constituye un grave problema por su incidencia y carácter destructivo. Sus efectos inmediatos se extienden a la vegetación, la fauna y el suelo, pero los derivados perduran en el tiempo afectando a otros muchos factores. El de los incendios es un problema acuciante, en el que inciden aspectos varios, y de entre los que destacan los derivados de las actuaciones inadecuadas y de las motivaciones especulativas del suelo.

Todos estos factores inciden en la inducción de riesgos naturales. Se ha demostrado una interdependencia estrecha entre la erosión, los movimientos gravitacionales y los procesos de inundación. La remoción del terreno originada por la erosión hídrica provocada por los movimientos de tierras para las edificaciones o la construcción de viales, aparte de diezmar la cubierta vegetal comportan enormes riesgos de aceleración artificial de la erosión, especialmente en los espacios en los cuales son características las fuertes pendientes. Este factor deriva en movimientos gravitacionales en las laderas que genera un aumento de aportes sólidos al caudal de los ríos que pueden llegar a suponer un porcentaje de acarreo de gran entidad. La dinámica gravitacional, presente en todos los procesos de peligrosidad o riesgos naturales, se caracteriza en que la concurrencia de causas de peligrosidad en un punto no redundan necesariamente en un aumento de la peligrosidad in situ, sino en otro lugar definido por la

dinámica topológica del conjunto de los procesos implicados (PERLES et al., 2006). Es digno de mención en este sentido, el “Informe sobre las causas de las inundaciones en Rincón de la Victoria” (2004), realizado por el Gabinete de Estudios de la Naturaleza de la Axarquía (GENA-Ecologistas en Acción). El informe fue coordinado por el biólogo D. Rafael Yus y elaborado conjuntamente con el ingeniero técnico topógrafo D. Miguel Angel Torres y el biólogo D. Jose Luis Gámez.

5. NUEVOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN QUE LLEVAN APAREJADOS NUMEROSOS PROBLEMAS PARA SU IMPLANTACIÓN.

Como hemos visto hasta aquí, el planeamiento urbanístico ha jugado un papel más o menos acertado en el proceso urbano. Pero ahora la gestión del territorio debe responder a otras emergencias que se focalizan la gestión de los espacios naturales y no urbanizados, en la suburbanización extensiva de la vivienda, en la creciente descentralización de las actividades terciarias, en la aparición de nuevas centralidades, en la dispersión de algunos de los mayores equipamientos públicos o privados (universidades, centros hospitalarios, etc.) y obligan a la creación de grandes redes de infraestructuras que proporcionen accesibilidad cada vez más rápida y lejana. En este marco, las antiguas divisiones administrativas municipales se convierten en obsoletas a la hora de controlar los fenómenos espaciales mencionados y son necesarios nuevos instrumentos de planificación para la escala territorial, a nivel de subregiones urbanas o marco supramunicipal; sólo esa escala es significativa a la hora de intentar controlar o coordinar los aspectos más relevantes de la dinámica urbana actual.

Durante los últimos años, las políticas comunitarias han mostrado un especial interés por la ordenación territorial de las regiones europeas. Así, los responsables políticos de la Unión Europea han decidido crear una política coordinada que pretende promocionar una gestión integrada del territorio reuniendo a los distintos agentes y políticas que a nivel local, regional, nacional y europeo actúan sobre las distintas regiones de la Unión. Parece claro que sin una coordinación a todos los niveles, cualquier propuesta de ordenación territorial que se realice será prácticamente en vano. Uno de los principios fundamentales para una política eficaz de gestión integrada es encarar los problemas territoriales en un contexto lo más amplio posible, integrando los objetivos económicos, sociales y ambientales. La cuestión territorial no puede abordarse de una manera eficaz sin esta integración, que deberá tener en cuenta, además, otros muchos factores como pueden ser las transformaciones de los usos del suelo, el consumo de recursos y la pérdida de los hábitats naturales. Valga como ejemplo, que muchas medidas adoptadas en el pasado para ordenar el territorio se han visto abocadas al fracaso porque los problemas se consideraron como si fueran independientes. Por tanto, se entiende que la gestión integrada del territorio se debe centrar en establecer estrategias de planificación y gestión de los recursos y el espacio. Es más que una mera medida medioambiental, aunque el objetivo fundamental de algunas propuestas pudiera derivar ocasionalmente en proteger el funcionamiento de los ecosistemas naturales. La gestión integrada aboga también interconectar

las actividades económicas al objetivo mencionado, con lo que se espera conseguir el aumento del bienestar social de la población.

En este marco, las actuales iniciativas comunitarias en materia de urbanismo se dirigen a que la planificación urbanística consiga modelos de asentamiento urbano sostenible y tengan en cuenta los riesgos naturales y los impactos medioambientales. Existen varias directivas que pretenden ejercer influencia sobre el uso del suelo urbano, entre ellas las Directivas sobre la evaluación de impacto medioambiental (Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 97/11/CE) y sobre la evaluación medioambiental estratégica (Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente), así como la Directiva marco del agua (Directiva 2000/60/EC). Por otra parte, la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT -Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union, Official Publications of the European Communities), elaborada en 1999 por el Comité de Desarrollo Territorial ha sido adoptada por todos los Estados miembros con carácter voluntario. En ella se establecen los objetivos y orientaciones para un desarrollo territorial equilibrado y sostenible. Un tercio de las 60 opciones políticas acordadas abordan directamente la cuestión de cómo controlar la expansión física del proceso urbano. A partir de esta iniciativa, el Observatorio en red de la ordenación del territorio europeo (ESPON) efectúa y coordina la investigación en el ámbito de la planificación territorial, y está instaurando un marco de recogida de datos espaciales para la creación de una Infraestructura de Información Espacial en Europa (INSPIRE -www.ec-gis.org/inspire-), que proporcionará información precisa para la formulación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de las políticas comunitarias en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Las normas que han regido los Fondos Estructurales y las Directrices Comunitarias para el período 2000-2006 (Comunicación de la Comisión sobre los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión-Directrices para los programas del período 2000-2006 (DO C 267, 22.9.1999), han venido estableciendo la necesidad de adoptar enfoques sostenibles para el uso del suelo urbano. En todos los documentos comunitarios sobre el medio ambiente urbano predomina el modelo de los asentamientos con usos múltiples con recuperación de terrenos abandonados y los solares vacíos o espacios vacantes, donde la expansión urbana tiene lugar de manera planificada en vez de improvisada. Contrariamente a como viene desarrollándose el planeamiento urbanístico de muchos municipios. La estrategia planteada en los documentos comunitarios apoya el modelo mencionado para los espacios urbanos europeos. Reconoce, al mismo tiempo, que existen límites a la densidad de población y viviendas, persistiendo la tendencia a olvidar que algunas zonas urbanas han generado un entorno de mala calidad debido a la superpoblación y a la masificación constructiva. Se entiende también, que reconvertir zonas para usos múltiples es más fácil que invertir la tendencia a la expansión urbana ilimitada o disminuir la densidad de la ocupación del suelo. En el caso del litoral comunitario y

concretamente en el español, la mayoría de los enfoques que se están llevando a cabo son insostenibles y las estrategias que emanan desde la instancia comunitaria intentan impedirlos, obligando a los Estados miembros a que promuevan en sus territorio la gestión urbana sostenible: ubicación adecuada y densidad contenida de los nuevos proyectos inmobiliarios, integración de los espacios naturales, renovación de las zonas urbanas para mejorar su sostenibilidad, continuidad del tejido urbano (conexión de los tejidos urbanos nuevos y antiguos) o el establecimiento de medidas que dificulten la construcción en la áreas no urbanizadas en las zonas saturadas.

Se entiende que la Unión Europea no puede fijar un sistema uniforme para adoptar decisiones sobre ordenación del territorio, ni definir el modelo de asentamiento urbano "ideal", ya que cada espacio geográfico es único y las soluciones para llegar a un medio ambiente urbano sostenible son específicas de cada uno de ellos. Para eso están los planes de ordenación del territorio y los planes de ordenación urbanística.

Pero esto no parece estar tan claro, si ya el planeamiento urbanístico en los municipios reviste una notable dificultad e instrumentaliza el territorio según el punto de vista de la ideología dominante, el planeamiento territorial choca con los problemas locales y, a su vez, con los territoriales, lo que dificulta las iniciativas de ordenación que afecten a varios ámbitos. A ello hay que unir que en el ámbito municipal existe una institución pública básica: los ayuntamientos, que tienen claras competencias en la preparación, gestión y control de sus planes urbanos en su ámbito territorial. Cosa que no sucede en la escala territorial, más bien al revés. De esta manera, se tiene un argumento para paralizar las iniciativas territoriales haciendo alusión a la llamada invasión de competencias.

Las políticas de Ordenación del Territorio llevadas a cabo a nivel territorial bajo iniciativa autonómica han tenido como principal finalidad integrar, articular y compatibilizar espacialmente las intervenciones de las distintas administraciones públicas en el marco territorial. Sin embargo, si bien este objetivo se ha conseguido en un buen grado a nivel nacional y comunitario, no ha sido así a nivel local. Ha correspondido pues a la Administración Autonómica Andaluza formular propuestas de ordenación para el conjunto de su territorio (El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece -Art. 13.8- de acuerdo con la Constitución Española -Art. 148.3- la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en política territorial y ordenación del territorio), sin perjuicio de la necesaria coordinación con los demás niveles políticos y administrativos. La oportunidad de esta iniciativa quedaba justificada por la implantación y consolidación del Estado de la Autonomías, que implicó la posibilidad y necesidad de implementar políticas de ordenación y desarrollo regional específicas, que solventarían o minimizaran los problemas concretos y propios de la escala regional, enfocando las iniciativas desde los intereses de la propia Comunidad Autónoma. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en Torremolinos en 1983 por la Conferencia de Ministros europeos responsables en esta materia, señalaba el nivel regional como un marco muy adecuado para la ordenación territorial. Desde un primer momento se han hecho propios en Andalucía los valores establecidos por la

asunción de este documento lo que significó la adopción de una serie de principios generales de indudable trascendencia posterior.

Ha sido necesario unificar la gestión territorial y el desarrollo urbano que hasta fecha recientes, han seguido caminos diferentes. Este esfuerzo, entendido como un proceso de intervención sobre el territorio, ha requerido ineludiblemente la incorporación de nuevos instrumentos y figuras de planificación como los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, de cuya implantación ha surgido un nuevo marco de intervención en el territorio. El marco normativo e instrumental hasta fechas recientes ha presentado importantes deficiencias cuya resolución ha resultado indispensable para la actuación ordenada de las administraciones públicas en el territorio. La formación de las aglomeraciones urbanas y los espacios turísticos litorales ha sido consecuencia de complejos procesos de ocupación del territorio, caracterizados por la superposición de múltiples actuaciones privadas, que han llevado a remolque a las actuaciones públicas. La suma de la planificación urbanística local y las políticas en infraestructuras de la Administración Estatal han configurado unos modelos territoriales carentes de una estrategia global o común de escala supralocal o supramunicipal. Estrategia territorial global que otorgasen al conjunto una mayor eficacia en su funcionamiento interno, identificase las potencialidades que se han derivado del proceso de desarrollo urbano y determinase los crecimientos e implantaciones de acuerdo a un estructura racional de respecto a los condiciones del medio ambiente como soporte físico de dichas instalaciones. La ausencia de esta estrategia territorial global ha derivado en un claro incumplimiento de los demandas comunitarias en este sentido y a las que se habían acogido los distintos gobiernos nacionales para poder recibir los fondos económicos comunitarios.

Ante las situaciones que se venían presentando desde la perspectiva territorial, con la necesidad cada vez más perentoria de acometer la coordinación de los planeamientos urbanísticos, sobre todo, en los ámbitos de crecimiento más dinámico, como es el caso de las aglomeraciones urbanas y el litoral y, para apoyar las actuaciones en materia de Ordenación del Territorio del Gobierno Autónomo, se dotó a la Comunidad de una normativa en esta materia con la Ley 1/1994, de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA numero 8, de 22 de enero de 1994). Con anterioridad a la fecha de promulgación de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, durante los diez primeros años de autogobierno, la política territorial, además de planificar y construir las infraestructuras y equipamientos que mejor podían contribuir a la cohesión y articulación de la región como ente unitario, elaboró una serie de instrumentos de planificación dirigidos a la ordenación de los ámbitos o materias de mayor problemática o incidencia territorial en la región andaluza que tuvieron un alcance limitado y presentaban una clara debilidad jurídica. Entre ellos podemos destacar los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las ocho provincias andaluzas, las Directrices del Litoral andaluz, las Bases para la Ordenación del Territorio y, para la coordinación de las políticas urbanísticas municipales, las Bases y Directrices de la Bahía de Cádiz y del área metropolitana de Sevilla y los Avances de Ordenación del Litoral.

La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, como la mayor parte de las leyes autonómicas promulgadas hasta esa fecha, se ha caracterizado por ser una “ley de instrumentos”; con ella se regula la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, entendiéndose que su función es la coordinación de las políticas que inciden en la ordenación física del territorio, por lo que su ejercicio se efectúa, principalmente, mediante la técnica de la planificación. La Ley regula un plan para la escala regional, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, y otros para los ámbitos supramunicipales: los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Abiertos y flexibles pero de alcance suficiente como para constituirse en marcos de referencia obligada para la actuación pública con incidencia territorial en estos ámbitos.

Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional han sido entendidos como un conjunto de mecanismos y reglas de juego, que determinan la localización de los principales elementos para la organización y estructura del territorio y los criterios y medidas para la localización y compatibilización de los usos del suelo, constituyendo un marco de referencia vinculante para otras planificaciones, especialmente para el planeamiento urbanístico; será por tanto mediante éste, una vez adaptado a la planificación territorial, cuando el Plan de Ordenación del Territorio adquiera su verdadera dimensión de plan ejecutable. Estos documentos han venido abordando el análisis territorial de los municipios incluidos en cada ámbito desde una perspectiva amplia que incluyera, expresado sintéticamente: por una parte, el esquema territorial de las infraestructuras básicas, distribución de los equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, con el objetivo de mejorar la articulación territorial y garantizar la accesibilidad y funcionalidad del territorio acorde con el nivel de actividad e intensidad de las relaciones existentes entre los asentamientos que integran cada ámbito; y, por otra, la indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que hubieran de ser desarrolladas por los distintos órganos de las Administraciones Públicas. Con ello se pretende preservar los espacios con valores medioambientales, paisajísticos e histórico culturales, garantizando el aprovechamiento de las potencialidades productivas del territorio.

En este punto se produce el desencuentro: las administraciones locales siempre han entendido que la ocupación y la gestión del territorio se hace a través de sus Planes de Ordenación Urbanística. Se considera que son de aplicación directa los criterios emanados desde los ayuntamientos (criterios elaborados junto con otras partes implicadas directamente, como las empresas, agentes económicos y habitantes de la zona). Las estrategias adoptadas desde otros niveles no tienen validez si no son aplicadas o vigiladas en su aplicación por las autoridades a nivel local y el Gobierno Autonómico puede orientar la coordinación de iniciativas locales, proporcionando el marco jurídico e institucional necesario para facilitar las medidas locales.

De cualquier manera, consideramos que el encuentro entre los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y los Planes de Ordenación Urbanística no se ha producido todavía. Los primeros han venido siendo

rechazados por las administraciones locales buscándose su no aplicación. La instrumentalización política del territorio una vez más ha estado en el núcleo de la cuestión.

Tomando como referente la experiencia andaluza, pueden señalarse brevemente otros aspectos que tienen su origen en la normativa que regula el contenido, alcance y procedimientos de elaboración de los Planes de Ordenación del Territorio, y que inciden en la dificultad para su aprobación. La ausencia de instrumentos para el necesario consenso interadministrativo, la propia concepción de estos Planes en los textos legales, entendidos más como instrumentos de control de la acción urbanística que como planes para el desarrollo de los ámbitos a los que se refieren, y la dificultad para la ejecución de algunas propuestas de interés regional, que deben ser desarrolladas mediante instrumentos urbanísticos municipales, son algunos de los aspectos que requieren profundizar en el marco cooperativo actual y completar el marco jurídico vigente.

De todo ello se desprende que en la actualidad existe un abismo en el tema de la cooperación interadministrativa. La elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, compete a la Comunidad Autónoma mediante un procedimiento de elaboración complejo y lento, semejante al del planeamiento urbanístico en cuanto al sistema de participación pública e institucional; además, dado que para este tipo de planes, al ámbito físico de planificación no corresponde una entidad político-administrativa que pudiera servir de interlocutor único de los intereses supramunicipales, el debate y la concertación hay que efectuarlo con todas y cada una de las administraciones presentes en el ámbito. Los mecanismos de cooperación resultan imprescindibles para armonizar los diferentes intereses afectados, aunque esta es una cuestión no resuelta en el marco legislativo vigente, para la que se requiere una madurez política de insuficiente desarrollo en nuestro país. La conexión entre administraciones locales y administración autonómica se ven cortadas en numerosas ocasiones. El Plan de Ordenación del Territorio vincula al planeamiento urbanístico, esta vinculación no es efectiva hasta la aprobación del plan territorial; en consecuencia, se producen sucesivas modificaciones del planeamiento durante la redacción del plan territorial que obligan a adaptar permanentemente las propuestas en elaboración. Así mismo, la necesaria concertación para el posterior desarrollo del Plan de Ordenación del Territorio mediante el planeamiento urbanístico, obliga a consensuar las propuestas, lo que dificulta, retrasa e incluso paraliza el propio proceso de redacción, ya que las administraciones locales pueden plantear intereses, aunque legítimos, contrapuestos.

Toda esta situación, en muchas ocasiones, deriva en que los Planes de Ordenación del Territorio sean vistos por las de las administraciones locales como instrumentos de control de la administración autonómica, coercitivos respecto a determinadas facultades propias del planeamiento urbanístico y no como instrumentos para el desarrollo territorial. Esto es así, entre otras causas porque aunque los planes territoriales establecen unas actuaciones positivas mediante inversiones públicas (propuestas de infraestructuras o equipamientos de carácter supramunicipal, cuya responsabilidad recae en las administraciones autonómica y

central), secuencian estas inversiones de acuerdo a un orden de prioridades, pero no garantizan en qué plazo se ejecutaran las mismas. Paralelamente, los planes territoriales implantan una serie de determinaciones de carácter preventivo, como son las regulaciones de usos para estas actuaciones, que requieren la mayor parte de las veces, de un desarrollo posterior mediante otras planificaciones de mayor detalle, principalmente mediante el planeamiento urbanístico. Sin embargo, al no existir instrumentos para la ejecución directa de posibles propuestas estratégicas que pudieran implicar cambios en cuanto a la clasificación del suelo, obliga a que el Plan se limite a establecer dichas propuestas como delimitación de zonas vinculadas a un determinado uso y con carácter directivo. En consecuencia, algunos elementos clave en el modelo de ordenación supramunicipal, cuya ejecución es indispensable para el logro de los objetivos previstos, ya se trate de un área productiva de interés supramunicipal, un centro de transportes, una zona de ocio o una zona de servicios a la actividad turística, por citar algunos posibles ejemplos de los Planes en redacción, precisan para la intervención de la administración autonómica, la adaptación previa del planeamiento urbanístico municipal; esta adaptación ralentiza la posible ejecución de las actuaciones y plantea conflictos o tensiones con los municipios que se ven requeridos a modificar o revisar su planeamiento para la adopción de determinaciones que se justifican desde la perspectiva supramunicipal, pero que no siempre constituyen una prioridad municipal.

Durante el desarrollo de las distintas propuestas de redacción de planes territoriales se observa la necesidad de buscar una mayor interacción entre la planificación urbanística y la territorial y/o la ambiental. Es necesario establecer de modo legislativo instrumentos para el desarrollo directo de los Planes de Ordenación del Territorio en las cuestiones de interés regional. Las leyes territoriales y las urbanísticas deben adecuarse para dar viabilidad a las propuestas de los planes territoriales y garantizar el cumplimiento del interés general. Se deben buscar las fórmulas que permitan mejorar los procedimientos y acelerar los procesos de planificación y de gestión de los Planes de Ordenación del Territorio. Ahora bien aunque los planes territoriales sean un instrumento potestativo de las administraciones autonómicas, y los planes urbanísticos de las administraciones locales, la ordenación del territorio no puede ser el resultado de la yuxtaposición de los planeamientos municipales. En las áreas donde los procesos de urbanización son muy dinámicos, como es el caso de las periferias metropolitanas y de los ámbitos litorales de incidencia turística, la ordenación, o mejor dicho, el desorden resultante de la suma de los planeamientos municipales, está teniendo efectos desastrosos, e incluso irreversibles. La regulación de la ordenación del territorio debe establecer fórmulas más ágiles para la planificación e intervención en el territorio y, establecer los instrumentos que, con las debidas garantías, permitan la ejecución de los Planes, no sólo mediante el planeamiento urbanístico, sino mediante actuaciones de desarrollo del Plan en las operaciones que desde el interés general y siempre en el marco de la planificación, se entiendan imprescindibles para la consecución de los preceptos de la sostenibilidad ambiental y de una ordenación del territorio adecuada a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

En definitiva, la estrategia para la gestión integrada del territorio propuesta por la UE tendrá éxito si es asumida a nivel local, a través de actuación armoniosa entre las distintas esferas administrativas. También, en muchos casos, se requiere la cooperación intermunicipal. Por ejemplo, sería más lógico que los municipios que comparten litoral coordinen sus actividades en lugar de adoptar medidas locales que a veces entran en claro conflicto con sus vecinos más inmediatos. Es fácil comprobar que una misma zona geográfica, con unas propiedades comunes que la caracterizan, puede ser objeto de distintas formas de actuar respecto a su tratamiento territorial con dependencia sólo y exclusivamente de los límites administrativos municipales. Encontramos medidas inconexas y postulados urbanísticos distintos, sin coordinación, emanados de los planes urbanísticos. Por ejemplo, muchas veces los ayuntamientos se acusan unos a otros de contaminar la calidad de sus aguas costeras y sus playas por el mal funcionamiento de sus propias plantas de depuración de aguas residuales. Otro ejemplo, sería el distinto tratamiento dado al litoral desde el punto de vista urbanístico por uno y otro municipio. Y así podríamos destacar muchos más casos.

6. BIBLIOGRAFÍA

GALACHO, F.B. (2002): “La difusión del fenómeno urbano a los espacios rurales malagueños”. *Jábega*, 91, pp. 44-60.

GALACHO, F.B. (2005): “El planeamiento urbanístico municipal de la Costa del Sol. Procesos de formulación y criterios de ordenación”. *Baetica*, 27, pp. 97-114.

HARVEY, D. (1996): “Cities or urbanization?”. *City Analysis of Urban Trends Culture, Theory, Policy Action*, 1-2, pp. 45-78.

LEFEBVRE, H. (1976): *Espacio y Política. El derecho a la ciudad*, II. Ediciones Península, Barcelona.

PERLES, M.J.; CANTARERO, F.; GALACHO, F.B.; GALLEGOS, A.; y VÍAS, J. M. (2006): “Propuesta metodológica para el análisis integrado de peligros asociados. Aplicación al peligro de inundación, movimientos gravitacionales y erosión hídrica.” *Actas del XII Congreso Nacional de Tecnologías de la Información Geográfica*. Granada, 2006, pp. 395-408.



Políticas públicas de fomento e implantación de redes de vías verdes: Algunas experiencias internacionales exitosas.

Miguel García Martín

Geógrafo, Becario FPI del Departamento de Geografía Humana, Universidad de Sevilla

1. RESUMEN

A continuación se repasan algunas experiencias exitosas a nivel internacional en el ámbito de las políticas de fomento y gestión de infraestructuras de movilidad sostenible, también llamadas infraestructuras de lenta velocidad. Este sistema relacional se sostiene sobre lo que comúnmente se denominan *vías verdes*, vías para uso peatonal, ecuestre o ciclista (un uso por tanto no motorizado) que en muchos casos aprovechan antiguas infraestructuras en desuso como ferrocarriles abandonados, caminos de servicio de canales fluviales, etc. En cualquier caso, estas vías representan una cultura de desplazamiento y movilidad sensible ante los problemas ambientales derivados del uso del automóvil y una interesante alternativa de ocio y disfrute del medio natural y el paisaje.

2. INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas de fomento e implantación de redes de vías verdes varían considerablemente entre países y regiones, aún cuando responden a los mismos objetivos y ofrecen similares resultados. En concreto, existe todo un movimiento generalizado, relativamente reciente, de recuperación y acondicionamiento de infraestructuras de transporte en desuso o abandonadas, principalmente vías férreas y caminos de servicio de canales fluviales, que se constituyen como las redes básicas articulantes del sistema de movilidad no motorizada en cada territorio, sobre el que bascula el resto de vías y caminos de uso peatonal, ecuestre y ciclista. Los países de referencia en este tipo de políticas de fomento de vías verdes han desarrollado esquemas diversos y diferenciados, lo que ha permitido poner de manifiesto que no existe una única fórmula exitosa en la tarea de la implantación de una cultura de movilidad sostenible, demostrando que ésta se puede desarrollar de maneras múltiples.

Partiendo de lo anterior, cada nueva experiencia que se ponga en marcha para recuperar viejas infraestructuras, convirtiéndolas en vías verdes, puede asumir una cierta flexibilidad en los modos de implantación y gestión de la nueva red, sin que se menoscaben las garantías de éxito. Ello no quita la conveniencia de acudir a algunas buenas recetas ya ensayadas en el entorno europeo y norteamericano. A continuación se ilustran las experiencias más relevantes en la cuestión de las

políticas de fomento y desarrollo de infraestructuras de lenta velocidad, con atención a aquellas que se sostienen sobre otras viejas infraestructuras en desuso.

3. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EUROPEA

A Estados Unidos

Este país figura como uno de los pioneros en el aprovechamiento de vías férreas en desuso y su reconversión en itinerarios no motorizados. A principios del siglo XXI la nación contaba con más de 256.000 km. de líneas abandonadas, de las que cerca de 1.200 se han convertido en vías verdes, bajo la denominación *rail-trail*, a lo largo de más de 20.000 kilómetros de trazados, equivalente a 12.480 millas (Morris, 2003; Fabos, 2004).

Los primeros ejemplos se remontan a los años 60, cuando se abre la primera línea *rail-trail*, Elroy-Sparta State Trail en el estado de Wisconsin (concretamente en 1965). Sin embargo, es a partir de la fundación de la Rails-to-Trails Conservancy, en 1986, cuando se da empuje a la mayor parte de las actuaciones de reconversión de vías abandonadas. Esta organización sin ánimo de lucro, de la que forman parte unos 100.000 miembros, se encarga de coordinar, impulsar y fomentar los proyectos de recuperación de los trazados ferroviarios, que son posteriormente llevados a la práctica por entidades locales. Asimismo, esta organización promueve y lidera todo un movimiento en defensa de las vías verdes y actúa como un grupo de presión (*lobby*) de cara al establecimiento del marco legislativo que regula todo el entorno de las vías verdes (Kentucky Department for Local Government, 2003; Rails-to-Trails Conservancy, 2007).

En relación con lo anterior, existen en Estados Unidos dos importantes normas legales que afectan de lleno al ordenamiento de las vías verdes. La Intermodal Surface Transportation Efficiency Act, ISTEA, de 1991, dedicó cerca de 350 millones de dólares a la mejora de los corredores peatonales y ciclistas, esfuerzo inversor que tuvo su continuación en 1997 por medio de la Transportation Equity Act for the Twenty-first Century, TEA-21. (New England Greenway Vision Plan, 2007)

La recuperación y gestión de las vías verdes en el país norteamericano no responde a una fórmula rígida ni estandarizada. Cada vía puede ser adquirida y restaurada bien por los gobiernos municipales o estatales, bien por asociaciones sin ánimo de lucro compuestas de vecinos, voluntarios y patrocinadores, o bien por ambos, mediante acuerdos de cooperación. En el caso de las líneas impulsadas desde asociaciones civiles y vecinales, es frecuente la participación mediante donaciones o cuotas para el mantenimiento de la infraestructura, hecho que refuerza el papel social y participativo dentro de la intensa red institucional que se genera en torno a cada una de las vías.

En la recuperación de trazados ferroviarios abandonados, existe en Estados Unidos un procedimiento administrativo, el *railbanking*, por el cual se conserva la

servidumbre de paso (right of way) de la línea una vez que ésta ha sido abandonada. Por medio de este mecanismo, el gobierno se reserva el derecho de paso sobre los terrenos ocupados por la línea, que no pueden ser adquiridos por el propietario original ya que con el nuevo uso como vía verde la función del trazado como eje de comunicación y transporte aún se mantiene, si bien cambian las formas. Este procedimiento evita la segmentación de la propiedad de la vía y su fragmentación física, facilita la reconversión de trazados abandonados en corredores verdes e incluso garantiza la posibilidad de recuperar el primigenio uso ferroviario de la línea en caso de que fuera necesario. (Rails-to-Trails Conservancy, 2007)

Otra de las experiencias puestas en marcha en Estados Unidos combina simultáneamente vías férreas y verdes, por medio de las líneas *rails-with-trails*, que son vías de uso no motorizado paralelas al eje del ferrocarril en activo. En suma, estos itinerarios ofrecen semejantes niveles de confort y seguridad que las vías verdes genéricas (*rails-to-trails*), y gracias a su recorrido, que con frecuencia conecta directamente las zonas residenciales y los centros urbanos, se evita la difícil tarea de proyectar líneas de nuevo trazado (Rails-to-Trails Conservancy, 2007).

B Europa y el ámbito comunitario

El continente europeo y muy especialmente los países integrantes de la Unión Europea también ofrecen muestras relevantes de políticas y programas de vías verdes, en general, y dirigidos a la recuperación de antiguas ejes de comunicación en desuso, en particular.

En la escala espacial más amplia se sitúa el proyecto EuroVelo, una propuesta de red ciclista europea compuesta de 12 grandes rutas transfronterizas que se extienden a lo largo de todo el continente, con una longitud total de más de 63.500 km., de los que 21.000 ya se encontraban en funcionamiento a finales de 2004. Este proyecto ha sido impulsado desde su nacimiento, en 1995, por un amplio grupo de asociaciones ciclistas y deportivas de los diversos países implicados, bajo la dirección y coordinación de la Federación de Ciclistas Europeos, Sustrans y la asociación danesa De Frie Fugle, que actúan en colaboración con las administraciones públicas locales y regionales y con el apoyo de la Comisión Europea. Así, las doce rutas se sostienen sobre vías verdes ya existentes o en proceso de planificación. Bajo un mismo criterio director, se persigue seleccionar un mismo tipo de vía no motorizada susceptible de formar parte de una gran ruta, así como una señalización unificada, etc., con que dar una imagen unitaria, europea, a esta red ciclista. (Federación Europea de Ciclistas, 2007).

En el marco de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), se han llevado a cabo algunas experiencias de cooperación entre países miembros para desarrollar de forma conjunta redes de vías verdes de ámbito internacional y transfronterizo por medio de los programas INTERREG. En concreto, la región Oeste (que integra a Irlanda, Reino Unido, Luxemburgo, Bélgica y parte de Países

Bajos, Francia y Alemania) impulsó en 1999 el proyecto REVER AMNO de creación de una Red Verde Europea en las Áreas Metropolitanas del Noroeste. Este proyecto pone en común las diferentes iniciativas nacionales y regionales de desarrollo de redes viarias no motorizadas para construir un tejido verde más allá de los límites de cada miembro.

En esta misma línea se ha desarrollado el proyecto REVERMED para poner en marcha la creación de una Red Verde Europea en el espacio Mediterráneo Occidental, desde el Algarve portugués hasta Sicilia, atravesando regiones mediterráneas de Portugal, España, Francia e Italia. Esta red pretende conectar todo el arco mediterráneo por medio de diferentes tipos de vías no motorizadas a lo largo de 10.000 km. de itinerarios (Ortiz Borrego, 2003).

Todos estos proyectos paneuropeos anteriormente citados tienen como bases de referencia las distintas redes nacionales y regionales. Es en esta escala de actuación (la nacional y regional) donde se lleva a cabo la tarea de recuperación y puesta en servicio de vías verdes y otros trazados no motorizados. El papel que juegan estas instituciones europeas y comunitarias es el de establecer un esquema de criterios comunes, ensamblar las diferentes redes nacionales y locales en un mapa continental y propiciar un diálogo convergente y favorable entre las diferentes regiones y países implicados.

Esta labor de colaboración y fomento de las distintas iniciativas nacionales/regionales en un marco de actuación más amplio lo desarrolla desde 1998 la Asociación Europea de Vías Verdes (Association Européenne des Voies Verts – European Greenways Association), compuesta por diferentes instituciones de la administración pública local, regional y estatal de los países europeos y otras entidades jurídicas (fundaciones, sociedades sin ánimo de lucro, colectivos...) vinculadas con la gestión, la promoción y la defensa de los modos de transporte no motorizado. España contribuye a la asociación con un importante número de miembros entre los que se encuentran la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, los gobiernos autonómicos de Andalucía y la Comunidad Valenciana, la Diputación de Córdoba y algunas de las fundaciones o consorcios de gestión de las Vías Verdes (Fundación Vía Verde de la Sierra, Consorcio Turístico Plazaola, Consorcio Vía Verde del Tarazonica y el Consorcio Vías Verdes de Girona). El ministerio de Medio Ambiente y la Administración de Infraestructuras Ferroviarias, ADIF, figuran como miembros de honor (Asociación Europea de Vías Verdes, 2007).

C Reino Unido

Reino Unido se erige como un país veterano en la cultura de las vías verdes y los itinerarios no motorizados. La fundación Sustrans, desde su nacimiento en 1977 (con el nombre de Cyclebag), impulsa la ejecución de los proyectos de diseño y construcción de vías verdes e itinerarios de velocidad lenta. Se trata de una organización benéfica financiada con fondos de muy diversa procedencia (la administración pública central y local, donaciones particulares, compañías privadas, fondos europeos, otras asociaciones benéficas, etc.), pero sobre todo

con fondos “sociales” de la Lotería Nacional y el Landfill Tax Credit Scheme. Con el propósito de desarrollar una cultura de transporte ambientalmente sostenible y saludable, Sustrans diseña y construye vías peatonales y ciclistas aprovechando antiguos trazados ferroviarios y caminos de servicio de canales fluviales, a los que hay que añadir muchos otros tipos de infraestructuras de transporte como carriles, caminos rurales, senderos sobre riveras fluviales y marítimas, carreteras de poco tránsito e incluso vías de nuevo trazado. La suma de todas las vías ciclistas y peatonales en Reino Unido conforma la denominada National Cycle Network, una red de vías ciclistas y peatonales que a finales de 2006 alcanzaba la longitud de 18.200 km. —11.300 millas— (Sustrans, 2007a). Esta densa red de vías verdes presenta una vocación fuertemente utilitaria, ya que se utiliza en una proporción muy significativa para ir a trabajar o a un centro educativo. La importancia de este sistema como alternativa modal de transporte en Reino Unido viene originada por la diversidad de infraestructuras que pueden ser incorporadas como vías, ya que esta flexibilidad en la elección del itinerarios permite que la red articule los espacios urbanos con los interurbanos y, a su vez, estos con los plenamente rurales.

La experiencia británica de la organización Sustrans también se pone de manifiesto en el desarrollo de una importante tarea de apoyo técnico-metodológico e investigador que complementa sus funciones principales. Así, la organización publica una serie de guías metodológicas para el diseño y la implementación de vías ciclistas y peatonales, donde se recogen prácticas acertadas, criterios constructivos y de trazado, modos de señalización, etc. Por otro lado, anualmente se elabora una memoria estadística de seguimiento de la movilidad en la red ciclista y peatonal, denominada Route User Monitor Report, lo que ha permitido, desde su primera elaboración en 1998, obtener una base de datos con alrededor de 40.000 entradas procedentes de encuestas y muestreos a los usuarios.

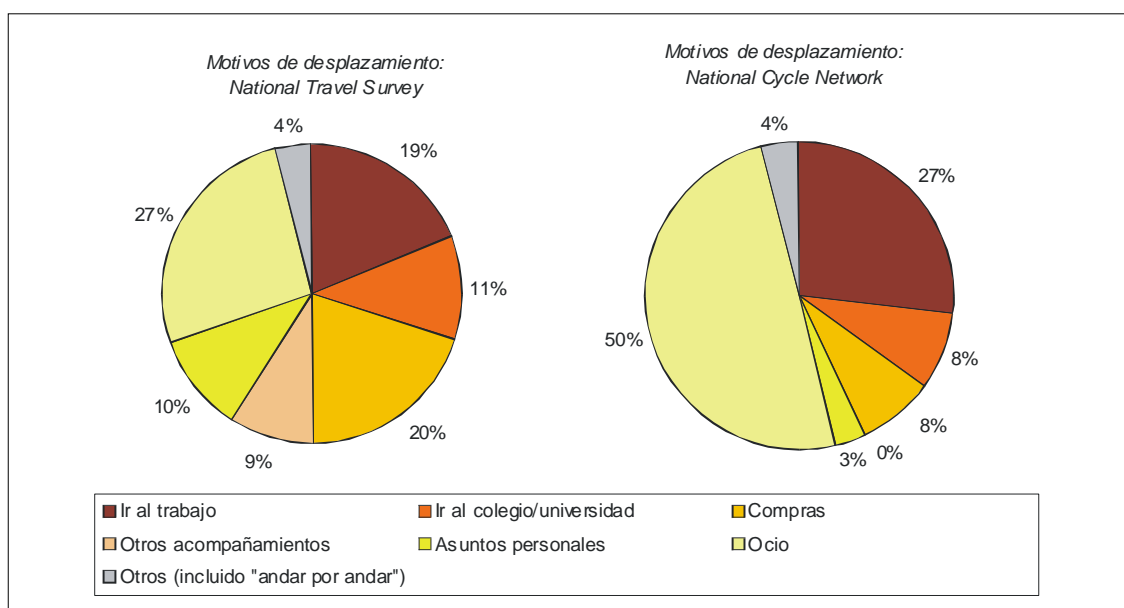


Gráfico comparativo entre los diferentes motivos de desplazamiento en Reino Unido. El gráfico de la izquierda muestra los motivos de desplazamiento según el *National Travel Survey*, encuesta representativa de todos los tipos de transporte a nivel nacional. El gráfico de la derecha muestra los mismos motivos de desplazamiento para los usuarios de la *National Cycle Network*. Se observa que, si bien el ocio es el principal motivo de desplazamiento en este segundo caso, acaparando la mitad de los casos observados, los desplazamientos por otros motivos –en especial para ir al lugar de trabajo– son muy representativos, pues suponen la otra mitad, en su conjunto, de las observaciones (Sustrans, 2007b; Route User Monitoring Report, 2007).

Otro aspecto que refleja la sensibilidad de planificadores y usuarios con la red no motorizada se recoge en la utilización de obras de arte a lo largo de los recorridos (generalmente rurales) en una clara consonancia con el sentido de las vías peatonales y ciclistas (la tranquilidad, el disfrute del medio natural, el contacto más directo con el entorno...) y el paisaje que las rodea. Así, por medio del programa Art & The Travelling Landscape, artistas locales elaboran obras y creaciones como piezas formales integrantes de la infraestructura viaria; en algunos casos son los elementos mobiliarios (mojones, bancos, pasarelas...) o los componentes funcionales de la vía (accesos, entradas, cruces) el objeto de la creación, mientras que en otros casos es la obra por sí misma el pretexto de su colocación.

D Región Valonia (Bélgica)

En la región belga de Valonia existe otro buen ejemplo de implantación de una política favorable con las vías verdes. A lo largo de toda la región se extiende la Red Autónoma de Vías Lentas, RAVeL (acrónimo francés de la Réseau Autonome de Voies Lentes), una red de vías verdes procedentes en su práctica totalidad de antiguas vías férreas o caminos de servicio de canales hidráulicos (caminos de sirga).

En este caso es la administración regional de Valonia la encargada de la gestión y administración de la red. Así, el Ministerio de Equipamientos y Transportes asume

la mayor parte de la responsabilidad sobre las vías (estudios previos, ejecución de obras, mantenimiento, vigilancia...), con la colaboración de la Dirección General de Ordenación del Territorio, Vivienda y Patrimonio, dependiente del Ministerio de la Región Valonia. Por medio de un órgano donde están representados ambos ministerios, otros organismos del gobierno regional y las comunidades locales afectadas se coordinan los intereses de cada uno de estos actores implicados.

En 1977 el entonces Ministerio de Obras Públicas adquirió mediante compra la primera línea de ferrocarril desafectada, entre Hoegaarden y Eghezée, propiedad de la SNCB (Société Nationale des Chemins de Fer Belges, el organismo ferroviario de Bélgica), siendo en 1985 cuando se abre un primer tramo para peatones y ciclistas a la altura de Jodoigne. Existen algunas otras intervenciones aisladas, hasta que el programa RAVeL ve la luz en 1995, tras cuatro años de negociación entre administraciones implicadas. Por medio de un contrato de arrendamiento enfiteútico de 99 años de duración, La Región Valonia y la SNCB acuerdan el traspaso de la propiedad de unos 1.000 km. de infraestructuras, actualmente operativos en su inmensa mayoría (RAVeL, 2007).

Una de las características más relevantes de esta red no motorizada es que está incluida como la tercera red en el sistema de infraestructuras públicas oficiales de la Región Valonia tras la red de autovías y autopistas (RGG) y la red de vías interurbanas (RESI). Desde la administración de Valonia se entiende que las vías no motorizadas son un elemento integrante más dentro del sistema relacional, hecho por el que esta red ostenta la misma categoría funcional que una autopista o una carretera²⁰⁹

E Francia

El desarrollo de las políticas en beneficio de las vías verdes en Francia tiene lugar de forma más tardía que en los otros países observados, si bien ha experimentado desde entonces un acelerado impulso.

En 1994 se crea el Comité Interministerial de seguimiento de las políticas de la bicicleta, a iniciativa de los ministerios con competencias en ordenación del territorio y medio ambiente, de un lado, y el ministerio de equipamientos y transportes por otro lado, a los que se les suman en 1997 el de juventud y deportes. Junto a estos, forman parte del comité todo un abanico donde se incluyen otros organismos de la administración pública, centros de estudios, asociaciones territoriales, colectivos de usuarios, etc.

En consecuencia, surge en 1998 el esquema nacional de vías ciclistas y vías verdes (*Schéma national des véloroutes et voies vertes*), piedra angular del sistema infraestructural no motorizado de medio y largo recorrido en Francia. El objetivo es elaborar una red estructurante de entre 7.000 y 9.000 km. por todo el

²⁰⁹ Por medio del siguiente decreto: Arrêté ministériel du 4 décembre 1997, modifiant l'arrêté ministériel du 11 août 1994 répartissant les voies publiques de la Région wallonne en catégories fonctionnelles.

país, tomando como principal referencia las vías verdes. Estas son entendidas en Francia como las vías férreas desafectadas, los caminos de servicio de riveras y canales fluviales, pero también pistas forestales y otros caminos de explotación. Junto a éstas, completan el esquema nacional las *veloroutes*, o vías ciclistas (no excluyen los otros usos no motorizados genéricos), que reúnen pistas y carriles bicis, caminos, senderos en parques urbanos y también carreteras secundarias de poco tráfico, denominadas *routes de mobilité douces o tranquilles* (MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT et al., 2001a). A su vez, en 2001 se crea la Misión nacional de vías ciclistas y vías verdes (*Mission nationale véloroutes et voies vertes, MN3V*), con representación de los ministerios de Equipamiento, Juventud y deportes, Turismo y Ecología y desarrollo sostenible, que tiene por objetivo aprobar los diferentes esquemas regionales de vías verdes y ciclistas, garantizando la coherencia de estos en el conjunto nacional y con el resto de países europeos, diseñar los criterios técnicos y constructivos, así como poner de acuerdo a los diferentes agentes institucionales implicados. La financiación para llevar a cabo el esquema nacional se encuadra en el marco de los contratos del plan Estado-Región (État-Région 2000-2006), con una dotación de 17,5 millones de euros, además de otras fuentes de financiación menores procedentes de los recursos propios del resto instituciones implicadas. (MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT et al., 2001b).

Como resultado, tras más de una década de políticas para favorecer los desplazamientos no motorizados, hasta junio de 2006 existían en Francia 150 vías verdes y ciclistas que acumulan unos 6.155 km, donde dos tercios correspondían a vías verdes (ASSOCIATION FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT DES VÉLOROUTES ET VOIES VERTES, 2006).

F España

Las políticas institucionales de recuperación de infraestructuras lineales en desuso dan comienzo en España en época tardía, a principios de los años noventa. Concretamente, el entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente aprueba el Plan Tejido Verde, integrado en el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, con ese objetivo de recuperar y reutilizar como itinerarios de uso no motorizado una serie de recorridos históricos y dominios públicos (líneas férreas abandonadas, vías pecuarias, caminos de servicio de canales hidráulicos, caminos de sirga, recorridos de peregrinación, etc.).

Dentro del Plan Tejido Verde, el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, en colaboración con RENFE y FEVE encarga la redacción de un inventario de líneas ferroviarias en desuso a la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, punto de partida del Programa Vías Verdes que esta misma fundación impulsa con el fin de acondicionar las vías ferroviarias desmanteladas, infrautilizadas o que nunca llegaron a ponerse en servicio, para su utilización como itinerarios de uso no motorizado. Así, en 1993 se contabiliza un total de 5.764 Km. de líneas que ya no prestan servicio a lo largo de todo el recorrido español, considerando tan sólo las infraestructuras de titularidad pública estatal

(propiedad de RENFE, FEVE u otros organismos estatales). Si al conjunto de estos trazados ferroviarios de titularidad pública estatal se le suman otras líneas consideradas en el anterior inventario (propiedad de organismos públicos regionales, locales y entidades privadas), la longitud total de las líneas españolas en desuso asciende a más de 7.600 km. (DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y OBRAS PÚBLICAS, 1995).

El procedimiento para recuperar un trazado en desuso consta de dos fases:

- Una primera fase donde se elabora el proyecto técnico de recuperación física de la infraestructura. Se redacta el documento técnico y se ejecuta la obra de acondicionamiento de la vía. La financiación y los costes de acondicionamiento corren a cargo del MOPTMA, que en muchos casos se complementan con ayudas europeas.
- Una segunda fase consistente en el mantenimiento de la vía una vez que se le ha dado el uso alternativo y en el fomento y promoción de la misma.

Si bien el propio Ministerio impulsa con el programa de Vías Verdes la recuperación de las antiguas trazas ferroviarias, las tareas de conservación y gestión de los usos alternativos deben correr a cargo de un ente público regional o local, una sociedad o una fundación que asuma la responsabilidad sobre el trazado por medio de una concesión administrativa. Por tanto, la formulación del proyecto inicial, así como la gestión posterior son desarrolladas por el organismo o la institución local interesada, aunque la administración estatal se encarga de las tareas de recuperación y restauración de la línea y sus infraestructuras anejas.

En 1996, con la disolución del antiguo MOPTMA y la creación del Ministerio de Medio Ambiente, el programa de Vías Verdes sufre algunas variaciones. De un lado, éste pasa a llamarse programa Caminos Naturales. Ello implica, a su vez, una mayor consideración de otros itinerarios naturales dentro del programa, no forzosamente relacionados con líneas férreas, como son las vías pecuarias, los caminos históricos, las vías de servidumbre de paso de los dominios públicos, etc. Esta ampliación del abanico de potenciales vías verdes se explica por la nueva vocación del Ministerio de Medio Ambiente, cuyas funciones dejan de estar vinculadas a la administración de las obras públicas y los transportes para ocuparse de aspectos ambientales más globales (Martín García, 2004). En la práctica, el trabajo de recuperar las antiguas líneas de ferrocarril y otros trazados naturales no se ve seriamente alterado, si bien la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, encargada de coordinar a los actores implicados en el programa y de impulsar sus objetivos, se ve desplazada en sus tareas debido al divorcio original entre esta fundación y el nuevo ministerio.

En 2004 se recupera esta dinámica de colaboración, y se introduce la denominación final de Camino Natural-Vía Verde, para designar a las vías procedentes de antiguas líneas de ferrocarril, en comparación con el resto de caminos naturales, con otros orígenes (rutas históricas, vías pecuarias, etc.). Así, a finales de 2006 se encuentran en servicio 1.334 km. de caminos naturales, de los que 929 km. corresponden a antiguas infraestructuras en desuso (trazados ferroviarios o caminos de servicio de canales fluviales), con una inversión de más

de 55 millones de euros (SECRETARÍA GENERAL PARA EL TERRITORIO Y LA DIVERSIDAD DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2007).



En España la mayor parte de las vías verdes son herencia de líneas de ferrocarril desmanteladas. La importancia de recuperar estos trazados desmantelados radica en el alto valor ambiental y paisajístico de los lugares que atraviesan. Asimismo suponen una alternativa de desarrollo endógeno para las poblaciones del entorno (Fotografías: Elaboración propia).

4. CONCLUSIONES

Cada una de las experiencias que se han repasado ofrece claves destacadas con que garantizar el éxito de la aplicación de las políticas en favor de las vías verdes y los itinerarios de lenta velocidad. Existen denominadores comunes en todas estas experiencias, tales como la existencia de un espíritu de participación pública y una implicación directa tanto de los actores civiles como de los políticos en la escala local y regional.

De otro lado, los diversos programas y proyectos presentan de forma particular una peculiaridad que los caracterizan del resto. El caso norteamericano destaca por la importancia de los grupos ciudadanos locales, sensibilizados con la problemática ambiental, que llegan a formar *lobbys* con capacidad de influir en las decisiones legislativas de ámbito federal. La National Cycle Network británica sobresale por su capacidad de uso multifuncional, frente a los ejemplos de otros países en los que las vías verdes tienen una vocación recreativa y directamente vinculada con el disfrute del medio natural y el paisaje. En la región Valonia hay que subrayar el carácter oficial de la red RAVeL como sistema infraestructural, al mismo nivel que las autopistas, las vías rápidas y la red interurbana. En cuanto al país galo, la virtud de las políticas de desarrollo de vías verdes en este caso radica en que agrupan a un importante número de instituciones públicas nacionales (incluyendo varios ministerios), regionales, locales, asociaciones ciudadanas e incluso entidades de representación empresarial. Por último, del

caso español es importante señalar la estructura montada sobre un esquema de subsidiariedad, por el que el Ministerio de Medio Ambiente se hace cargo de los costes para la puesta en marcha de nuevas vías verdes, la Fundación de los Ferrocarriles Españoles coordina a nivel nacional el programa referente a las vías verdes y las asociaciones locales o respectivos patronatos se encarga de las tareas de promoción y gestión de cada una de las infraestructuras una vez que ésta se ha puesto en funcionamiento.

5. BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN EUROPEA DE VÍAS VERDES (2007):

<<http://www.aevv-egwa.org/>>
[última consulta: 15 de octubre de 2007]

ASSOCIATION FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT DES VÉLOROUTES ET VOIES VERTES, AF3V (2006): Guide touristique des Véloroutes et Voies Vertes de France 2006/2007, AF3V, Toulouse.

DEPARTMENT FOR TRANSPORT (2007): *National Travel Survey: 2006*. Disponible en Internet:

<<http://www.dft.gov.uk/pgr/statistics/datatablespublications/personal/mainresults/nts2006/>>
[última consulta: 15 de octubre de 2007]

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y OBRAS PÚBLICAS (1995): *Líneas ferroviarias susceptibles de usos alternativos*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

FABOS, J. G. (2004): "Greenway planning in the United States: its origins and recent case studies". *Landscape and Urban Planning*, 68 (2-3), pp. 321-342.

FEDERACIÓN EUROPEA DE CICLISTAS (2007):

<<http://www.ecf.com/>>
[última consulta: 15 de octubre de 2007]

INMACULADA ORTIZ BORREGO (2003): "Un sueño europeo: Proyecto REVER MED (Red Verde Europea del arco Mediterráneo)". *Medio Ambiente*, 44. Disponible en Internet:

<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/contenidoExterno/Pub_revistama/revista_ma44/ma44_30.html>
[última consulta: 15 de octubre de 2007]

KENTUCKY DEPARTMENT FOR LOCAL GOVERNMENT (2003): *Abandoned Railroad Corridors in Kentucky : An Inventory and Assessment*.

<<http://gold.ky.gov/grants/railtrail.htm>>
[última consulta: 15 de octubre de 2007]

MARTÍN GARCÍA, C.F. (2004): "Programa de Caminos Naturales del Ministerio de Medio Ambiente". *Ingeniería y Territorio*, 69, pp. 14-21.

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS, (2007): RAVeL, Réseau Autonome de Voies Lentes

<<http://met.wallonie.be/opencms/opencms/fr/ravel/>>
[última consulta: 15 de octubre de 2007]

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS, SECRÉTARIAT D'ÉTAT AU TOURISME (2001a): "Cahier des charges du schéma national des véloroutes et voies vertes". Disponible en Internet:

<<http://www.tourisme.gouv.fr/fr/z2/territo/rural/veloroutes/documentation.jsp>>
[última consulta: 15 de octubre de 2007]

MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT, MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS, SECRÉTARIAT D'ETAT AU TOURISME (2001b): "Circulaire du 31 mai 2001 relative à la mise en oeuvre du schéma national de véloroutes et voies vertes". Disponible en Internet: <<http://www.tourisme.gouv.fr/fr/z2/territo/rural/veloroutes/documentation.jsp>> [última consulta: 15 de octubre de 2007]

MORRIS, H. (2003): "Successful Strategies for Trail Development". Mid America Trails & Greenways Conference, Indianapolis, 21-24 septiembre.

NEW ENGLAND GREENWAY VISION PLAN (2007):

<<http://www.umass.edu/greenway/index.html>>
[última consulta: 15 de octubre de 2007]

RAILS-TO-TRAILS CONSERVANCY (2007):

<<http://www.railtrails.org/index.html>>
[última consulta: 15 de octubre de 2007]

SECRETARÍA GENERAL PARA EL TERRITORIO Y LA DIVERSIDAD DEL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007): *Caminos Naturales-Vías Verdes. Su adecuación al Desarrollo Rural Sostenible*, s.l., Fundación de los Ferrocarriles Españoles.

SUSTRANS (2007a):

<<http://www.sustrans.org.uk/>>
[última consulta: 15 de octubre de 2007]

SUSTRANS (2007b): *The National Cycle Network Route User Monitoring Report 2006*. Disponible en Internet:

<<http://www.sustrans.org.uk/default.asp?sID=1092664298921>>
[última consulta: 15 de octubre de 2007]



Modelo metropolitano y uso del coche: algunas claves para explicar un difícil 'reto' de cara a 2020

Juan Carlos García Palomares

*Doctor en Geografía. Profesor ayudante, Departamento de Geografía Humana
Universidad Complutense de Madrid*

1. INTRODUCCIÓN: INCOMPATIBILIDADES ENTRE EL MODELO TERRITORIAL METROPOLITANO Y LA REDUCCIÓN DEL TRÁFICO

Entre los objetivos europeos para 2020, uno adquiere un carácter obligatorio: reducir un 20% las emisiones de los gases de efecto invernadero respecto a 1990. A cuatro años de la renovación del famoso protocolo de Kioto, previsto para 2012 en Bali, y a pesar de los malos augurios tras la reciente “*Reunión de alto nivel sobre el cambio climático*” celebrada a finales de septiembre en Naciones Unidas, Europa ha tomado la cabeza en el camino hacia la resolución de este problema global.

Para ello uno de los elementos clave será reducir las emisiones desde los modos de transporte, en especial desde el automóvil. Según el Libro Blanco “*La política europea de transportes de cara al 2010*”, en los espacios metropolitanos la congestión no deja de aumentar y el transporte por carretera supone ya un 84% de las emisiones de CO₂ de las relacionadas con el transporte, que a su vez representan el 40% del total de emisiones.

Por ello, la Estrategia Europea en Materia de Transporte y Medio Ambiente define como el primero de sus objetivos el de *prevenir o eliminar los efectos negativos del aumento del tráfico, especialmente con medidas de ordenación territorial y de tarificación de las infraestructuras* y, en consecuencia (y este es el segundo de sus objetivos) *fomentar el transporte público, el transporte intermodal y el transporte combinado, así como los modos de transporte menos perjudiciales para el medio ambiente*.

Las diversas administraciones, desde el ámbito supranacional de la Unión hasta el local de los ayuntamientos, pasando por el estatal y regional, han puesto en marcha desde finales de los noventa numerosas actuaciones encaminadas a esos objetivos, específicas sobre el sector del transporte, pero también urbanísticas. Se trata de actuar sobre el modelo territorial, condicionante de la movilidad final de personas y mercancías.

En los espacios metropolitanos, con el actual modelo territorial, los objetivos propuestos por la Unión se antojan, cuanto menos, difíciles. El proceso de expansión urbana, acelerado e 'incontrolado', está caracterizado por bajas densidades, separación, discontinuidad y segregación de usos del suelo. La expansión, la dispersión de la población, la descentralización del empleo o la fragmentación de los usos, incrementan las necesidades de movilidad y el uso del automóvil. Su influencia en la movilidad es evidente, en cuanto que las piezas dispersas y fragmentadas que configuran el nuevo espacio metropolitano están conectadas entre sí a través de una red viaria densa y compleja, orientada fundamentalmente al servicio del transporte privado (Dupuy, 1995). Se han creado así unos nuevos espacios (aquellos que en la literatura norteamericana se han denominado *sprawled urban*) muy dependientes del automóvil, caracterizados por una movilidad no sostenible (Black, 1996).

En este sentido, la ponencia tiene como objetivo presentar las evidencias de la necesidad de un nuevo modelo territorial para evitar el crecimiento del uso del coche. Son numerosos los trabajos que han abordado el papel que tiene el modelo urbano en las características de la movilidad. En las ciudades anglosajonas algunos han constatado empíricamente las relaciones entre las pautas en la distribución de usos, las densidades, la morfología de las redes o el diseño urbano con las demandas de la movilidad (Stover y Koepke, 1991; Giuliano y Small, 1993; Levinson., 1998; Boarnet y Crane, 2001; Premius et al, 2001; Schwanen et al, 2001; Cervero, 2002; Rodríguez y Joo, 2004,). En Madrid, algunos trabajos recientes (Potezuela, 2000; Mella y López, 2007) han tratado la relación entre la morfología urbana y la movilidad, pero desde una perspectiva más teórica.

Faltan pues, en Madrid, análisis que pongan en evidencia las relaciones entre la movilidad y el modelo territorial. Aquí, tomando la movilidad al trabajo, se va a tratar de medir la incidencia de tres de los elementos clave de la transformación metropolitana en el uso del coche. Inicialmente se estudia cómo la expansión se está apoyando en un uso intensivo del coche en los municipios periurbanos afectados. Más tarde, el interés se centra en conocer cómo las bajas densidades de los nuevos desarrollos periféricos, ya sean residenciales o de empleos, potencian igualmente este modo de transporte privado tanto en los viajes que se generan en las mismas como en los atraídos por los nuevos espacios de actividad en la periferia metropolitana. Precisamente, la movilidad inducida por los espacios de atracción periférica, como consecuencia de los procesos de descentralización del empleo, será el tercero de los aspectos tratados.

2. MODELO TERRITORIAL Y USO DEL COCHE: EL CASO DE MADRID

Los procesos de cambio territorial que se han producido en Madrid han sido de forma especialmente convulsa, debido a su rapidez y magnitud, pero también a las características de las estructuras preexistentes. Los cambios se manifiestan de forma especial en la periferia, que se ha transformado profundamente en los últimos tiempos. Si en los años sesenta y setenta se extendía un modelo concentrado, con morfología urbana pero localización periférica, que ha venido a

ser denominado como “*urbanización periférica*”, en los últimos veinte años los nuevos desarrollos han estado marcados por la dispersión, la fragmentación y las bajas densidades. Como consecuencia de estos procesos se han producido cambios sustanciales en el modelo de movilidad, ya estudiados en otras publicaciones, y que a grosso modo pueden resumirse en un carácter menos radial, con flujos más diversificados y mayores distancias (Gutiérrez y García, 2007) y más dependiente del coche (Gutiérrez y García, 2005).

Para analizar la relación entre modelo territorial y movilidad al trabajo se han utilizado los datos del Censo de 2001, que dispone de información sobre el lugar de trabajo de la población ocupada mayor de 16 años, sobre el número de viajes diarios que se realizan a ese lugar de trabajo, el modo de transporte utilizado y la duración del viaje. La atención la pondremos en el uso del coche, utilizando la distribución de los ocupados según el modo de transporte en los municipios. Estos datos serán relacionados, como se ha señalado, con tres elementos: la expansión, la baja densidad y la relocalización del empleo en la periferia metropolitana.

Algunas de las variables utilizadas para caracterizar la expansión y el nuevo modelo territorial madrileño proceden igualmente del censo de 2001 o de padrones anteriores. Así, para analizar el proceso de expansión metropolitana se utiliza la dinámica demográfica reciente de los municipios (calculada a partir del dato de población del padrón 1995 y el censo 2001). Los municipios más dinámicos se localizan en una corona alrededor de 25-35 kilómetros a la capital, y en los márgenes de los corredores tradicionales de transporte (Figura 1). Son los “*municipios de expansión*”.

Mientras, el empleo de los municipios se ha calculado a partir de los lugares de trabajo del propio Censo 2001. Para la densidad, se ha trabajado con densidades netas de los municipios obtenidas a partir del microseccionado de Madrid, que pertenece al Consorcio de Transportes de la Comunidad de Madrid y recoge información relativa a usos del suelo urbano y a la distribución de la población. Esta fuente ha sido ya utilizada con éxito en trabajos anteriores (ver Gutiérrez, 2004; García y Gutiérrez, 2007).

Se utiliza una metodología que sigue un enfoque territorial, tratando de interpretar las diferencias espaciales de la movilidad según municipios, agrupados en función de su grado de dinamismo o distancia a la capital (con el fin de conocer la incidencia de los fenómenos de expansión metropolitana) o según sus características morfológicas y funcionales (densidad residencial, concentración del empleo). Ante la multicasualidad de los actuales procesos que configuran la organización territorial y un modelo de movilidad cambiante y complejo, se ha utilizado un análisis de regresión bivariado para estudiar la importancia de dichos aspectos en la intensidad del uso del automóvil en los municipios. Para conocer las diferencias entre los distintos tipos de municipios se han usado gráficos de barras de error, que se utilizan frecuentemente en las comparaciones de muestras. Aquí, permiten conocer la tendencia en las medias, la variabilidad de los datos en cada uno de los grupos (según el ancho de los intervalos de confianza) y la significación estadística de las diferencias entre los grupos

establecidos (cuando los intervalos de confianza no tienen coincidencias, $P < 0.05$). En todos los casos se han eliminado los municipios con menos de 500 ocupados, por la variabilidad que presentan. Se ha usado un sistema de información geográfica (ArcINFO) y un paquete estadístico (SPSS).

2.1. Territorios de expansión metropolitana, territorios del automóvil

Uno de los elementos claves en la transformación morfológica de los espacios metropolitanos es la creciente expansión territorial de los mismos. La dinámica demográfica reciente es un buen indicador de los procesos de expansión. En la figura 1 se presenta una agrupación en tres categorías de municipios según sus crecimientos de población. La primera agrupa aquellos que han crecido por debajo de la media de la comunidad (poco dinámicos, grupo B), por otro lado, un segundo grupo integra los municipios que crecen por encima de la media (dinámicos, C) mientras el tercero lo componen aquellos que crecen por encima de la media más una desviación típica (muy dinámicos, D).

La expansión metropolitana se acompaña de un diferente reparto modal en los desplazamientos al empleo, con un incremento sustancial del uso del coche (Gutiérrez y García, 2005). La mayor vinculación de los municipios más dinámicos con el coche es una muestra más de la insostenibilidad del modelo de movilidad que se está generando en los espacios de expansión. Así, aparece una correlación positiva entre el crecimiento demográfico y el uso del coche en los desplazamientos al trabajo según municipios, con un coeficiente de determinación (r^2) de 0.31. La diferenciación de los municipios en grupos según su crecimiento demográfico constata el mayor uso del coche entre los grupos más dinámicos (Figura 2). No obstante, no aparecen diferencias significativas entre los grupos de municipios con un mayor crecimiento (C y D). Estos resultados hacen patente una generalización del uso del coche en los municipios más dinámicos, lo que permite intuir los denominados territorios del automóvil (Dupuy, 1995).

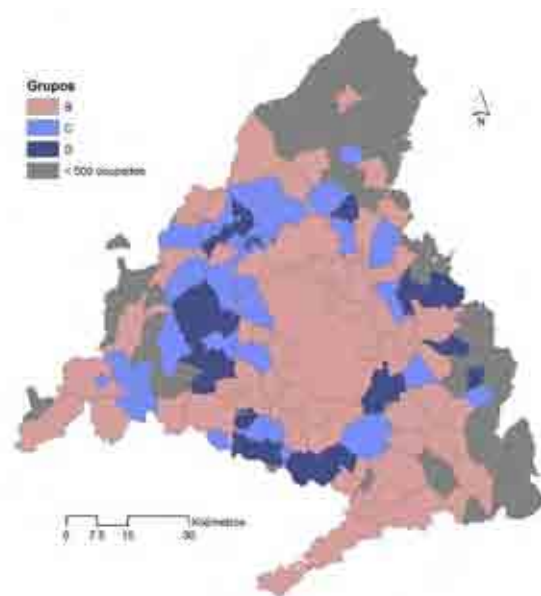


Figura 1: Grupos de municipios según dinámicas demográficas

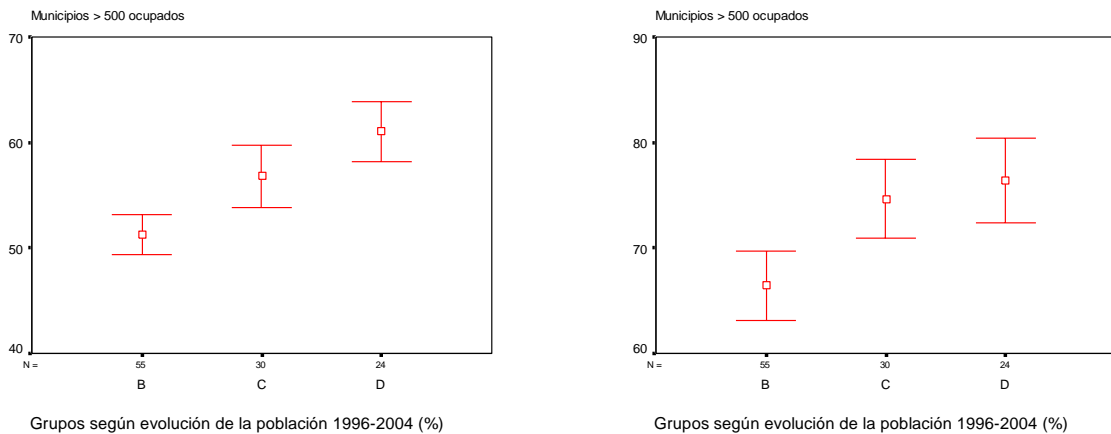


Figura 2: Relación entre dinámica demográfica reciente y el porcentaje de ocupados que se desplaza en coche en todos los viajes (izquierda) y en viajes intermunicipales (derecha).

La consecuencia más significativa de la generalización del uso del coche en los espacios de expansión metropolitana, no es sólo el descenso del transporte público sino la reducción de los desplazamientos peatonales. La relación entre el crecimiento demográfico y porcentaje de ocupados que se desplaza andando al trabajo en los municipios es inversa ($r^2=0.23$). Pero destaca que aparezcan diferencias con significación estadística entre los tres grupos de municipios establecidos. En cambio, no aparece relación entre la dinámica demográfica y el uso del transporte público (Figura 3).

Uno de los elementos clave a la hora de explicar el éxito del coche es el diferencial de tiempos entre los modos de transporte. Los tiempos más cortos se relacionan con desplazamientos locales, normalmente peatonales, mientras que los desplazamientos con tiempos medios suelen vincularse con el uso del coche y los más largos con los medios de transporte público, normalmente combinando varios modos (Figura 4). Con estas distribuciones de ocupados según tiempo y modo de desplazamiento, puede calcularse un tiempo medio, que en la Comunidad de Madrid supera la media hora (33 minutos), pero con diferencias importantes según los modos de transporte utilizados: los desplazamientos peatonales tienen los tiempos más bajos (11 minutos de media), mientras el transporte público presentan los mayores costes en tiempo (44 minutos), muy superiores a los del coche (28 minutos). Desplazarse en transporte público al trabajo supone, por tanto, emplear un 60.7% más de tiempo que hacerlo en coche.

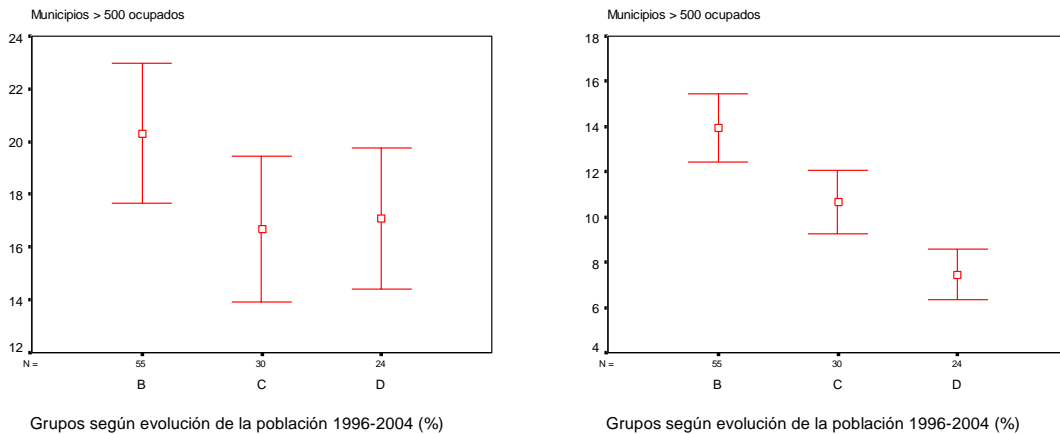


Figura 3. Porcentajes de ocupados con desplazamiento en transporte público (izquierda) y a pie (derecha) en los grupos de municipios según su dinámica reciente.

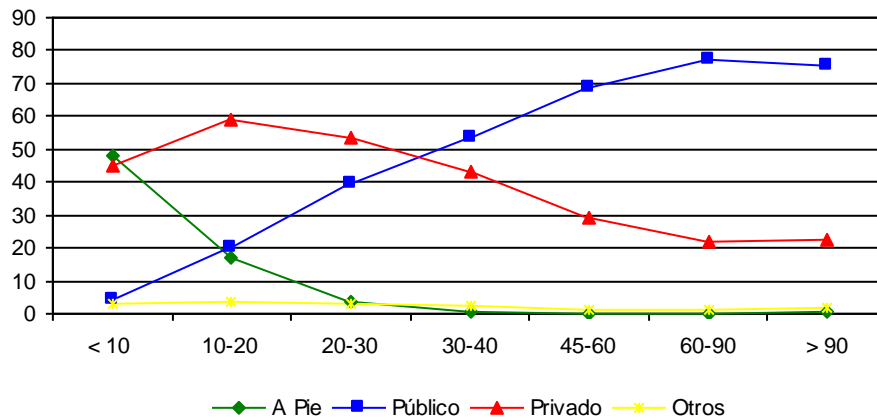


Figura 4: Reparto modal según el tiempo de los desplazamientos.

2.2. Bajas densidades y modos de transporte

La densidad cobra un especial interés en su relación con la movilidad. Menores densidades residenciales implican desplazamientos más largos, en cuanto que esas bajas densidades limitan la presencia de oportunidades en el entorno del hogar. En las ciudades poco densas, las necesidades diarias exigen realizar desplazamientos demasiado largos para ser compatibles con la marcha a pie. A la vez, la densidad se relaciona con el uso del transporte público. Lógicamente, cuanto más población viva o tenga su empleo cerca de las estaciones o paradas del transporte público mayor es la probabilidad de que ese servicio sea utilizado (Murray et al. 1998). Los espacios de baja densidad quedan pues abocados al uso del automóvil.

En este apartado se trata de identificar la relación densidad uso del coche en el caso de los municipios madrileños, centrándonos inicialmente en el papel de las densidades residenciales y, más tarde, en las densidades de empleos.

2.2.1 Densidades residenciales, incidencia en la generación de desplazamientos.

Entre los municipios de la Comunidad de Madrid puede constatarse la incidencia de la densidad en el reparto modal. Encontramos una relación inversa entre densidades netas totales de los municipios y la utilización del coche. Los coeficientes de determinación son reducidos cuando se trabaja con todos los desplazamientos, pero aumentan al utilizar únicamente aquellos ocupados que realizan viajes intermunicipales (Tabla 1). Esta relación entre densidades netas y uso del coche en los desplazamientos intermunicipales se mantiene en el caso de las densidades de viviendas multifamiliares, pero se reduce con las viviendas unifamiliares. La diferencia según tipologías residenciales constata, por un lado, la importancia de la propia densidad, que en el caso de la vivienda unifamiliar normalmente no alcanza umbrales mínimos para un eficiente servicio de transporte público y, por otro, una mayor diferenciación en las densidades en el caso de la vivienda multifamiliar, que pueden ser muy altas en algunos de los grandes municipios del sur y del este y mucho menores en el norte y sobre todo el oeste, donde se trata de edificios de baja altura y escaso número de viviendas, en urbanizaciones con amplios espacios verdes y de ocio. Frente al porcentaje de ocupados que usa el coche en sus desplazamientos al trabajo, la utilización del transporte público presenta una relación directa con la densidad, que tiene intensidades mayores que en el caso del coche.

Tabla 1. Coeficientes r^2 entre la densidad de población neta de los municipios y sus variables de movilidad.

Variable Movilidad	Densidad neta	Total	Residencial Multifamiliar	Residencial Unifamiliar
% Uso del coche		0.2201 (-)	0.1579 (-)	0.0819 (-)
% Uso del coche (intermunicipales)		0.4291 (-)	0.4187 (-)	0.2038 (-)
% Transporte público		0.51	0.545	0.1986

(-) Relaciones inversas

Fuente: Elaboración propia a partir de Censo 2001.

Para verificar el papel de la densidad en la elección modal, centrándonos en los viajes intermunicipales, puede establecerse una agrupación de los municipios madrileños en tres grandes grupos en función de sus densidades netas. Dada la distribución asimétrica que presenta la densidad entre los municipios se han agrupado, por un lado, los municipios que están por debajo de la media (grupo A), por otro, aquellos que están por encima de la media (grupo B) y, finalmente, aquellos que tienen densidades netas que están dos veces por encima de la media (grupo C). Esta agrupación se ha realizado tanto para las densidades netas totales, como para las densidades netas de viviendas multifamiliares como unifamiliares (Figura 5). Los municipios de expansión metropolitana, especialmente del oeste, el norte y el noroeste, presentan densidades bajas, muy bajas si las comparamos con los grandes municipios suburbanos de la primera corona metropolitana.

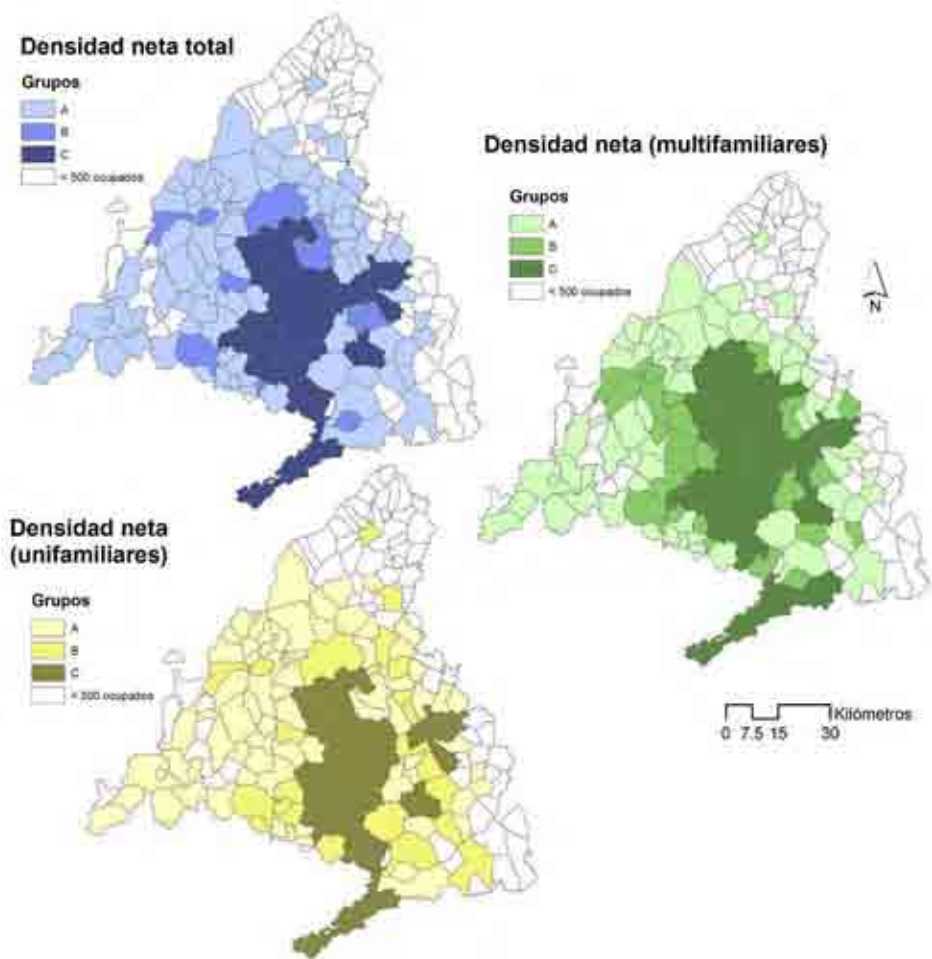


Figura 5: Grupos de municipios según densidad neta total, en vivienda unifamiliar y multifamiliar.

El grupo de municipios con densidades netas más altas (grupo C) presenta porcentajes de utilización del coche en desplazamientos intermunicipales muy por debajo de los dos restantes, con diferencias estadísticamente significativas. Nuevamente las mayores diferencias entre los grupos las encontramos en el caso de la densidad neta de viviendas multifamiliares (Figura 6).

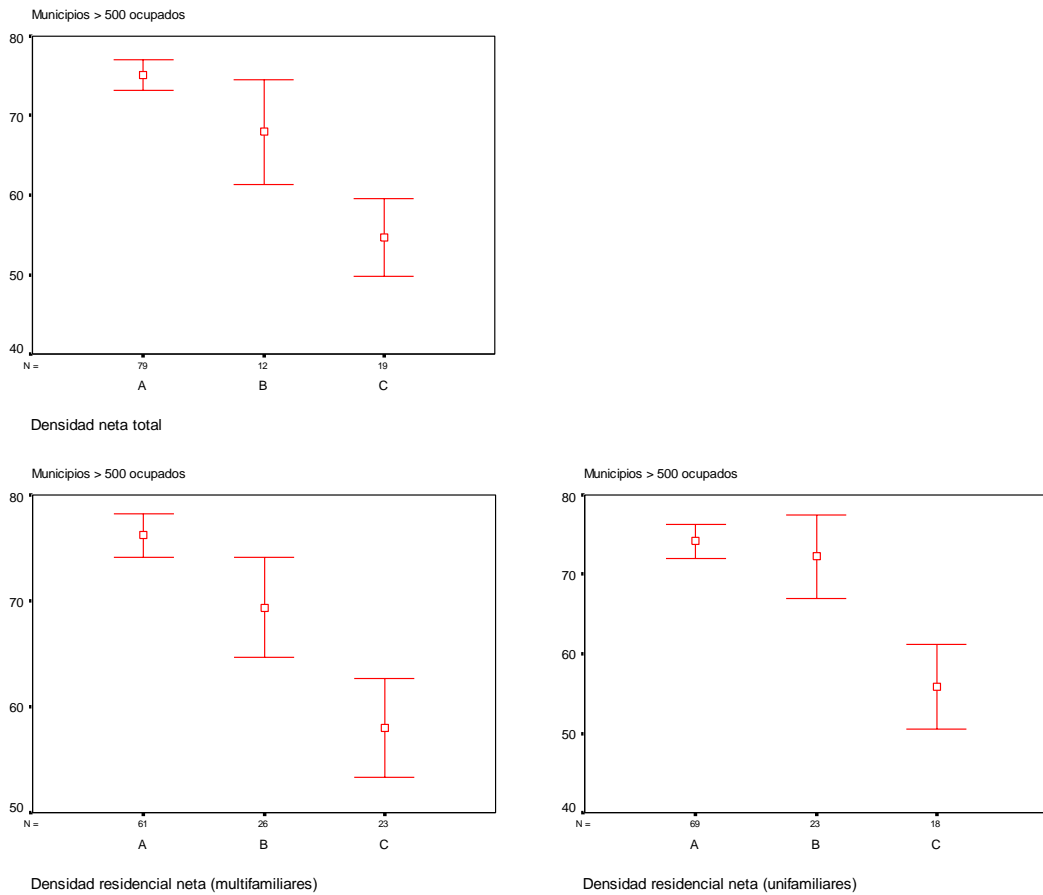


Figura 6: Porcentaje uso del coche según clases a partir de las densidades netas de población.

2.2.2. Densidades de empleo, incidencia en la atracción de desplazamientos.

A partir de los propios datos del censo puede calcularse la distribución del empleo según municipios, que cruzada con los usos de suelo que proporciona el microseccionado permite obtener un mapa aproximado de las densidades medias de empleo. A partir de estos datos se han establecido tres grupos de municipios en función de la densidad, para el análisis de la movilidad (Figura 7). Las más elevadas se concentran en la capital, y fuera de ésta en municipios del norte de la corona metropolitana. En el resto del espacio metropolitano cabe destacar las mayores densidades en el sur que en el este y oeste. Los municipios de expansión metropolitana presentan nuevamente menores densidades de empleo, ligados a la presencia de pequeños parques industriales dispersos en el territorio y en el noroeste al empleo en la construcción.

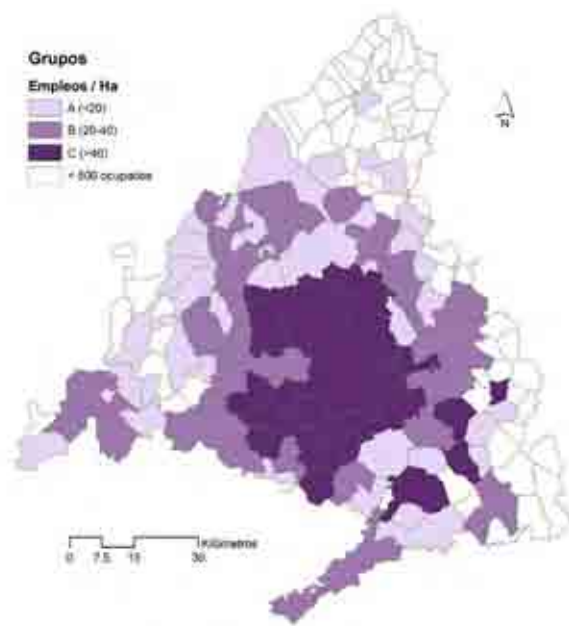


Figura 7. Grupos de municipios según densidades de empleo.

En el marco de una creciente descentralización de actividades a los municipios metropolitanos, tiene interés conocer la relación de la densidad de empleo con el reparto modal en los viajes intermunicipales atraídos por estos municipios. El uso del coche desciende al incrementarse la densidad de empleo en el municipio de destino del desplazamiento (Figura 8). Aunque el valor del coeficiente de determinación r^2 es relativamente bajo (0.2), la tendencia a reducirse el uso del coche con la densidad es apreciable. Más si nos fijamos en las diferencias de medias entre los municipios establecidos según densidades, de forma que el porcentaje de ocupados que usa el coche entre las 'atracciones' de los municipios se reducen en los grupos con mayor densidad de empleos. Las diferencias vuelven a presentar significación estadística entre el grupo de densidades más elevadas y los dos restantes.

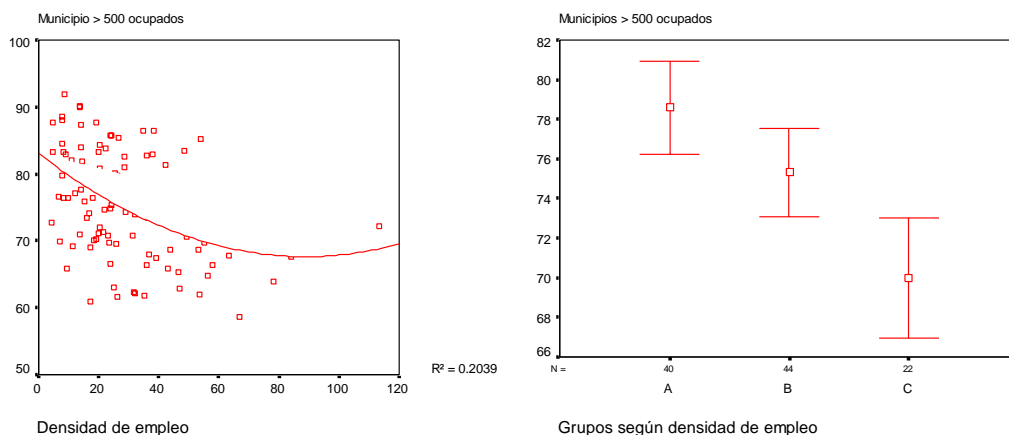


Figura 8: Relación entre densidad de empleo y porcentaje de uso del coche en los viajes atraídos.

2.3. La descentralización del empleo, otro elemento más para la primacía del coche

Dada la importancia que cobran las nuevas localizaciones de empleo en los espacios periféricos, conviene detenernos en la relación entre los nuevos municipios atractores y la movilidad que generan como destino de los viajes. El peso que cobran las atracciones de la periferia metropolitana está cambiando el modelo tradicional de movilidad, donde la capital se erigía como el principal centro de atracción (modelo radial). Cada vez más municipios metropolitanos presentan un número de empleos superior al de sus ocupados, junto a unos porcentajes de empleo local especialmente bajos, de manera que su capacidad de atracción desde otros municipios es cada vez más importante. Igualmente, aparecen otros municipios que, a pesar de tener saldos de empleos por ocupados negativos, concentran un gran volumen de empleo ocupado por residentes fuera de los mismos, configurándose como nuevos subcentros de atracción de la movilidad al trabajo en la periferia de Madrid.

Efectivamente, si nos fijamos en los ocupados que se desplazan en modos mecanizados, las cifras de atracciones entre los municipios con más empleos que ocupados son ya especialmente altas (Tabla 2). Pero resulta más curioso constatar como de la lista de municipios con mayores empleos ocupados por residentes fuera del mismo (Tabla 3), sólo tres presentan más empleos que ocupados (Alcobendas, Tres Cantos y Arganda del Rey), confirmando una falta de relación entre la localización de empleo y residencia. Municipios del sur metropolitano concentran ya numerosas actividades (no sólo ligadas a la industria tradicional) ocupadas en muchos casos por residentes en otros municipios. En el norte, se forma una gran zona de atracción, donde a los 36.000 ocupados atraídos por Alcobendas se unen los 16.800 que van a San Sebastián de los Reyes. Pero también en el oeste y en el este aparecen municipios con un volumen de ocupados residentes fuera de los mismos importante (Las Rozas de Madrid y Pozuelo de Alarcón, en el oeste, o los principales municipios del corredor del Henares en el este).

En todos los casos, los desplazamientos de ocupados a los nuevos subcentros metropolitanos son mayoritariamente en coche (Tablas 2 y 3). No obstante, aparece cierta diferencia entre los grandes municipios y aquellos que están en los principales corredores de transporte y los pequeños municipios que están fuera de los mismos. De manera que entre los primeros el coche es utilizado hasta por el 65-60% de lo ocupados que trabajan en estos municipios, pero en los segundos supera muchas veces el 80% de sus atracciones. En todo caso, incluso entre los municipios que atraen más desplazamientos en transporte público este reparto modal es muy diferente al de las atracciones de la capital, donde los desplazamientos a la misma son mayoritariamente en transporte público, un 55% de los ocupados.

Tabla 2. Ocupados residentes fuera del municipio, según distribución modal en los municipios con más de 500 ocupados y saldos de empleos ocupados positivos.

Municipio	Ocupados atraídos	Público	Privado	% Privado	Saldo
Madrid	395458	214550	180908	45.7	243248
Alcobendas	35706	11560	24146	67.6	12325
Tres Cantos	19021	7861	11160	58.7	7328
Arganda del Rey	10533	2595	7938	75.4	6221
Pinto	9808	2277	7531	76.8	2250
Valdemoro	8952	3377	5575	62.3	1547
Humanes de Madrid	7074	1339	5735	81.1	4909
Ajalvir	2995	609	2386	79.7	2325
Navalcarnero	2703	718	1985	73.4	42
San Agustín del Guadalix	2363	717	1646	69.7	717
Paracuellos de Jarama	2340	422	1918	82.0	724
Daganzo de Arriba	2334	464	1870	80.1	921
Griñón	2145	452	1693	78.9	472
Moraleja de Enmedio	1763	441	1322	75.0	999
Loeches	1253	170	1083	86.4	633
Torres de la Alameda	1177	159	1018	86.5	170
Camarma de Esteruelas	1170	189	981	83.8	435
Campo Real	545	81	464	85.1	41

Fuente: Censo 2001.

Tabla 3. Municipios con mayor número de ocupados residentes fuera del municipio, según distribución modal en los municipios.

	Ocupados atraídos	Público	Privado	% Privado
Alcobendas	35706	24146	11560	67.6
Getafe	27700	17965	9735	64.9
Fuenlabrada	24764	17871	6893	72.2
Leganés	22175	15242	6933	68.7
Tres Cantos	19021	11160	7861	58.7
Alcorcón	18804	12474	6330	66.3
Rozas de Madrid, Las	18057	11203	6854	62.0
Torreón de Ardoz	17226	11691	5535	67.9
Pozuelo de Alarcón	16983	10496	6487	61.8
San Sebastián de los Reyes	16851	11881	4970	70.5
Móstoles	15767	11128	4639	70.6
Coslada	15444	10768	4676	69.7
Alcalá de Henares	15199	9573	5626	63.0
Majadahonda	11634	7311	4323	62.8
San Fernando de Henares	11491	7560	3931	65.8
Arganda del Rey	10533	7938	2595	75.4

Fuente: Censo 2001.

La mayor utilización del coche en las atracciones de estos municipios se explica por las dificultades que encuentra el transporte público para servir unas relaciones cada vez más dispersas. Una dispersión que se relaciona con la presencia de estos nuevos destinos y las numerosas relaciones que estos presentan. En numerosas ocasiones los flujos son pequeños, lo que dificulta la aparición de un buen servicio de transporte público.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Nadie duda de las estrechas relaciones que se establecen entre el modelo territorial y las demandas de movilidad, tanto de población como de mercancías. En esta ponencia, se ha mostrado la relación entre la tendencia actual de expansión, descentralización del empleo y bajas densidad de Madrid y la intensidad en el uso del coche. Los resultados han mostrado como estamos lejos de revertir una tendencia que ya se apuntaba en la última década del siglo pasado, cuando entidades como la OCDE (1995) advertían que las *tendencias en materia de urbanismo y transporte estaban llevando a potenciar un crecimiento excesivo de los viajes en automóvil [...]*, y que estas eran *la causa de la creciente congestión, la polución del aire, el ruido, la lluvia ácida y el riesgo del calentamiento global* (citado por Pozueta, 2000).

Aceptado hoy, el calentamiento ya no como un riesgo sino como un hecho y el uso masivo del coche como una de sus principales causas, es necesario plantear soluciones conjuntas entre las políticas territoriales y de transporte, que traten de reducir la utilización del coche en nuestras ciudades. En ese sentido, este trabajo

se posiciona en las ideas enmarcadas en el “*Manifiesto por una nueva cultura del territorio*”, firmado inicialmente por 108 expertos en urbanismo y al que se han adherido posteriormente muchos más, al mostrar como el actual modelo de urbanización actual está teniendo consecuencias perniciosas para la calidad de vida de los ciudadanos, entre las que destaca el incremento de la movilidad como una de las tres expresiones más palmarias. Así, como se señala en este manifiesto, y como puede deducirse de los datos aquí expuestos, *se hace necesaria una política territorial y de transportes que conjugue el planeamiento territorial y la previsión de los medios de transporte en aras a la sostenibilidad ambiental, la eficiencia económica y la equidad social*. Un modelo acorde con el planeamiento sostenible, que potencie los desplazamientos peatonales o en transporte público, reduciendo así las emisiones desde los coches. Un difícil reto para 2020, pero al que tenemos la obligación de hacer frente.

4. BIBLIOGRAFÍA

Black, W.R. (1996): Sustainable transportation: a US perspective. *Journal of Transport Geography*, 4, 151-159.

Boarnet, M. y Crane, R., (2001). *Travel by Design: The Influence of Urban Form on Travel*. Oxford University Press, New York.

Cervero, R., (2002). Built environments and mode choice: toward a normative framework. *Transportation Research, D*, 7. 265-284

Dupuy, G. (1995). *Les territoires de l'automobile*. Anthropos-Economica. París.

García, J.C. y Gutiérrez, J. (2007). La ciudad dispersa: cambios recientes en los espacios residenciales de la Comunidad de Madrid. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, 27-1. 45-67

Giuliano, G. y Small, K.A. (1993). Is the journey to work explained by urban structure? *Urban Studies*, 9, 1485-1500.

Gutiérrez, J. (2004). Producción de suelo industrial en la Comunidad de Madrid: expansión, dispersión y fragmentación del espacio industrial. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, 24. 193-206.

Gutiérrez, J. y García, J.C. (2005). Cambios en la movilidad en el área metropolitana de Madrid: el creciente uso del transporte privado. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, 25, 331-351

Gutiérrez, J. y García-Palomares, J.C. (2007): New spatial patterns of mobility within the metropolitan area of Madrid: towards more complex and dispersed flow networks. *Journal of Transport Geography*, 15, 18-30.

Levinson, D.M. (1998). Accessibility and the journey to work. *Journal of Transport Geography*, 6 (1). 11-21.

Mella, J.M. y López, A. (2006). Forma urbana y movilidad sostenible: el caso de Madrid. *Revista del Instituto Estudios Económicos*, 1-2. 158-189.

Murray, A.T., Davis, R. y Stimson, R.J. (1998): Public transport access. *Transportation Research, D*, 3, 5, pp.319-328.

Pozueta, J. (2000). Movilidad y Planeamiento Sostenible: Hacia una consideración inteligente del transporte y la movilidad en el planeamiento y en el diseño urbano. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, 30. Instituto Juan Herrera. 112 págs.

Premius, H., Nijkamp, P. y Banister, D. (2001). Mobility and spatial dynamics: an uneasy relationship. *Journal of Transport Geography*, 9. 167-171.

Rodríguez, D.A. y Joo, J. (2004). The relationship between non-motorized mode choice and the local physical environment. *Transportation Research, D*, 9. 151–173.

Schwanen, T., Dieleman, F.M. y Dijst, M. (2001). Travel behaviour in Dutch monocentric and policentric urban systems. *Journal of Transport Geography*, 9 (3). 173-185.

Stover, V.G. y Koepke F.J. (1991). *Transportation and land development*. Institute of Transportation Engineers. Prentice Hall. Washington, DC.

Agradecimientos

Este trabajo ha contado con financiación del Plan Nacional de I+D+I del Ministerio de Educación y Ciencia. Proyecto “Evaluación de los efectos de las vías metropolitanas de alta capacidad sobre el territorio, la socioeconomía y la movilidad: el caso de Madrid” (TRA2005-06619/MODAL).



La Idea de Justicia en el Ordenamiento del Territorio en las Áreas Naturales Protegidas en México.

Pedro Joaquín Gutiérrez Yurrita

*Catedrático de Ecofisiología y Producción Animal Sustentable.
Facultad de Ciencias Naturales, Universidad Autónoma de Querétaro.*

0 RESUMEN

El concepto de justicia social al llevarlo al plano del ordenamiento del territorio ocupado por áreas naturales protegidas conlleva la aparición de conflictos sociales y económicos difícilmente conciliables con la conservación del medio ambiental. La declaración de un área natural protegida, sea cual fuere su categoría, implica una gestión especial del entorno y una congruencia económica entre los usos del paisaje y la protección ambiental. Cuando los planes generales de manejo del área protegida son adecuados y afirman que sólo se permiten los usos tradicionales de los recursos, a la manera tradicional de aprovechamiento -y ahora con miras a la sustentabilidad-, pueden representar una censura a los planes de prosperidad económica de ciertos grupos de poder, ya que al decretarse la protección legal de la zona, se restringe su explotación intensiva – tanto de bienes como de recursos naturales-. El conflicto emerge cuando la comunidad humana que ocupa el territorio protegido es de escasos recursos económicos y presenta un alto rezago social, ya que la administración pública, entonces, busca su crecimiento económico a costa del ambiente. Se produce, así, la llamada paradoja de la conservación: muchos ambientes naturales conservados están habitados por indigentes; y la mayoría de los ambientes alterados por actividades humanas están habitados por una población próspera o en vías de prosperidad. En el presente trabajo se hace una reflexión acerca de cómo priorizamos y asignamos valor a los hábitats que conforman un área natural protegida, en México.

1. INTRODUCCIÓN

La ordenación territorial, llámese ecológica, rural, urbana o planificación de usos de suelo, debe atender a diversos criterios políticos con el fin de resolver conflictos históricos y actuales y, de prever los conflictos futuros en los marcos social y económico. Pero todo ello, dentro de las áreas naturales protegidas se ve potenciado, menguando así, el criterio referencial que debería llevar la zonificación de dicha área destinada a la conservación biológica. Esto es, priman los factores sociales y económicos ante los retos ecológicos. Lo cual es totalmente comprensible en un país, como México, donde se concentra

aproximadamente el 30% de la población en tres megaurbes²¹⁰; pero por otro lado, un país que tiene una enorme dispersión de la población en aproximadamente 185,000 pequeñas localidades, a las que es extremadamente difícil dotar de infraestructura, equipamientos y servicios adecuados por la compleja orografía y extensión territorial nacional²¹¹. Aspecto relevante de esta dispersión de núcleos poblacionales es que aproximadamente el 60% de las personas catalogadas como de muy bajos recursos económicos en México, habita en o cerca de las áreas mejor conservadas del país; y que el 90% de esas personas que viven en la indigencia, son indígenas, muchos de los cuales no saben siquiera hablar español, ni tienen acceso a los servicios básicos de una sociedad medianamente civilizada. No conocen la justicia y sólo han visto la corrupción, el abandono por parte de las autoridades y el menosprecio social, incluso, del rezagado urbano.

No es de extrañar, entonces, que dentro de un área natural protegida se tenga una zonificación que corresponda más a los usos del suelo que deseen darle los usufructuarios de dicha región, frente a los intereses de protección ecológica de los ecosistemas afectados; o simplemente, de las especies emblemáticas o claves para el funcionamiento general del sistema²¹². El argumento esgrimido es siempre el mismo, no importa el enclave natural del que se trate: es prioridad *internacional* la superación de la pobreza; es prioridad *nacional* -o federal-, el desarrollo social que elimine las desigualdades regionales; es prioridad *estatal* el fortalecimiento de la economía local; es prioridad *municipal* mantener la cohesión social del municipio al incrementar las oportunidades de crecimiento económico y mejorar el nivel de vida de los pobladores rurales. Pero, ¿cuándo, realmente, es prioridad internacional, nacional, estatal o municipal la preservación del funcionamiento ecológico de las áreas naturales protegidas -o del resto del paisaje-, del cual seguimos extrayendo los recursos que transformamos en satisfactores y son signo inequívoco de desarrollo, progreso y nivel de vida?²¹³.

Está claro que se requiere de una política de desarrollo nacional aunada a planes de ordenación territorial en los tres niveles de poder político en México (Federal, Estatal y Municipal), desarrollados éstos de forma conjunta y cuya descentralización de competencias y transversalidad entre normas sea total, para que su implantación resulte eficaz en la consecución de las metas fijadas por el

²¹⁰ En el Centro de la República Mexicana, lo que es la elevada cuenca endorreica del Valle del Anáhuac (Ciudad de México -16 delegaciones del Distrito Federal-, su zona conurbana del Estado de México -40 municipios-, y un municipio del Estado de Hidalgo) alberga a más de 18.8 millones de personas; en el Centro-occidente de la república, la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, con su zona conurbana sostiene a casi 5.6 millones de habitantes; y en el Noreste del país, la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, con sus dedos urbanos adyacentes posee más de 3.6 mill. de habitantes (INEGI. 2005. Censo nacional de población y vivienda. México). Un informe de la Asociación Mexicana de Municipios A.C. (2006), menciona que de acuerdo con el más reciente censo de población y vivienda (2005) en México, de los 2,433 municipios oficiales –sin contar las 16 delegaciones del D.F.-, hay nueve municipios con más de un millón de habitantes y un municipio con cerca de 855,000 habitantes (Mexicali, Baja California), pero cuyo crecimiento comparado entre los dos últimos censos, con cinco años de diferencia, fue de casi 200,000 habitantes.

²¹¹ Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de México (Secretaría de Desarrollo Social –SEDESOL-). Plan de desarrollo 2007-2012.

²¹² Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2000. Reflexiones sobre la gestión de los cuerpos de agua epicontinental y su papel en la cultura. *Zoología Informa (Instituto Politécnico Nacional)*, 43:27-57.

²¹³ Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2007. La importancia del paisaje en la configuración ecológica del medio ambiente como bien jurídico. *Memorias en extenso del 2º Foro Internacional Biológico-Agropecuario. Volumen I - Sección Biología- (Universidad Veracruzana de México)*. Págs.:185-198.

Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente²¹⁴ en materia de Áreas Naturales Protegidas (Artículo 5º); y al Federalismo Forestal establecido en el artículo 23 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable²¹⁵. Con estas leyes se pretende coadyuvar a superar la pobreza, potenciar el desarrollo regional, proteger y gestionar las áreas naturales, delimitar y caracterizar el crecimiento urbano con análisis multicriterio. Una planeación territorial, en síntesis, con una visión estratégica que permita el tránsito hacia la sustentabilidad local y nacional²¹⁶.

En el ámbito del orden jurídico-comercial internacional, del cual México forma parte, se ha dicho que para lograr el desarrollo sustentable se requieren muchas acciones encaminadas a superar la pobreza, en primer lugar, para luego ordenar los métodos de producción de bienes y servicios y, buscar la sustentabilidad del sistema creado, con base en cadenas productivas armoniosamente enlazadas. Así, uno de los principios básicos de los tratados internacionales es: «*Construir sociedades democráticas que sean justas, participativas, sostenibles y pacíficas; ...de tal forma que se asegure que las comunidades, a todo nivel, garanticen los derechos humanos y las libertades fundamentales y brinden a todos la oportunidad de desarrollar su pleno potencial*». El cual choca, indiscutiblemente, con otro principio, igual de básico para la sustentabilidad planetaria: «*Proteger y restaurar la integridad de los sistemas ecológicos de la Tierra, con especial preocupación por la diversidad biológica y los procesos naturales que sustentan la vida*». Y todo ello bajo los principios no menos importantes de justicia social y económica: «*Erradicar la pobreza con un imperativo ético, social y ambiental; ...de tal manera que se promueva la **justicia** social y económica, posibilitando que todos alcancen un modo de vida seguro y digno, pero ecológicamente responsable*»²¹⁷. Esta carta a los “Reyes” y sus precedentes históricos, han tenido ya resultados en el derecho positivo al quedar inscritos algunos de sus ideales en las constituciones políticas de la mayoría de los pueblos firmantes, como México²¹⁸ y España²¹⁹.

²¹⁴ Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente -LGEEPA- (Diario Oficial de la Federación, última reforma 23/02/2005).

²¹⁵ Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Diario Oficial de la Federación, nueva ley 25/02/2003).

²¹⁶ La LGEEPA en su Artículo 17 establece que «*En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia*»; en el mismo artículo se estipula que esta ley deberá inducir o prohibir las acciones de los particulares en los campos comercial y social para que éstas se encuadren en las políticas nacionales de desarrollo.

²¹⁷ Carta de la Tierra, versión 24/03/00. Naciones Unidas. España.

²¹⁸ Por ejemplo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, última reforma 12/12/2005) establece en su capítulo 1º - de las garantías individuales-, el Artículo 4º que dice lo siguiente: «*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*». Claro que la parte de “ecológicamente responsable” se ha olvidado, como en el resto de las Cartas Magnas de los diferentes Estados nación que apoyan los principios de Naciones Unidas. Mientras que el Art. 27 hace expresa la facultad de la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades de uso que mejor convengan a los intereses sociales, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública –aquí se refiere a recursos naturales-, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural y urbana; también habla este artículo de la justicia agraria y de que su impartición será por un tribunal especializado en el tema de reparto y uso de tierras.

²¹⁹ La Constitución Española de 1978 establece en su Capítulo III –de los principios rectores de la política social y económica-, Artículo 45. «*1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo; 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*». Nótese que

Es aquí cuando entra de lleno el criterio de justicia que se tenga en el gobierno o que utilice el tomador de decisiones -en caso de que no haya una política general en este sentido-, para decidir cómo se realizará el manejo de un área natural protegida. En este trabajo se analizarán los distintos criterios de justicia que actualmente se utilizan para la gestión del medio ambiental, y para ejemplificar se tomará el plan rector de manejo del Parque Nacional Lago de Camécuaro, en el estado de Michoacán, México.

2. BREVE TEORÍA DE LA JUSTICIA

Hablar de justicia sería tanto como pretender hablar del espacio sideral, así de grande es el concepto y así de cuantiosa es la literatura al respecto. Por lo tanto, sólo hablaré de las últimas tendencias en la doctrina jurídica cuando hacen alusión a la justicia y su relación con el medio ambiental natural protegido por el gobierno.

La justicia, de acuerdo a uno de los primeros juristas de la civilización occidental, Ulpiano²²⁰, es “el hábito bueno de dar a cada quien lo que le corresponde, o lo que es lo suyo”. Es posible que esta idea central siga subyaciendo en la doctrina jurídica actual; sin embargo, ahora se habla de forma más sectorial, por ejemplo, justicia agraria o justicia social. En el tema que nos interesa, la justicia social cobra más importancia en tanto que se refiere a que todo ser humano, allá donde viva, tiene necesidades fundamentales en común –derecho a la alimentación, derecho a una vivienda digna, derecho a la libertad y a expresarse, derecho a los servicios sanitarios, derecho a la educación, etc.-; en definitiva, por el simple hecho de ser persona tenemos derecho a satisfacer nuestras necesidades fundamentales de manera que se propicie nuestro desarrollo personal. Cuando por alguna causa estas necesidades no se satisfacen, nos enfrentamos a la injusticia²²¹. Por consiguiente, la justicia es imprescindible para el desarrollo tanto de los individuos como de las comunidades y de los países²²².

Una de las posturas sobre la justicia deviene de que nuestra sociedad es plural, por tanto, debe tener un sistema intuitivo de impartición de justicia, dado por las diferentes concepciones que se tengan de lo que es o debería ser la justicia. R.

en este caso el artículo, el cual se supone que justifica constitucionalmente la protección ecológica del territorio español, está insertado en el desarrollo de políticas sociales y económicas, y el tratamiento conservacionista al medio ambiente está en función de sus recursos naturales, con la connotación netamente económica que lleva consigo el término mismo.

²²⁰ Se considera a Domitius Ulpianus (Tiro? 177? – Roma 228) uno de los mayores juristas romanos cuya obra, por su sencillez de lenguaje ha sido muy apreciada sobretodo en los círculos de estudiantes; su obra fue la más utilizada en el *Corpus Iuris Civilis* –la compilación más importante del derecho romano de la historia- por el emperador romano de oriente (Imperio Bizantino) Justiniano I El Grande (483-565).

²²¹ La noción de que el sistema es injusto con nosotros mismos es porque, según Kant, creemos que nuestras vidas tienen un valor inherente y merecemos ser respetados por ello, con independencia de nuestra capacidad para forzar a que los otros nos respeten. Así, en Kant, el concepto de justicia está íntimamente ligado a una cierta concepción de libertad y tiene su fundamento en la posibilidad o imposibilidad de la igualdad en la humanidad. (Kant, I. 1998. Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Eudeba, Buenos Aires).

²²² UNICEF. 2002. *Informe sobre la Justicia Social en el mundo*. España.

Gargarella²²³ define esta corriente, el **intuicionismo**, partiendo de criterios rawlistas, a través de dos principios básicos. Por una parte “la posición teórica afirma la existencia de una pluralidad de principios de justicia”, los cuales pueden entrar en conflicto; y por otra parte, “no se cuenta con un método objetivo capaz de determinar qué principio escoger entre los muchos que existen”. El desenlace es que como el sistema es incapaz de elaborar reglas de discernimiento para impartir justicia, debemos sopesar los principios de acuerdo a nuestra intuición²²⁴.

La postura **contractual** acerca de la moral y la justicia postulada originariamente por T. Hobbes²²⁵ y actualizada por D. Gauthier²²⁶, establece que la sociedad se asienta sobre un contrato natural que se ha realizado entre los individuos; contrato que debe ser ventajoso por partes iguales, para que tenga la connotación de natural – en el sentido de que no ha sido forzado-. Y la diferencia entre un mal o un buen contrato radica en el tipo de racionalidad que se haya señalado al momento de establecerlo. La racionalidad prudencial satisface los intereses de todos los firmantes, con independencia de cuáles sean esos intereses. En suma, como dice Pérez-Bermejo²²⁷, la justicia surge de un acuerdo mutuamente ventajoso. Así, pueden inscribirse las ideas de moral como auto-imposición, y de justicia como cumplimiento de promesas; se desarrolla un contractualismo “realista” bajo las premisas de igualdad nata. Así, nadie tiene supremacía sobre nadie, y por tanto, nadie puede hacer valer ningún derecho social sobre los demás con la finalidad de obtener ventajas inmerecidas. En síntesis, esta idea de sociedad contractual no permite que se ejerza ningún tipo de poder que no haya sido otorgado a alguien de forma consensuada.

El **utilitarismo** es una vertiente filosófica que explica la justicia bajo el principio de que debe potenciarse el máximo beneficio de las mayorías en las tomas de decisiones. Bajo esta premisa, se tiene que un acto es correcto cuando se ha maximizado la felicidad general. Para Rawls²²⁸, una objeción sustancial a esta teoría es su carácter teleológico, esto es, las cualidades intrínsecas de una acción o acto determinarán las consecuencias del mismo, y por ende, su corrección moral. El mismo Rawls, en su célebre libro *Teoría de la justicia*²²⁹, expone que sería más justa una sociedad deontológica –es decir, no consecuencialista- que la sociedad utilitaria donde lo importante es lo correcto –políticamente hablando- y no lo bueno. En el utilitarismo se cae en el dilema de que a veces lo que es justo para unos puede no serlo para otros y esa situación potencia una acción en beneficio de las masas, o en beneficio de una minoría que puede, a la postre, beneficiar a la sociedad en conjunto, aspecto que va mas unido a la capacidad de

²²³ Gargarella, R. 1999. *Las teorías de la justicia después de Rawls*. Paidós. España.

²²⁴ Rawls, J. 1985. Justice as fairness. Political not metaphysical. *Philosophy and Public Affairs*, 14(13): 223-251.

²²⁵ Hobbes, T. 1651. *Leviatán*. Edición de 1976 del Fondo de Cultura Económica. México. –nosotros, los individuos que componemos una sociedad, le hemos dado poder al Estado en los orígenes de nuestra convivencia comunitaria. El Estado, de esta forma, se erige en un monstruo como el Leviatán, con total poder sobre los individuos que componemos la comunidad-.

²²⁶ Gauthier, D. 1986. *Moral by Agreement*. The Clarendon Press. Oxford. U.K.

²²⁷ Pérez-Bermejo, J. M. 2000. Diferencias internas en la teoría moral de la justicia como acuerdo: Hobbes y Buchanan a propósito de la igualdad. *Revista de Filosofía (Universidad Complutense de Madrid)*. vol. XIII (24): 217-245.

²²⁸ Rawls, J. 1993. *Political liberalism*. Columbia University Press. New York, U.S.A.

²²⁹ Rawls, J. 1971. *A theory of justice*. Harvard University Press. Cambridge, U.S.A.

negociación de los individuos –cada individuo negociaría con los demás lo que considera justo y se haría lo que decida la mayoría- que al criterio de equitatividad social. Una supuesta ventaja del utilitarismo frente a las dos concepciones anteriores es que no evalúa las distintas opciones en juego, se aplica la de mayor beneficio a la comunidad y punto. Este último hecho merece ser destacado al tomar en cuenta que otras formas de justicia derivada de concepciones abstractas y no reales -los individuos son entes reales, la intuición y los valores que asignamos a las cosas no lo son- se desentienden de lo que sus propuestas puedan implicar para las personas físicas²³⁰. Una crítica muy severa a este respecto proviene del pensador J. Habermas, quien dice que este proceso “democrático” en la toma de decisiones no proporcionan un espacio adecuado para tomar decisiones de forma colectiva, a menos que se promueva la participación de órganos comunitarios y grupos locales; de todas maneras, esta forma de hacer justicia puede estar sesgada por los medios de comunicación masiva, alterando la opinión pública que se tenga de un aspecto determinado. Este autor reconoció, desde 1962, que la opinión pública puede ser manipulada o crítica²³¹; y que por tanto, no debería usarse la idea de democracia como único criterio para impartir justicia.

Por último, la teoría elaborada por Rawls, cae dentro de las líneas del contractualismo clásico de Hobbes, pero a diferencia del reseñado antes, éste es **liberal**, lo que implica que cada individuo es autónomo –libre- de decidir sobre su propia suerte, aunque sean las instituciones de la sociedad las que a final de cuentas diga qué y cómo se hacen las cosas –impartan justicia-. El contractualismo de Rawls es más teórico que real y sirve para justificar, por un lado, el estado de igualdad que tenemos todas las personas en la sociedad en la que vivimos. Y por otro lado, para enfatizar que bajo esta premisa los individuos aceptamos las normas que nos impongan –para eso supuestamente hemos firmado el contrato; que dice en su origen, que al ser todos iguales la justicia que se imparte es imparcial-²³². No existe, por tanto, un procedimiento sustantivo para determinar hacia dónde se quiere llegar al impartir la justicia, pero sí puede haber resultados equitativos (justicia procedimental pura). Cuando la justicia procedimental alcance la perfección, el resultado siempre será el mismo, tal vez no justo, pero sí equitativo –se tendrá en todo caso, el estado de justicia deseado-. Esta forma de impartir justicia nace, en principio, sobre los valores morales que determinó la sociedad y que teóricamente han quedado plasmados en el contrato, de tal manera que los individuos actuales tienden un “velo de ignorancia” para aceptar los principios de moralidad establecidos²³³, aunque parezca que éstos actúan en su perjuicio personal en un momento dado. Un aspecto interesante de la teoría rawlsiana es que posee dos principios, el de la “libertad” y el de la “diferencia”. El primero establece que la estructura básica de la sociedad señala unos derechos básicos a todos los individuos, como el derecho a la libertad de

²³⁰ Rawls, J. 1971 (*Op. cit.*).

²³¹ Habermas, J. 1962. Historia y crítica de la opinión pública. Editor Gustavo Gil. España.

²³² Rawls, J. 1971 (*Op. cit.*).

²³³ La idea del “Velo de la Ignorancia” sigue siendo muy discutida desde su aparición, ya que centra en ella los dos principios centrales de justicia de Rawls, el de la libertad y el de la diferencia. En esencia se dice que cuando el individuo acepta, “a priori”, los principios sobre los cuales “a posteriori” descansará la justicia impartida por las instituciones elegidas para tal fin, no sabe qué papel le tocará jugar en el futuro; pero sea cual fuere, lo tendrá que aceptar porque ha firmado el contrato moral con la sociedad.

pensamiento o de expresión; el segundo marca que las instituciones del Estado deben hacer caso de las diferencias individuales cuando éstas ayuden al grupo social menos favorecido.

3. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

La biología de la conservación ha sido el paradigma para abordar los problemas ambientales desde hace aproximadamente 20 años, dado que su enfoque integrador del binomio naturaleza-hombre, le permite elaborar estrategias de manejo que permitan preservar a largo plazo la integridad ecológica y cultural de los paisajes –grandes ecosistemas- conectados en red²³⁴. De esta forma, han podido reconocerse algunos ecosistemas de un paisaje –natural, artificial o mixto-, que por sus singulares características biológicas y culturales han sido objeto de especial protección legal. Bajo esta premisa, puede definirse a los espacios naturales protegidos como las regiones del planeta que por sus características esenciales se convierten en únicas o que por sus estado de conservación se hacen representativas y representantes de otras regiones similares pero más perturbadas por el hombre, distinguiéndose, así, del resto del paisaje, con el fin de preservar los procesos geo-ecológicos que les han conferido su peculiaridad, representatividad o representación²³⁵. Por ello, menciona J. A. Simonetti²³⁶, estos territorios deben ser, en su conjunto, representativos de toda la ecodiversidad de la tierra, como planeta, y ofrecer superficies adecuadas para mantener poblaciones viables y procesos ecológicos en buen funcionamiento; además deben constituir una herramienta para mejorar la calidad de vida de los pobladores humanos. A este respecto, se ha señalado con acierto, que la Cumbre de la Diversidad Biológica de Río'92, aunque no dijo nada nuevo, sí fue la culminación de un proceso social de comprensión de la naturaleza, pero sobretodo, de entendimiento por parte de la humanidad de nuestra dependencia de la biodiversidad –y por ende, de la ecodiversidad²³⁷.

A pesar de que continúa la idea de que un área natural protegida debe ser un territorio con poco o nulo grado de alteración humana, es verdad que son el primer proyecto serio de los gobiernos para proteger el patrimonio natural de la nación²³⁸. De hecho, el nombre mismo lo dice, Parque Nacional; posteriormente,

²³⁴ Allen T. F. H. y T. Hoekstra. 1992. *Toward a unified ecology*. Columbia University Press. EE.UU.

²³⁵ Se entiende por *representatividad* a la protección de ecosistemas arquetipos, es decir, sistemas naturales ideales, modélicos o parecidos al desiderata de la conservación biológica: prístinos, con gran valor ecológico, alta biodiversidad, poco perturbados, con muchos endemismos y especies en peligro de extinción, etc. Y se entiende por *representación*, a la protección del espectro de un ecosistema; esto es, si no pueden conservarse muchos ecosistemas similares, con uno basta; así quedaría representado, por ejemplo, el bosque mesófilo de montaña de un país.

²³⁶ Simonetti, J. A. 1998. *Áreas silvestres protegidas: ¿protegidas y protectoras?*. Pp. 123-131. En: Díaz Pineda, F., J. M. de Miguel y M. Á. Casado (Eds.): *Diversidad biológica y cultura rural en la gestión ambiental del desarrollo*. Mundi Prensa, España.

²³⁷ Entre los logros más importantes de la Cumbre de Río'92, está el haber hecho entender que la protección a la diversidad biológica es asunto de todas las personas como ciudadanos del mundo, de todas las sociedades humanas; pero a la vez, y esto es crucial, es responsabilidad de cada Estado nación.

²³⁸ Se cuenta que el primer parque nacional establecido en el "mundo moderno" es uno en el centro-norte de EE.UU. que ocupa tres Estados: Wyoming, Idaho y Montana, conocido como Yellowstone, en 1872. Cuando en el Virreinato de la Nueva España corría el año 1611 los monjes de la orden de los Carmelitas Descalzos

con gran acierto, se cambia el nombre por Áreas Naturales Protegidas (ANP), recordando que sus límites físicos no son reales, ya que su funcionamiento e influencia sobre otras áreas traspasa las fronteras impuestas por el hombre²³⁹.

Lo más notable, de cara a la ordenación del territorio, es que de la lectura anterior se desglosa que la política para decretar un ANP discrimina algunos territorios del paisaje al favorecer unos espacios concretos que gozan de unas condiciones especiales, relegando el resto de la comarca a un plano inferior y subordinado. El problema más aciago hacia esta postura de intervencionismo estatal en favor de ciertos parajes naturales o medianamente antropofizados, parte de la creencia de que aunque el paisaje admite interpretaciones de diversa índole, éstas están sesgadas hacia la economía y políticas de desarrollo globales de cada nación, así como a los "ideales de naturaleza" –dados en primer lugar por la belleza escénica y por el sentimiento de pertenencia del hombre a su tierra natal-, que las empresas turísticas e inmobiliarias intentan vender a la población como zonas de ocio o bienestar social, dejando de lado –en muchas ocasiones- la interpretación más ecológica²⁴⁰.

Así las cosas, para ordenar territorialmente un ANP, en México, se deben contar con dos criterios no siempre convergentes:

- partir de los objetivos generales al establecer la declaración;
- basarse en los objetivos particulares para el manejo del ANP, el cual debe estar claramente definido en el Plan General de Manejo del Área Protegida²⁴¹.

Dentro del contexto definitorio de ANP cuatro ideas centrales vertebran su taxonomía y condicionan su declaración particular:

- *paisajísticamente* el área debe poseer gran belleza escénica;
- *económicamente* estará dedicada sólo a aprovechamiento sustentable;

tenían protegido el Bosque del Desierto de los Leones, en la parte alta de la cordillera volcánica del Valle del Anáhuac (hoy Cd. De México), y dada su eficaz conservación, que lo mantuvo intacto durante casi 150 años, en 1786 el Bosque fue declarado oficialmente como área de protección especial por el Gobierno; posteriormente por la Real Cédula del 18 de Noviembre de 1803, pasa a ser protegido por el Gobierno de la Ciudad de México; finalmente, en el México independiente, este área se declaró Parque Nacional el 15 de noviembre de 1917. El primero en decretarse en España es Montañas de Covadonga en Asturias, ley 22 de julio de 1918; y el segundo poco después, Valle de Ordesa en Huesca, ley 16 de agosto de 1918; ambos parque nacionales han cambiado de nombre y afortunadamente, crecido notablemente en extensión.

²³⁹ Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2007. Ecocentrismo *versus* egocentrismo. VIII: retos, perspectivas y conclusiones del conflicto. *Derecho Ambiental y Ecología (Centro de Estudios Jurídico Ambientales)*, 3(19): 61-72.

²⁴⁰ Un ejemplo de la arbitrariedad que puede existir al momento de declarar un área natural protegida se encuentra en la ley española 4/1989 del 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en su Art. 10, ya que no se tiene bien definido, ni ecológicamente ni jurídicamente, el criterio para decretar un ANP –esta indefinición, o definición nada clara, es lo que los estudiosos de la ley llaman concepto jurídico indeterminado-. El problema es que no fue subsanado el error, ya que la Ley 8/2007 del 28 de mayo, de suelo, menciona en el art. 34, Apartado I, que puede declararse un espacio para protección legal simplemente por intereses sociales o públicos para lo cual se toma como criterio referencial el apartado I del Art. 33 de la misma ley. Sigue sin haber, por tanto -y hasta donde yo entiendo-, una definición formal con criterios ecológicos referenciales para decretar un ANP en España.

²⁴¹ LGEEPA, Art. 3. Fracción XXXVII. «**Zonificación**: El instrumento técnico de planeación que puede ser utilizado en el establecimiento de las áreas naturales protegidas, que permite ordenar su territorio en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno, de su uso actual y potencial, de conformidad con los objetivos dispuestos en la misma declaratoria. Asimismo, existirá una subzonificación, la cual consiste en el instrumento técnico y dinámico de planeación, que se establecerá en el programa de manejo respectivo, y que es utilizado en el manejo de las áreas naturales protegidas, con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, previamente establecidas mediante la declaratoria correspondiente».

- *socialmente* debe servir para la investigación científica y la educación ambiental; y
- *ecológicamente* debe ser un área poco alterada por el hombre para que se propicie la conservación de los procesos ecológicos y la protección de su biota.

Así, por ejemplo, en el Cuadro I se mencionan de forma comparativa las categorías aceptadas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza²⁴² y las categorías descritas en la LGEEPA de áreas naturales protegidas.

Por otro lado, en el contexto de los objetivos particulares de cada ANP, éstos deben atender a las peculiaridades ecológicas del territorio y a la historia de sus usos, principalmente. Y aquí es cuando realmente comienzan los problemas para la ordenación territorial del ANP. Más recientemente, con fines de recaudar más fondos para la supuesta protección ecológica, varias las ANP establecidas desde hace años, han buscado su extensión territorial, aunque se incluyan en ella tierras de labranza o altamente degradadas ecológicamente (alto procesos de erosión, talados en más del 90% de su superficie, suelos con ingentes concentraciones de plaguicidas, por ejemplo). La justificación para incrementar la superficie es aumentar la frontera ecológica –reducir el cambio paisajístico abrupto de un área conservada a otra adyacente, totalmente humanizada -todavía en uso o abandonada-, restaurar los ecosistemas aledaños dañados en sus procesos ecológicos esenciales, etc.

El aspecto positivo más relevante de que se incremente el área de protección se relaciona con el interés por parte de algunas instancias internacionales para crear Sistemas de Áreas Naturales Protegidas. De esta forma y con la finalidad de que sea más efectiva la protección de la naturaleza, en el sentido de que puedan abarcarse más procesos ecológicos a conservar, se diseñan los “corredores ecológicos”. Estos corredores ecológicos son estructuralmente, como su nombre lo indica, regiones geográficas por las cuales puede pasarse, trasladarse y dispersarse libremente la biota de una región a otra, sin que por ello haya perjuicio en las zonas fuente o sumidero; son elementos lineales del paisaje cualitativamente distintos a las unidades adyacentes. Bajo la perspectiva funcional, son conectores entre dos regiones naturales que han quedado aisladas y que ancestralmente estaban comunicadas o eran una misma región, en el sentido de que favorecen el mantenimiento de las rutas preferentes de energía y reciclado de la biomasa de tal manera que se da una continuidad ininterrumpida de los procesos ecológicos²⁴³. Ahora bien, la creación de estos corredores

²⁴² Se utiliza la nomenclatura propuesta por la UICN como referente internacional, ya que su categorización se ha utilizado en distintos países del mundo y está reconocida por la UNESCO como válida para estandarizar criterios entre todas las naciones inscritas en la ONU. Cabe mencionarse que en España, aunque debería seguirse la nomenclatura de la UICN por ser la reconocida por la Unión Europea se tienen categorías diferentes: Parques; reserva Natural; Monumento Natural; y Paisaje Protegido (Ley 4/1989, CENFFS).

²⁴³ El diseño de los corredores ecológicos intra y transfronterizos sirve ahora como detonador de actividades tendientes a aminorar los efectos negativos que el efecto acelerado del “Cambio Climático Global” pueda ejercer sobre la biodiversidad. Ejemplos que se están convirtiendo en clásicos son los desarrollados en Australia y el Corredor Biológico Mesoamericano; este último abarca gran parte de México y Centro América (Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2007. Los corredores ecológicos como herramienta para paliar los efectos negativos

modifica tremendamente el ordenación del territorio interno y externo al ANP, ya que se deben definir los corredores ecológicos, no sólo como paisajes que conecten dos o más ANP, sino como áreas que realmente presenten la mayor permeabilidad biológica, propiciando una verdadera red de espacios protegidos interconectados entre sí, ya sean estos de un solo país o de regiones internacionales²⁴⁴.

del cambio climático sobre la biodiversidad. *Derecho Ambiental y Ecología (Centro de Estudios en Jurisprudencia Ambiental)*, 4(21):55-63.

²⁴⁴ UICN. 2004. *Los Corredores Ecológicos en la Perspectiva del Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Gland, Switzerland.

Cuadro I. Categorías de Áreas Naturales Protegidas según estándares internacionales y nacionales.

UICN (Unión Mundial para la Naturaleza)		LGEEPA (Ley General de Ecología de México) ²⁴⁵	
Categoría	Característica	Categoría	Característica
Protección estricta	Área natural y silvestre	Parque Nacional	Belleza escénica natural
Parques Nacionales	Protección-conservación de ecosistemas	Reserva de la Biosfera	Biogeografía relevante
Monumentos Naturales	Conservación de rasgos naturales	Monumento Natural	Áreas única o excepcional
Manejo del área por hábitat/especie	Conservación y manejo activo de hábitat/especie	Área de protección de flora y fauna	Uso sustentable de especies silvestres
Paisaje terrestre o marino protegido	Conservación y recreación en paisajes	Área de protección de recursos naturales	Proteger uso de suelo y cuencas hidrográficas
Área manejada para protección la protección de los recursos	Uso sustentable de los recursos naturales	Santuarios	Especies excepcionales
		Parques y reservas estatales (y/o municipales)	Protección local y uso sustentable de flora-fauna
		Zona de preservación ecológica urbana	Protección de un parque natural urbano estético

4. CASO DE ESTUDIO: EL PARQUE NACIONAL LAGO DE CAMÉCUARO

El Parque Nacional Lago de Camécuaro ocupa una microcuenca de excepcional belleza escénica, caracterizada por su origen hidrogeológico, ya que se abastece principalmente por agua subterránea, en forma de manantiales de agua cristalina y templada que llegan a brotar dentro del lago y su ribera. Los manantiales que forman el lago y la parte baja del arroyo están rodeados de sabinos, algunos con más de 400 años de edad, que a lo largo del tiempo ha constituido un sitio tradicional de recreo (Figura 1). Actualmente lo visitan más de 250mil personas al año. Como puede entenderse, la microcuenca del Parque Nacional Lago de Camécuaro es un sistema hidrológico que se visita, primero, como lugar recreativo y segundo, como enclave de producción acuática natural²⁴⁶. Estos

²⁴⁵ Sólo pueden decretarse las áreas que cumplan con los requisitos de los Art. 48 y 50 de la LGEEPA y que no estén en régimen de protección federal, con excepción de la categoría de *Protección de Flora y Fauna*. Cada categoría está detallada en los Art. 48 a 56.

²⁴⁶ Ruiz Rojas, J., L. Félix Cuencas y P. J. Gutiérrez-Yurrita. 2007. Los criptohumedales del Sistema acuático Camécuaro. Aproximación con enfoque de gestión de cuencas. *Memorias del Congreso Nacional Mexicano y Reunión Mesoamericana de Manejo de Cuencas Hidrográficas (Instituto Nacional de Ecología)*. Tema 5: 1-10.

atributos paisajísticos y utilitarios le han conferido a la microcuenca del Parque Nacional Lago de Camécuaro (PNLC) el título honorífico de Parque Nacional desde 1941²⁴⁷.



Figura 1. Foto del Lago de Camécuaro desde un criptohumedal con vista hacia el Arroyo Camécuaro. (Jesús Ruiz fotógrafo).

El PNLC se localiza al noroeste del Estado de Michoacán, en el municipio de Tangancícuaro –Centro-occidente de México-, a sólo dos kilómetros de cabecera municipal Tangancícuaro de Arista; a 15 km de la Ciudad de Zamora; a 155 km de Morelia. Los centros urbanos más importantes en las cercanías del parque son Tangancícuaro de Arista (15,164 habitantes), Zamora (121,181 habitantes) y Jacona (49,047 habitantes) (Figura 2). La delimitación del PNLC ha sufrido varias modificaciones en su historia. Originalmente comprendía la zona Federal del lago (9 has.); después se amplió a 12.8 has.. Y actualmente son 38,929 has; lo cual otorga al Parque, con la incorporación del Cerro de la Cruz y del río Camécuaro hasta las Adjuntas, una dimensión altitudinal de aproximadamente 50m, acompañada de una perspectiva de gestión, aunque breve por las dimensiones, de microcuenca.

En virtud de que el paisaje puede ser visto como una unidad de interacción de diversas variables del medio biótico con el físico y el social²⁴⁸, es fundamental para mantener esta interacción y crear sinergias de programas de manejo el desarrollo de propuestas de utilización de recursos bióticos congruentes con cada elemento del paisaje ecosistémico y sus interacciones²⁴⁹. Para tal efecto, es indispensable ordenar espacialmente su territorio mediante una zonificación de usos internos. Se parte de la base de que en un ANP como Parque Nacional, ya

²⁴⁷ Decreto que declara Parque Nacional el Lago de Camécuaro, en Tangancícuaro, Mich., por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lázaro Cárdenas (08-03-1941), mediante el cual se termina el proceso iniciado el 21 de junio de 1940 para proteger este paisaje, donde se establece que: «Considerando, que es necesario asegurar la conservación permanente de aquellos lugares de belleza natural como el Lago de Camécuaro, Municipio de Tangancícuaro, del Estado de Michoacán, que es además un lugar íntimamente ligado con las tradiciones tarascas; Considerando, que el Lago de Camécuaro, es un lugar pintoresco rodeado de sabinos seculares muy apropiado para el establecimiento de un Parque-Balneario, y que para su conservación es necesario efectuar algunas obras de adaptación para el turismo, así como obras de pequeño costo que eviten el constante acarreo de detritus que vienen a dar al fondo del citado lago, disminuyendo su capacidad e inutilizándolo, he tenido a bien dictar el siguiente DECRETO: ARTICULO PRIMERO.- Se declara Parque Nacional el Lago de Camécuaro, situado en el Municipio de Tangancícuaro, Estado de Michoacán».

²⁴⁸ Díaz, F. 2004. Herencia natural y cultural en el paisaje. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 5: 19-25.

²⁴⁹ Bonilla-Vázquez, M. A. y P. J. Gutiérrez-Yurrita. 2007. El manejo de un recurso pesquero bajo el enfoque de gestión de cuencas hidrográficas. *Congreso Nacional Mexicano y Reunión Mesoamericana de Manejo de Cuencas Hidrográficas (Instituto Nacional de Ecología)*, Tema 4: 1-10

se conoce lo suficiente de la biología de su biota y de la ecología de sus sistemas naturales y antropofizados interactuantes; queda claro, además, que con el Plan General de Manejo del Parque se han resuelto muchas dudas respecto al funcionamiento del Parque en los sectores social, económico, legal y ecológico, pero que también se generaron nuevas hipótesis que abrieron nuevas preguntas y con ello, paradigmas de gestión²⁵⁰.



Figura 2. Ubicación geográfica del Parque Nacional Lago de Camécuaro, en el Municipio de Tangancicuaro, Michoacán, México. Sus coordenadas geográficas son 19°53'10" latitud norte y 102°12'20" longitud oeste, la altitud es de 1,700 metros sobre el nivel del mar.

La zonificación territorial del PNLC quedó como sigue:

- ZONA 1: Prioritaria para la Conservación Biológica.** Esta es la zona de mayor fragilidad ecológica y amenazada de perder su capacidad de resiliencia por las actividades humanas que se realizan tanto dentro de ella como en las zonas aledañas.
- ZONA 2: Recreación Y Desarrollo Turístico:** Esta es la zona más perturbada del Parque y la que mayor afluencia de visitantes tiene. En este área se localizan la mayoría de los servicios del Parque hacia los visitantes. Sin embargo, esta es la zona con la cual el visitante entra en contacto directo con la naturaleza, por lo que puede ser idónea para el desarrollo de programas de educación ambiental.
- ZONA 3: Restauración Ecológica:** Esta zona del parque tiene atributos ecológicos interesantes que hay que preservar; sin embargo, el grado de deterioro que presenta no hacen susceptible su conservación en este momento, por lo que primero hay que restaurar los procesos ecológicos dañados.
- ZONA 4: Recreación De Uso Limitado:** Esta zona tiene un grado de perturbación moderado, por lo que sus valores ecológicos no están severamente dañados, aunque sí son altamente vulnerables. Por su valor escénico y educativo, deben restringirse sus usos y propiciar un turismo dirigido, no sólo recreativo.
- ZONA 5: Rehabilitación Ecológica:** Esta zona presenta un grado de deterioro tal, que no es posible su restauración, es decir, los procesos ecológicos y su

²⁵⁰ Gutiérrez-Yurrita, P. J. (Coordinador) 2005. *Estudios de Ecología Integral para elaborar el Plan de Manejo del Parque Nacional Lago de Camécuaro, Tangancicuaro, Michoacán.* Municipio de Tangancicuaro-Patronato del Parque Nacional Lago de Camécuaro - CONANP. México.

funcionamiento ecosistémico que subsisten permiten sólo acciones de rehabilitación. Muchos valores ecológicos se han perdido.

En la Figura 3 se presenta el mapa del PNLC con la zonificación propuesta en el 2004. Hay que hacer notar que en la mayoría de las zonas había que tomar medidas correctoras para que quedaran eficazmente suscritas con los criterios ecológicos-sociales y económicos utilizados. Por ejemplo, en la Zona 1 se encontraba un área de juegos infantiles que hubo que mover inmediatamente hacia la Zona 2. Otro problema fue que la zonificación no pudo realizarse con los clásicos criterios territoriales de Zona Núcleo, Zona de usos restringidos, Zona de usos múltiples y Zona de amortiguamiento, ya que la forma irregular del parque, aunada a su escasa extensión territorial no lo permitía. La Zona 1 quedó así, colindando con una región muy explotada de la microcuenca, el arroyo Camécuaro. Por fortuna ya se ha incluido el brazo del Arroyo dentro del PNLC, con lo que habría que reordenar eco-socialmente el Parque, al menos en esta área norte.

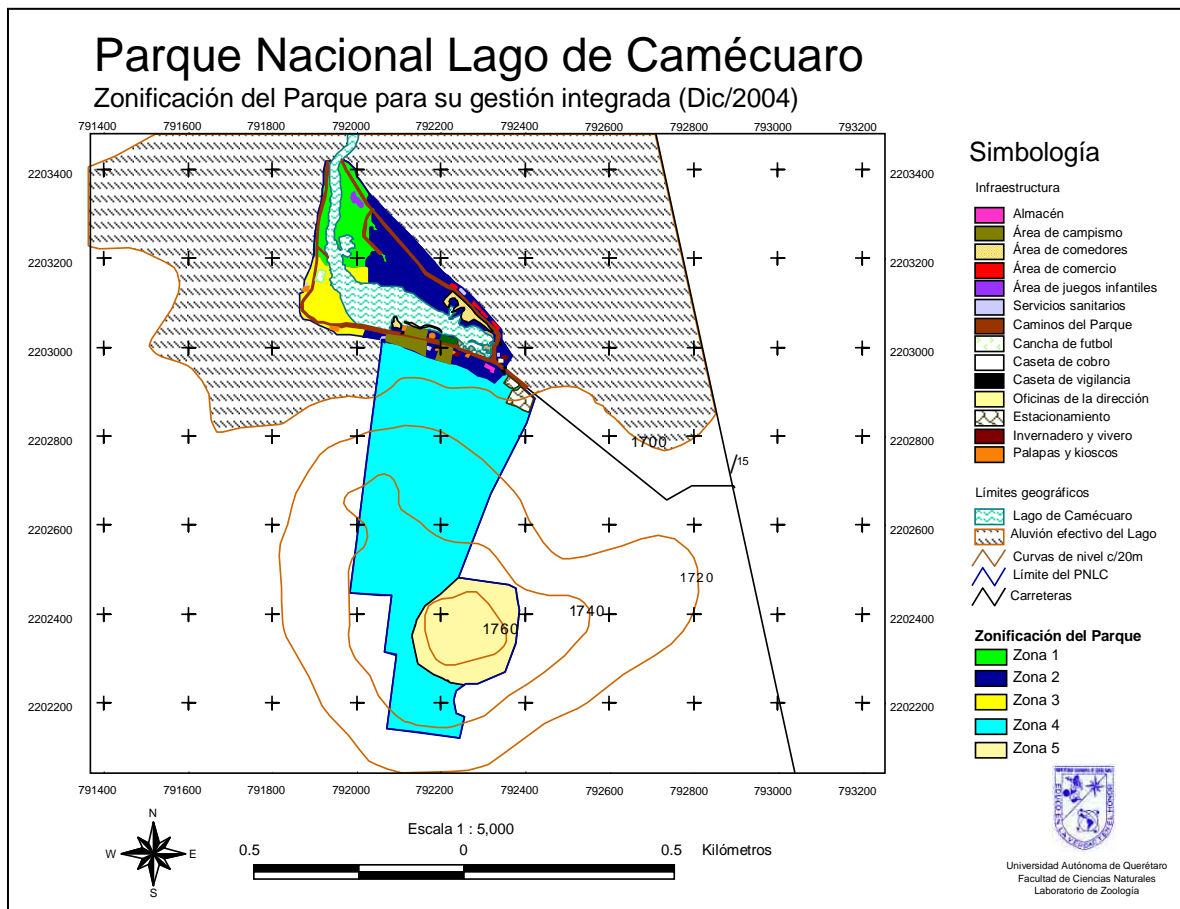


Figura 3. Ordenación territorial del Parque Nacional Lago de Camécuaro para su gestión integral bajo el paradigma de cuencas con enfoque ecosistémico²⁵¹. La zonificación se explica en el texto.

5. DISCUSIÓN

La declaración de un área natural protegida, sea cual fuere su categoría, implica una gestión especial del entorno y una congruencia económica entre los usos del paisaje, el ecosistema y la sociedad. Cuando los planes rectores de manejo son adecuados y apoyan el uso tradicional de los recursos, pueden representar una censura a los planes de prosperidad económica de ciertos grupos de poder, ya que al decretarse la protección legal de la zona, se restringe la explotación intensiva de los bienes y recursos naturales del sistema protegido. Como resultado, se tiene que áreas protegidas con alto potencial económico, como los bosques, se perciben como un obstáculo “ilegítimo” para el crecimiento económico legítimo²⁵². Esto es especialmente válido en las sociedades donde los

²⁵¹ Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2005 (*Op. cit.*)

²⁵² Se percibe la protección como obstáculo ilegal para el desarrollo económico, ya que se están deteniendo sin razones legales de peso –escritas en normas jurídicas y constitucionales o en el derecho jurisprudencial– proyectos de gran envergadura económica que podrían detonar el desarrollo económico y a la postre, social de una determinada comunidad humana, aunque dicha actividad se encuentre legitimada por las leyes nacionales e internacionales, y la sociedad beneficiada acuse alto rezago social y marginación económica (Klemm y Shine 1993). En otras palabras, el costo de la conservación biológica nunca debe exceder al beneficio del crecimiento económico. Aquí cabe recordar la paradoja de la conservación biológica descrita en el Capítulo VI de esta obra.

grupos que tienen menos peso en la toma de decisiones son los de escasos medios económicos y que por tanto, explotan sus recursos naturales de forma marginal, no permitiendo la entrada de grandes tecnologías que redundan en altos beneficios económicos²⁵³.

Al momento de sopesar los valores de un territorio para decidir si declararlo o no área protegida, uno de los criterios operativos que más arraigo tiene entre los juristas es la de relacionar al “Paisaje” con el objeto central de lo que desea tutelar el Estado en su ordenamiento iusambientalista²⁵⁴. A. Fabeiro-Mosquera sintetiza de forma extraordinaria la justificación de utilizar el término paisaje para proteger la naturaleza: «...*componente indisociable de la calidad de vida humana*»²⁵⁵. Bajo esta perspectiva, el paisaje es visualizado como un elemento indispensable para el desarrollo de los pueblos, ya que liga las relaciones de las personas con su territorio natal, confiriéndole, así, un valor estético y cultural subjetivo e incluso “romántico”; pero a la vez, objetivo, ya que el paisaje pertenece físicamente al territorio que ha sido objeto de explotación, o de cambios con carácter estético o, por las actividades humanas; representa, por ello, la historia de la sociedad, básicamente rural. Asimismo, el paisaje constituye un valor económico a los legítimos poseedores de la tierra²⁵⁶, vista ésta como uno de los tres tipos de recursos de la economía clásica: la tierra, el capital y el trabajo. En este caso, el Lago de Camécuaro es un enclave natural íntimamente ligado a los indígenas del pueblo P’horé, no sólo como lugar donde satisfacían gran parte de sus necesidades básicas de subsistencia –agua y comida-, sino por ser también, su

²⁵³ Algunos autores clásicos como Hazle Henderson o Marcos Constansde y más recientemente Jarred Diamond (2005) han llegado a decir que la ecología es una ciencia incipiente y con bastante grado de incertidumbre debido a que no se le ha infundido el apoyo necesario para llevarla a un primer plano del desarrollo humano actual. El por qué, es muy claro, la ecología es una *ciencia incómoda* que puede perturbar el desenvolvimiento de la economía de las naciones pobres y el modo y nivel de vida de los ciudadanos de los países ricos.

²⁵⁴ Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2007. Configuración ecológica del medio ambiental como bien jurídico. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental. (En prensa)*.

²⁵⁵ Fabeiro-Mosquera, A. 2006. La protección el paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el derecho español. *Revista de Derecho Administrativo*, 131: 517-547.

²⁵⁶ En México este aspecto es de trascendental importancia debido a que un logro, tal vez el mayor de todos, de la revolución mexicana es que la tierra fuera de quien la trabajara (declaración de Emiliano Zapata); por lo que no puede haber nadie propietario de la tierra de forma permanente. Con este ideal se realizó el reparto de tierras en el México posrevolucionario, el cual ha llegado, aunque algo maltrecho y ya desvirtuado, hasta nuestros días. La tierra, entonces, es en su mayoría de tipo “*ejidal*”, y pertenece al individuo de la comunidad que la trabaja; no hay título de propiedad y por tanto, no puede decirse que la tierra sea un bien para esa persona –aunque nadie más de la comunidad se la disputará, mientras el sujeto o su familia directa la siga trabajando de forma más o menos continuada-. Esta falta de título o de escrituras ha venido deteriorando la “calidad” de la tierra, en el sentido de que si una parcela no puede escriturarse, el poseedor no es sujeto de crédito bancario –y a veces ni estatal-, ya que no ofrece garantías en bienes con las cuales pueda el banco cobrarse en caso de no conseguir la meta fijada al solicitar el crédito. Este tipo de acciones ha llevado a la Secretaría de la Reforma Agraria a modificar paulatinamente la tenencia de la tierra, otorgando títulos de propiedad a los campesinos que demuestren que ellos trabajan su tierra y que son reconocidos como ejidatarios por la asamblea ejidal, al menos desde hace un año (Ley Agraria, D.O.F. 9/07/1993; y reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de derechos ejidales y titulación de solares D.O.F. 6/01/1993). El resultado es que cuando los campesinos adquieren las escrituras malbaratan la tierra y emigran a las grandes urbes o a EE.UU., como mano de obra. El derecho agrario mexicano es una de las muchas asignaturas jurídicas que hay que actualizar, especialmente en lo relacionado a que sea transversal con otras leyes como la de ordenación del territorio, la de protección al ambiente, la ley forestal, la de flora y fauna, por ejemplo. Para el caso de este estudio, los purépechas tienen tierras comunales o ejidatarias y están inscritas en un Registro Nacional Agrario que les confiere ciertos derechos de uso, basado más en la tradición que en la producción.

lugar predilecto de recreación, que a la postre influyó en la abundante y prolija mitología purépecha –también llamada tarasca-²⁵⁷.

Los numerosos manantiales que dan origen al Lago de Camécuaro son, hoy como ayer, fuente de agua potable para las Ciudades de Tangancicuaro de Arista y de Zamora; este agua después de confluir en el lago de Camécuaro, constituye el Arroyo Camécuaro, el cual drena al Río Duero en un lugar denominado Las Adjuntas²⁵⁸. En las Adjuntas se ha aprovechado la morfología de la subcuenca del Duero para construir un gran canal que desvía cerca del 40% del agua hacia una planta de producción de energía eléctrica; el agua saliente de la planta eléctrica se aprovecha para la agricultura de frutas y hortalizas de los valles de Jacona y Zamora, llegando hasta las ciénagas de Chapala²⁵⁹. Otro aporte hídrico importante en la configuración de la microcuenca de Camécuaro, que no sólo le confiere las características fisicoquímicas finales al agua que fluye por ella –de muy alta calidad-, son dos arroyos temporales que bajan por los cerros circunvecinos sudoccidentales en forma de grandes avenidas, producto de las tormentas del verano; así como la zona de amortiguamiento de avenidas de agua y surgencia de la misma en los llamados criptohumedales del parque²⁶⁰. Aunado a este ambiente de excepcional importancia hídrica está el que la tierra aledaña al PNLC es muy fértil –en sí es el aluvión de la subcuenca Camécuaro, el cual se une al de la Cuenca del río Duero-, siendo la zona una de las mayores productoras frutas y legumbres del país, a tal grado de que en esta comarca se localizan la mayoría de las empresas procesadoras y empacadoras de estos alimentos con las que cuenta Michoacán, e incluso Jalisco (en realidad toda la región centro-occidental de México, incluyendo Guanajuato y Querétaro) (Figura 4).

²⁵⁷ Granados, E. y P. J. Gutiérrez-Yurrita. 2006. *Relación antropológica entre los indígenas purépechas, los mestizos de Tangancicuaro y el Parque Nacional Lago de Camécuaro*. Informe final del Servicio Social. Facultad de Antropología, Universidad Autónoma de Querétaro. México.

²⁵⁸ Hay que resaltar que en este momento ya es parte del Parque Nacional Lago de Camécuaro el Arroyo Camécuaro; en el momento en el cual realizamos los estudios para el Plan de Manejo no lo era, pero en una de las conclusiones se propuso su inclusión, y afortunadamente las autoridades acogieron bien y llevaron a cabo.

²⁵⁹ Hernández Villa, S. y P. J. Gutiérrez-Yurrita. 2006. *El coste ambiental de elegir como opción para el desarrollo de una comarca, la construcción de una presa*. Informe de actividades del Máster en Gestión Ambiental y Desarrollo Sostenible del Instituto Mediterráneo Para el Desarrollo Sostenible, Universidad de Valencia, España.

²⁶⁰ Ruiz Rojas y col., 2007. (*Op. cit.*).

Valle de Tangancícuaro (depresión del Lerma) Subcuenca del Lago de Camécuaro

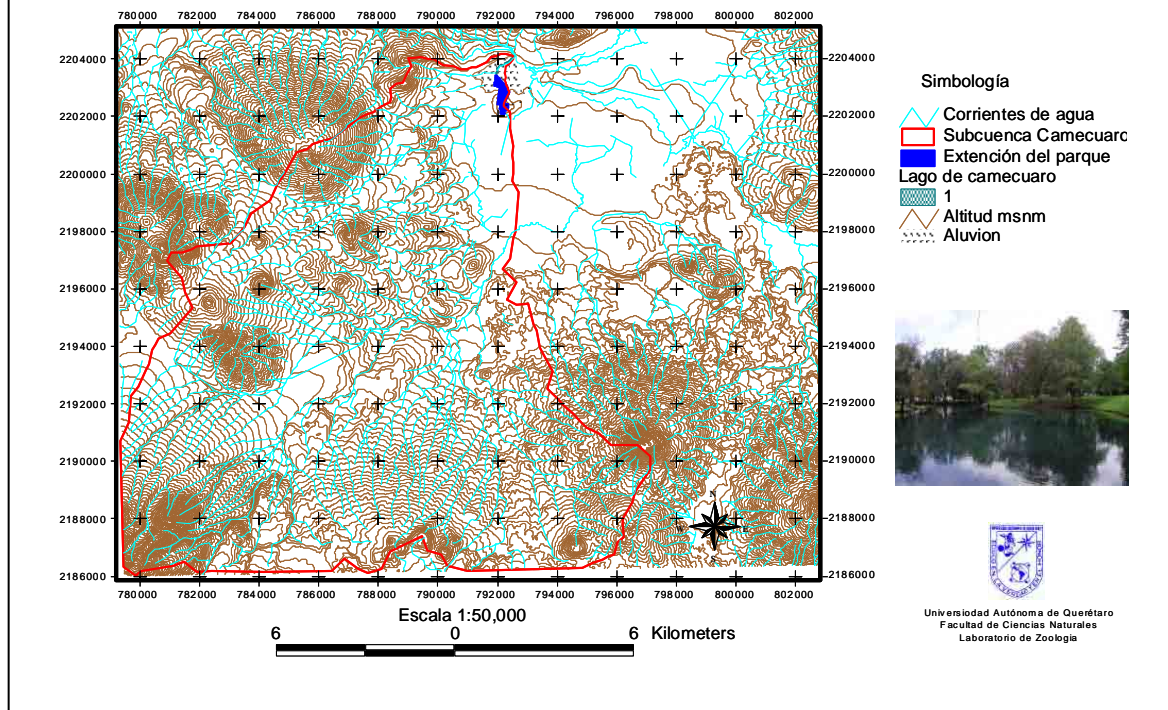


Figura 4. Imagen topográfica de la cartografía de INEGI 1:50,000 (Zamora E-13-B19) donde se muestran las curvas de nivel (cada 20m). Se resalta el área de la subcuenca Camécuaro y el Lago de Camécuaro con su aluvión operativo actual.

El panorama agroeconómico descrito, presenta un conflicto muy grande por los derechos del agua. Al estar los manantiales de Camécuaro protegidos, no pueden explotarse directamente de la fuente, por lo que el aprovechamiento de su agua debe hacerse una vez que ésta sale de la microcuenca. En tal situación, hay muchos campesinos que requerirían de sistemas de bombeo para regar su campo, lo que añade costo a la producción. De igual forma, la calidad del agua, que la hace casi potable en la fuente, es requerida por las urbes para consumo humano, por lo que su entubamiento sería inminente de no estar bajo protección. Y por último, la presión social más fuerte sobre el parque viene de los mismos moradores de Tangancícuaro, quienes tienen una forma de ganarse la vida estrechamente vinculada con actividades dentro del parque, siendo la turística la principal de ellas.

Toda esta multiplicidad de conflictos en lugar de ser adecuadamente abordada por las autoridades, ha sido delegada de una autoridad superior a otra inferior, en el sentido de que la Federación cedió los derechos de manejo del parque al Estado, y el Estado los cedió al Municipio. Y el Municipio, en un afán de ser justo, socialmente hablando, ha formado un Patronato que guía los destinos del malquerido Parque. Pero para agravar más la situación, cada poder administrativo quiere que el Patronato realice la gestión como la entiende, o como mejor le acomode –nadie quiere ser responsable por el manejo del Parque, pero tampoco

dejan que otros lo hagan totalmente, debido a que las políticas federales de manejo de áreas naturales protegidas, no siempre van de la mano con las propuestas estatales de manejo, o con la gestión municipal del parque.-. Así, es posible que el problema más grave de la administración del PNLC provenga de la falta de entendimiento entre los diferentes niveles de gobierno (Federal, Estatal, Municipal y el administrativo del parque), en conjunción con los sectores que hacen uso de las instalaciones del parque (comerciantes, lancheros, artesanos, guías, músicos, etc.). Esta problemática desemboca, por un lado, en el aumento burocrático para resolver cualquier problema; y por otro lado, en que el patronato ha decidido hacer una gestión participativa del Parque, sin contar con elementos de fondo para tal propósito.

Este es el punto en el cual entran en conflicto la sociedad y su modelo de desarrollo económico con la protección al ambiente. La justicia social que pretende desarrollar el Patronato, está mal enfocada desde su raíz²⁶¹. Si bien es cierto que un sistema democrático como el que quiere imponer para diseñar las directrices de manejo del Parque puede ser beneficioso para los usuarios, en el sentido de que se ejerce una justicia utilitaria, es altamente peligroso para el mantenimiento de la integridad ecológica del Parque, en el sentido de que se olvida el criterio de justicia liberal de Rawls. La gestión participativa sólo tiene sentido cuando las personas que la ejercen están bien o al menos, suficientemente informadas de la situación, y no cuando el colectivo que la va a ejecutar carece de los conocimientos necesarios para su planeación y posterior consecución²⁶². El proceso de elaboración de la zonificación de un territorio, atendiendo a características ecológicas, es claro que debe ser participativo, abierto y justo, pero sólo en el sentido en que debe prestar atención a las necesidades y preocupaciones de la comunidad, no para dejar que la comunidad lo elabore por iniciativa propia²⁶³.

Un principio vertebrador de la llamada eco-justicia hace referencia a que todas las decisiones que se tomen en un ANP deberán ser ambientalmente responsables, tomando en cuenta la opinión de las partes sociales afectadas, de tal manera que se respeten al máximo sus derechos²⁶⁴; pero por sobre todo, hay que hacer notar que sin el consentimiento de la sociedad local, no podrá aplicarse ningún plan de gestión, por muy ecológico que éste sea²⁶⁵. Sin embargo, esto no implica que deban tomarse en cuenta todas las opiniones vertidas en las asambleas comunitarias, ya que en la mayoría de las veces, cada grupo (los pescadores, los restauranteros, etc.) vela por sus propios intereses y los defiende a capa y espada, ganando el grupo más poderoso, no necesariamente el que tiene la razón. De esta forma, de nuevo el principio de justicia utilitaria vuelve a tener éxito, en detrimento de la conservación de la naturaleza.

²⁶¹ Brosius, J. P. 2004. Indigenous peoples and protected areas at the world parks congress. *Conservation Biology*, 18(3): 609-612.

²⁶² Mitchell, B. 1999. *La gestión de los recursos y del medio ambiente*. Mundiprensa. España

²⁶³ Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2004. 2004. Análisis de la legislatura de Impacto Ambiental. *Scientiae Naturae (Universidad Autónoma de Aguascalientes)*, VII(1): 5-25.

²⁶⁴ Sachs, A. 1995. *Eco-justice: linking human rights and the environment*. WorldWatch Institute, Wash., U.S.A.

²⁶⁵ Charnley, S. 2006. The Northwest Forest Plan as a Model for Broad-Scale Ecosystem Management: a Social Perspective. *Conservation Biology*, 20(2): 330-340.

Estoy totalmente de acuerdo en que un objetivo de la gestión integral considera los impactos desde escalas regionales hasta escalas globales, asegurando que la pobreza se va a reducir, que a los marginados se les va a tomar en cuenta y que atendiendo a una meta del desarrollo sustentable (lograr que el crecimiento económico llegue a un óptimo paretano), nadie quedará peor después de la actuación que como estaba antes, todos tendrán mejoras económicas y elevación de su nivel y calidad de vida²⁶⁶. Pero lo que no debe hacerse es primar la superación de la pobreza a costa del deterioro ambiental dentro del ANP, ya que no se resuelve el problema, sólo se retrasa, y en cierta forma, se agudiza²⁶⁷. De que hay un compromiso social fuerte para hacer justicia a estos grupos sociales que habitan y viven de los recursos de un ANP, lo hay; pero que el permitirles utilizar los recursos de su ambiente, sin ordenación ecológica traerá más problemas que beneficios, también es verdad. Se cae en la paradoja de la conservación biológica: muchos ambientes naturales conservados están habitados por indigentes; y la mayoría de los ambientes alterados por actividades humanas están habitados por una población próspera o en vías de prosperidad²⁶⁸. En este caso, algunas preguntas obligadas serían: ¿de qué ha servido la justicia social?, ¿a quién le sirvió?, ¿cuántos beneficiarios reales ha habido?, ¿se ha reparado el daño moral que se le ha hecho a los indígenas o pobladores locales por tantos años de abandono por parte de las autoridades o de la sociedad en general?.

Para ejemplificar lo dicho volveremos al PNLC. Hay una ordenación de usos del territorio con criterios ecológicos, sociales y tendientes a una mejora económica en los moradores de aquella zona. Por supuesto que no se maximiza el potencial turístico del parque, ya que se estima una capacidad máxima de visitantes y eso merma el ingreso de divisas a las arcas del municipio y de los usufructuarios del Parque –en este caso el criterio de justicia empleado sería más del tipo rawlsiano-. El resultado fue que en una asamblea de la comunidad, decidieron incrementar las cuotas de entrada para así no sólo evitar que sus ingresos por este concepto queden iguales al tiempo anterior de tal acción conservacionista, sino poder incrementarlo por concepto de entradas. No hubo, por supuesto, estudio de cuánto podría incrementarse la cuota. El resultado fue que se redujo la afluencia de visitantes y los que entraron consumieron menos de lo que solían consumir. Fracaso total. Otro ejemplo más relacionado con los sistemas ecológicos fue la resolución del patronato de construir un puente “ecológico” -porque será de madera y piedra de la región, y porque ellos mismos lo construirán-, para cruzar de una vera a otra del río. Pero el puente se ubicó en la más conservada del parque, porque es ahí a donde le gusta ir al paseante con su familia o al enamorado con su novia. El puente se ha caído dos veces porque se asienta en los criptohumedales y, como no es firme el terreno, no soporta el peso de la construcción; pero el daño ecológico ya está hecho, se ha degradado

²⁶⁶ Hanna, S. S., C. Folke, K. Goran-Maler. 1996. Rights to nature: ecological, economic, cultural and political principles of institutions for the environment. Island Press, Wash., U.S.A.

²⁶⁷ Dasmann, R. 1984. *The relationship between protected areas and indigenous people*. In: McNeely, J. and Miller, K.R. (Eds.): National Parks, Conservation and Development: The Role of Protected Areas in Sustaining Society. Smithsonian International Press, Wash., U.S.A.

²⁶⁸ Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2007. Ecocentrismo vs. Egocentrismo: VI). Socioecología y desarrollo humano. *Derecho Ambiental y Ecología (Centro de Estudios en Jurisprudencia Ambiental)*, 3(17): 44-55.

radicalmente la casi totalidad del área, con una pérdida importante de biodiversidad de macrófitos acuáticos y helófitos, por ejemplo.

La ordenación del territorio dentro de un ANP es más compleja que la que podría realizarse en un paisaje sin figura de protección legal, ya que de acuerdo con los objetivos de un ANP, debe realizarse de forma armoniosa la conservación, la preservación biológica y el desarrollo social y económico de los moradores del área, con la finalidad de que se llegue a una gestión local eficaz, con un mínimo de conflictos sociales intra e intergeneracionales de los pobladores con su ambiente natural²⁶⁹. La ecología integral -aún y con toda la incertidumbre que puede generar en sus modelos teórico-predictivos²⁷⁰-, al insertar en sus análisis técnicas de información geográfica, se convierte en una herramienta poderosa para ordenar ecológicamente un territorio natural protegido; pero sobretodo, para que una vez conocida ecológicamente la capacidad de resiliencia de los sistemas ecológicos involucrados y la capacidad de cambio que toleran (su sensibilidad ecológica), proponer alternativas de usos a los pobladores locales²⁷¹.

La justicia social en este caso, se entenderá como el compromiso y las promesas que cumplirá la administración al capacitar, educar y apoyar económicamente con proyectos solidarios, muchas veces a fondo perdido, las propuestas novedosas en los procesos productivos; fomentará la creación de cadenas productivas que se abran y cierren con personas de la comunidad; propiciará que la derrama económica que entre y que genere el Parque se quede en la región para mantenimiento del parque y mejora de la infraestructura, no sólo del Parque, sino de la comunidad. La justicia social, en suma, debe entenderse como una forma de hacerle saber al indígena o poblador local que se le reconoce su valor como persona y que se le declara abiertamente como un ser digno de la sociedad, el cual debe sentirse orgulloso de sus raíces y de su conocimiento nato del medio que le rodea, y que ahora, la sociedad que en un principio lo había olvidado está dispuesta a apoyarlo para salir adelante, sin menoscabar su entorno natural²⁷².

Los valores sobre los cuales podría descansar esta nueva “*justicia eco-social*” podrían ser similares a los expuestos en la Declaración de Cochabamba el 23 de mayo del 2007:

- uso sustentable de los recursos naturales y el control público de los que no son renovables;
- la satisfacción de las necesidades de la gente por encima de los criterios del mercado;
- la defensa de la democracia en todas las relaciones colectivas, así como la interculturalidad, la posibilidad de acceso a todos los saberes, especialmente

²⁶⁹ Jaireth, H. and D. Smyth, D. 2003. *Innovative governance: indigenous peoples, local communities and protected areas*. Ane Books, New Delhi. India

²⁷⁰ S. M. Redpath, B. E. Arroyo, F. M. Leckie, P. Bacon, N. Bayfield, R. J. Gutiérrez, S. J. Thirgood. 2004. Using Decision Modeling with Stakeholders to Reduce Human-Wildlife Conflict: a Raptor-Grouse Case Study. *Conservation Biology*, 18(2): 350–359.

²⁷¹ Gutiérrez-Yurrita, P. J. 2004. El Paradigma de la ecología integral en la gestión de los recursos naturales. *Sapere (Universidad Autónoma de Querétaro)*, 1(1):4-13.

²⁷² Messmer, T. A. 2000. The emergence of human-wildlife conflict management: turning challenges into opportunities. *International Biodeterioration and Biodegradation*, 45(3): 97-102.

al conocimiento de su medio natural cercano, para que en un futuro próximo ellos solos puedan realizar la gestión de su Parque Nacional (o ANP).

6. CONCLUSIONES

- La justicia social planteada para el ordenamiento del territorio en ANP está sesgada hacia la resolución de problemas socio-económicos anquilosados y ancestrales de grupos sociales rezagados.
- Un planteamiento de justicia social entendido como una plataforma política para que las autoridades lancen un discurso de reparación de los daños morales causados a un sector poblacional marginado y rechazado, como remedio de su culpabilidad, no es eficaz ni para resolver el problema más agudo –la pobreza-, ni para la conservación biológica del ANP.
- Los problemas medioambientales actuales del PNLC no pueden ser abordados ni resueltos desde planteamientos parciales que olviden las múltiples interrelaciones existentes entre los diversos problemas y las causas que los originaron.
- Las actuaciones necesarias para resolver los problemas ambientales del PNLC claramente exceden a las competencias administrativas de un único organismo, ya sea éste gobierno municipal o estatal, e incluso, de una única administración pública.
- Para hacer frente a los problemas ecológicos de este territorio, bajo las propuestas que se plantean, se requiere participación conjunta de todos los sectores de la sociedad, privados o públicos, cooperación interinstitucional y coordinación con la sociedad-administración pública, que resulte en una distribución equitativa de esfuerzos y compromisos
- La gestión de los recursos naturales (bióticos y abióticos) es el reflejo de las metas sociales y de la comprensión científica del entorno en cuestión, otorgando un registro histórico de los cambios sociales y científicos.
- En ningún caso se ha cuestionado la prioridad del uso de los recursos naturales, por lo que con el modelo de gestión adaptativa se tenderá a superar los retos ambientales y sociales que frenaban el proceso de manejo integral del PNLC.
- Se promueve el concepto de justicia eco-social, entendida como el compromiso y las promesas que cumplirá la administración al capacitar, educar y apoyar económicamente con proyectos solidarios, muchas veces a fondo perdido, las propuestas novedosas en los procesos productivos de los moradores del ANP, con metas hacia la sustentabilidad regional y conservación biológica.
- Tres valores primordiales sustentan el criterio de justicia eco-social para delimitar los usos del territorio comprendido por un ANP: 1) uso razonable de los recursos naturales; 2) satisfacción de las necesidades sociales elementales; 3) acceso al conocimiento por parte de la población para que ejerza la democracia de forma individual, autónoma, con libertad y respeto a los demás, al momento de decidir los usos del suelo y la intensidad de los mismos dentro del ANP.

Agradecimientos:

Este trabajo no hubiera sido posible sin la desinteresada colaboración del Director técnico del parque nacional Lago de Camécuaro, quien en todo momento nos facilitó el trabajo de campo en los medios social, económico y biológico. También Agradecemos a las autoridades del Municipio de Tangancícuaro durante el ejercicio administrativo 2002-2004 por su apoyo incondicional para realizar el trabajo y por sobretodo, por no censurar mucha de la crítica sobre su gestión del PNLC. La elaboración de los mapas corrió a cargo de Ulises Padilla García, profesor de la Facultad de Ciencias Naturales de la Universidad Autónoma de Querétaro; los resultados del medio social fueron cedidos por el prof. Élfego Hernández, también de la UAQ. Y finalmente, agradezco a todos mis estudiantes que con mucho entusiasmo y “optimismo” llevaron a cabo los trabajos de campo y laboratorio para elaborar el plan general de manejo del PNLC.

Hay otros mundos, pero están en este



Efecto frontera de un Espacio Natural Protegido en las dinámicas de cambio de uso. El caso del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares

López Estébanez, N.

Dpto. de Geografía, Universidad Autónoma de Madrid

Roldán Martín, M.J., Fernández Sañudo, P. & De las Heras Puñal, P.

Centro de Investigaciones Ambientales de la Comunidad de Madrid "Fernando González Bernáldez"

RESUMEN

Se analizan los principales cambios de usos del suelo detectados, dentro y fuera del perímetro de un Espacio Natural Protegido (ENP), en un periodo de 21 años. Para ello se ha trabajado con los mapas de usos del suelo y formaciones vegetales predominantes elaborados a partir de la fotografía aérea de 1980 y de la ortofotografía de 2001. Se ha llevado a cabo un análisis comparativo de los usos y aprovechamientos (urbanos, ganaderos, forestales, etc.) para identificar los principales cambios ocurridos en las últimas dos décadas y determinar las principales dinámicas de cambio de uso. Se ha establecido un área de influencia (buffer) alrededor del perímetro del ENP de 2 kilómetros sobre el que se realiza el mismo análisis. Se han delimitado aquellas áreas de mayor tensión. Se ha interpretado, mediante análisis Chi cuadrado, que los cambios en los usos en el territorio son significativamente diferentes según se trate de un área protegida o no. Se ha detectado que el efecto frontera es más acusado, en las áreas donde predominan los procesos de urbanización. Por último, se establecen recomendaciones para la gestión de este tipo de territorios.

Palabras clave: Cartografía de cambios, zona buffer, áreas protegidas

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, se ha producido un incremento del número de Espacios Naturales Protegidos (ENP) declarados tanto en España como en el resto de Europa (Chape et al. 2003). Se ha observado que a medida que los problemas ambientales han quedado definidos con mayor precisión, las áreas protegidas pueden contribuir eficazmente a los objetivos de conservación de la diversidad biológica, aminoran los efectos negativos del cambio global y mejoran la calidad de vida de la población (EUROPACR-España, 2006). En la actualidad, distintos organismos y entes públicos están implicados en la delimitación y constitución de una red europea destinada a la conservación de los hábitat naturales y de la flora y fauna silvestre (DOCE, 1992).

En la Comunidad de Madrid hay siete ENP, que suponen un 14% de su territorio. En esta región, con más de 6 millones de habitantes, se ha producido un intenso proceso de cambio en los usos y aprovechamientos de los recursos (OSE, 2006). Al proceso de éxodo poblacional acompañado del abandono de las actividades del campo que es común a las áreas rurales europeas desde mediados del siglo pasado (García-Ruiz & Lasanta Martínez, 1990; Gómez Sal et al., 1993; Ishe, 1995; Olsson et al., 2000; Moreira et al., 2001), se une un importante desarrollo socioeconómico en la región (García Delgado, 1999). Este desarrollo está relacionado, fundamentalmente, con la actividad del sector servicios, que en la actualidad domina la economía de Madrid y demanda cada vez más superficie urbanizable, lo que conlleva una disminución del suelo dedicado a otras actividades, principalmente agrarias. Ante este consumo de suelo rústico, los ENP pueden considerarse herramientas de protección de los recursos y de planificación territorial de toda la región (De Miguel y Pineda 1999; Gómez-Limón et al 2000).

Sin embargo, el incremento en la superficie protegida por sí sólo no es garantía de una mejor protección de la naturaleza, ya que no conlleva necesariamente un aumento en la eficacia de la gestión del territorio (Cody 1986, Barrado, 1997, Carey 2000). Por ello, es necesario revisar qué efectos ha tenido la declaración y gestión de los ENP sobre el territorio, con objeto de poder evaluar la eficacia de las figuras de protección, siendo éste el objetivo principal de nuestro trabajo.

En este trabajo se presenta el análisis del cambio de usos del suelo y la definición y localización de sus principales dinámicas en el interior de un ENP y su área de influencia. El análisis comparativo del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (PRCAM) y un área de dos kilómetros en torno a su perímetro desde 1980 hasta 2001 ha permitido delimitar las áreas de mayor tensión en cuanto a cambios de usos y estudiar el efecto frontera que se produce entre ambos. Éstos resultados sirven para constatar si un ENP contribuye a la protección y conservación de los recursos naturales frente al territorio circundante sometido normalmente a dinámicas más agresivas.

2. MATERIAL Y MÉTODOS

2.1. Área de Estudio

El PRCAM se encuentra situado en el centro de la Península Ibérica, dentro de la Comunidad de Madrid y al NO de la capital (Figura 1). Este territorio se extiende desde las cumbres de la Sierra de Guadarrama (2.428 msnm) descendiendo por la rampa meridional serrana hasta la cuenca sedimentaria del río Tajo. Este ENP fue declarado en 1985 (BOCM, 1985), y actualmente tiene una extensión de casi 53.000 ha. Afecta total o parcialmente a 18 municipios de los 183 que componen la Comunidad de Madrid, incluidos parte de Madrid capital y su área metropolitana.

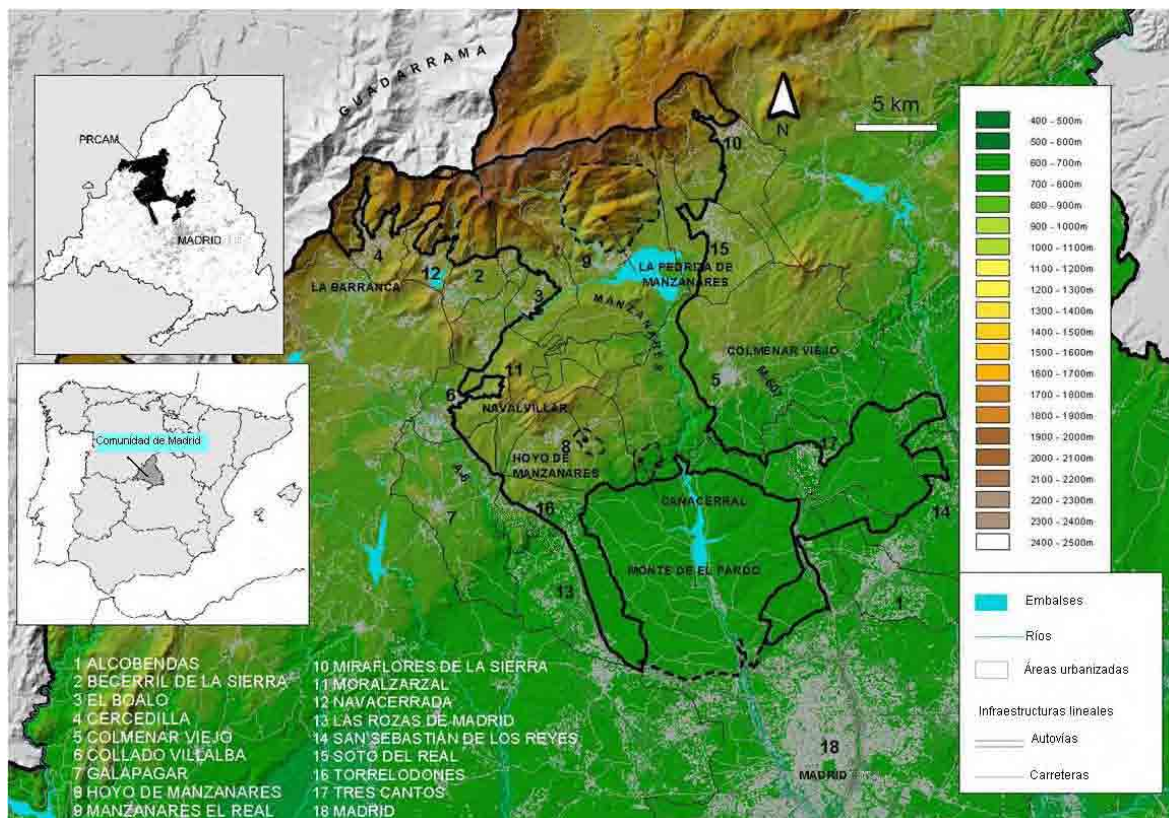


Figura 1. Localización del área de estudio.

2.2. Elaboración de los mapas de vegetación y usos del suelo de 1980 y 2001

Se han elaborado dos mapas de usos del suelo y vegetación, correspondientes a los años 1980 y 2001, para el PRCAM y su área de influencia. Para ello se utilizaron, como base del trabajo, la fotografía aérea del vuelo de 1980 a escala 1:18.000 y la ortofotografía del año 2001 con una resolución de 2,5m. La fotointerpretación se llevó a cabo teniendo en cuenta la escala de menor detalle, es decir, la de la fotografía aérea, de manera que ambas fueran comparables. La unidad mínima cartografiada fue de 0,61 ha. En ambos casos la digitalización de polígonos se llevó a cabo con ArcView 3.2. (ESRI, 1996) de forma simultánea identificando, cuando era posible, los polígonos reconocidos en 1980 en 2001. Para corregir pequeñas deformaciones residuales en el mosaico de fotografías de 1980, la digitalización se apoyó en la ortofotografía de 2001, prestando especial atención a las variaciones en la forma, tamaño y uso de cada polígono.

La fotointerpretación y digitalización se completó con trabajo de campo en el que se tomaron más de 2.000 fotografías panorámicas. Así mismo, se tuvieron en cuenta otros mapas de vegetación y usos del suelo de la Comunidad de Madrid ya existentes (Ramos, 1985; Comunidad de Madrid, 1997; Muñoz Municio et al., 2004).

2.3. Análisis de los cambios en los usos del suelo

Se superpusieron los mapas de usos del suelo correspondientes a 1980 y a 2001, cruzando así la información de ambos años. El resultado fue un nuevo mapa en el que cada polígono recoge el uso del suelo observado en 1980 y el observado en 2001. De esta manera, se pudieron identificar todos los tipos de cambios ocurridos tanto en el PRCAM como en su área de influencia en esos 21 años. Se caracterizaron un total de 62 tipos de cambios dentro del ENP y 81 fuera de él, que, finalmente, se han sintetizado en 5 dinámicas de cambio de uso principales.

A continuación se calculó el porcentaje de superficie que ha cambiado dentro del Parque y fuera de él, así como la proporción según dinámicas. Esta información se ha expresado cartográficamente. También se ha calculado el porcentaje de cada uso que ha cambiado entre 1980 y 2001, pudiendo establecer, de esta manera qué usos han resultado ser los más dinámicos y cuáles son más estables.

2.4. Estudio del efecto frontera de un espacio natural protegido

Para los dos años considerados (1980 y 2001) se han comparado los usos del suelo dentro del PRCAM con los que se existen en su área de influencia. También se han comparado las dinámicas de cambio a lo largo del tiempo en ambas zonas, con objeto de determinar si el límite del Parque origina un “efecto frontera” con su área circundante.

Para ello, en primer lugar, se han analizado los contactos entre usos, localizados dentro y fuera del Parque, lo que ha permitido detectar la continuidad o discontinuidad de las teselas de los diferentes usos del suelo y formaciones vegetales a un lado y otro del límite del ENP.

En segundo lugar, se ha medido la frecuencia de cada tipo de dinámica de cambio según su localización (ENP o área de influencia). Con el fin de comprobar si las principales dinámicas de cambio se asocian preferentemente a una u otra, se ha generado una tabla de contingencia en la que se cuantifica la superficie (en ha) de cada tipo de dinámica de cambio de uso en las 2 localizaciones. A esta matriz se le ha aplicado un análisis de Chi cuadrado (χ^2) que permite conocer si hay asociación o no entre estas variables.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1. El análisis diacrónico de los usos del suelo

La fotointerpretación ha dado como resultado dos mapas diacrónicos que manifiestan escenarios diferentes respecto a los usos y manejo de este territorio en 1980 y en 2001 (Figuras 2a y b).

En el interior del PRCAM no se observa ningún cambio notable en la riqueza de usos del suelo (23 en 1980 y 22 en 2001), ni en su tipología. Únicamente cabe destacar, en 2001, la ausencia de “áreas en proceso de urbanización” ya que aquéllas identificadas en 1980 han pasado a ser áreas urbanizadas consolidadas. Los usos que más han variado su superficie, además de los ya mencionados son,

por un lado, matorral, pinar y urbanizado, que aumentan su superficie y, por otro, cultivos con arbolado, cultivos, pastizal con matorral, pastizal con roquedo y roquedo con matorral, que han disminuido su extensión (Tabla 1).

En el área de influencia no se aprecia ningún cambio en la riqueza de usos del suelo, conservándose los mismos usos identificados en 1980 en el año 2001. En la Tabla 1 se observa que los usos que más han variado su superficie son, por un lado, arbolado, matorral, matorral arbolado, pastizal y, sobre todo, urbanizado, que aumentan su superficie y, por otro lado, repoblaciones, campos cercados, roquedo con repoblación, roquedo con pastizal, pastizales y cultivos, pastizales y matorral, pastizales arbolados y cultivos con arbolado, que disminuyen su superficie. Pero sobre todo, disminuyen drásticamente los cultivos y las áreas en proceso de urbanización que en 2001 pasan a estar urbanizadas.

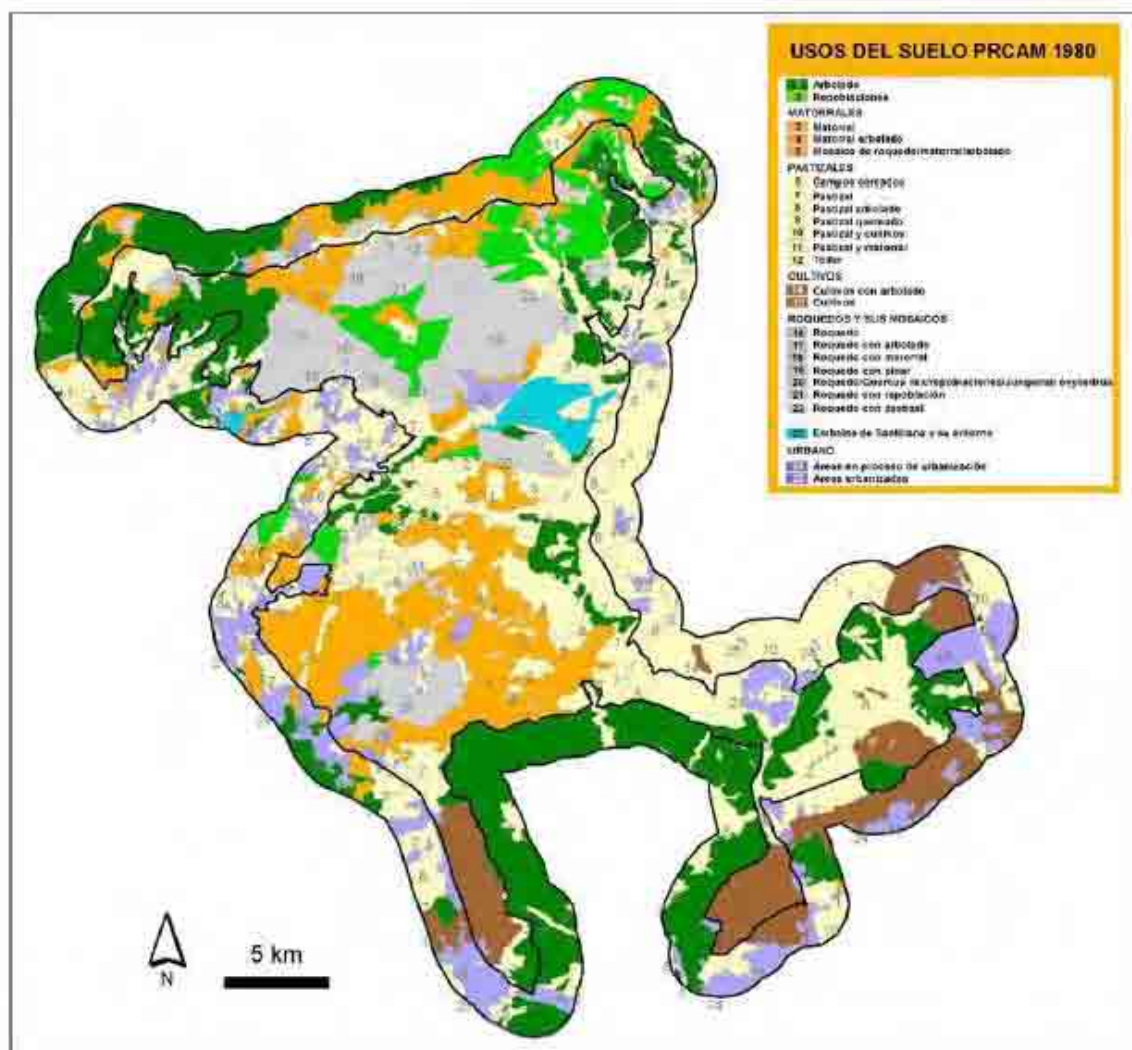


Figura 2a. Mapa de usos del suelo del PRCAM y su área de influencia en 1980

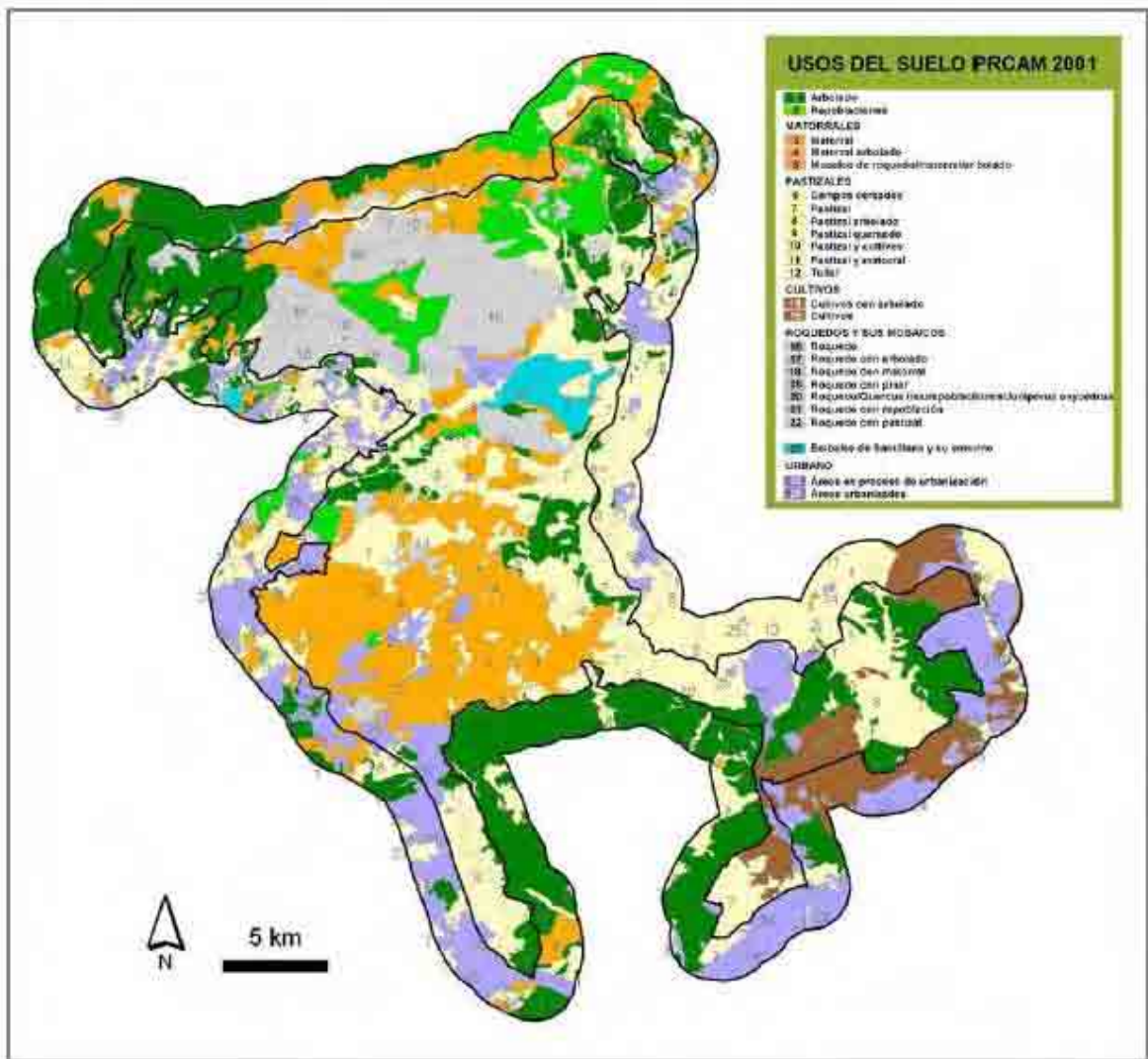


Figura 2b. Mapa de usos del suelo del PRCAM y su área de influencia en 2001.

Tabla 1. Usos del suelo en el PRCAM y su área de influencia en 1980 y 2001. Superficie en hectáreas y porcentaje sobre la superficie total del Parque y del área de influencia

USOS	PRCAM				BUFFER			
	Ha		%		Ha		%	
	1980	2001	1980	2001	1980	2001	1980	2001
Arbolado	5.656,20	6.240,62	15,49	17,15	8.498,93	8.866,88	18,55	19,84
Repoblaciones	3.145,52	3.116,18	5,94	5,89	5.561,02	4.740,39	12,14	10,61
Matorrales								
o Matorral	2.392,81	3.673,75	4,52	6,94	2.380,01	2.656,77	5,20	5,94
o Matorral arbolado	1.824,05	2.100,19	3,45	3,97	628,50	1.887,11	1,37	4,22
o Mosaico de roquedo/matorral/arbolado	6.317,34	6.346,90	11,93	11,99	290,22	269,05	0,63	0,60
Pastizales								
o Campos cercados	770,55	616,40	1,46	1,16	1.745,23	1.211,35	3,81	2,71
o Pastizal	4.788,85	5.258,43	9,05	9,95	4.245,63	4.800,31	9,27	10,74
o Pastizal arbolado	6.621,28	7.347,73	12,51	13,88	4.079,96	3.269,84	8,91	7,32
o Pastizal incendiado	288,20	0,00	0,54	0,00				
o Pastizal y cultivos	1.991,23	1.662,63	3,76	3,14	3.611,72	3.049,73	7,88	6,82
o Pastizal y matorral	550,89	236,16	1,04	0,45	1.022,10	706,99	2,23	1,58
o Tollar	60,74	0,11	0,12	0,12	225,76	221,03	0,49	0,49
Cultivos								
o Cultivos con arbolado	2.617,41	1.337,76	4,94	2,53	299,09	236,91	0,65	0,53
o Cultivos	958,73	446,62	1,81	0,84	3.977,89	1.601,65	8,68	3,58
Roquedos y sus mosaicos								
o Roquedo	3.402,60	3.329,35	6,43	6,29	53,09	52,96	0,12	0,12
o Roquedo con arbolado	499,74	498,62	0,94	0,94	14,90	14,90	0,03	0,03
o Roquedo con matorral	3.063,76	1.906,92	5,79	3,60	429,05	417,35	0,94	0,93
o Roquedo/Q.ilex/repoblaciones/J oxycedrus	590,07	590,07	1,11	1,11				
o Roquedo con repoblación	1.540,56	1.540,56	2,91	2,91	99,63	48,69	0,22	0,11
o Roquedo con pastizal	313,379	139,74	0,59	0,26	1.023,79	589,12	2,23	1,32
Embalse de Santillana y su entorno	1.017,48	1.017,48	1,92	1,92	129,74	129,71	0,28	0,29
Urbano								
o Áreas en proceso de urbanización	1.045,84	0,00	1,98	0,00	5.265,72	2.251,59	11,50	5,04
o Áreas urbanizadas	937,80	2.623,16	1,77	4,96	2.226,79	7.671,61	4,86	17,16

3.2. Procesos y Cambios

La superposición de los mapas de vegetación y usos del suelo de los años 1980 y 2001 dio como resultado un total de 62 tipos de cambio en el interior del PRCAM y 81 en el área de influencia. En términos de superficie afectada por algún cambio, ésta asciende a 10.852 ha dentro (20,5%) y 11.635,24 ha fuera (26,02%). Estos cambios se concentran a lo largo del este y oeste, en las proximidades a las infraestructuras viarias A-6, M-607 y A-1, en las inmediaciones de las grandes urbes pertenecientes a la corona metropolitana de Madrid (Fuencarral, Alcobendas y San Sebastián de los Reyes, por el este; Majadahonda, Las Rozas de Madrid, Torreldones, y Collado Villalba, por el oeste) y también en torno a otros núcleos urbanos de menor dimensión, como Moralzarzal, Navacerrada, Soto del Real y Miraflores de la Sierra (Figura 3).

Para simplificar el elevado número de cambios se procedió a una tipificación de los mismos en 5 dinámicas (Figura 3, Tabla 2):

- urbanización si el destino final es la utilización urbana
- matorralización si se observa desarrollo del matorral
- avance forestal si se desarrollan las masas forestales
- nuevos pastizales cuando se han generado pastos como
- consecuencia de apertura de masas boscosas, o de matorral, o resultado del abandono de tierras de labor y, por último
- puesta en cultivos si se ha potenciado la actividad agrícola.

Estas 5 dinámicas responden en general a un proceso de abandono de las actividades tradicionales y aumento de la superficie urbanizada. Algunos de ellos, como el avance forestal y la matorralización, parecen procesos relacionados espacialmente y se desarrollan preferentemente en áreas próximas a zonas urbanas que han dejado de explotarse agrariamente. Los nuevos pastizales, también son el resultando de este proceso de abandono. Pero, sin duda, la dinámica más notable en el área de influencia del PRCAM es la urbanización que afecta al 16% de su superficie.

Tabla 2. Superficie afectada por cada una de las dinámicas de cambio identificadas en el PRCAM y en su área de influencia entre 1980 y 2001.

	PRCAM			Zona buffer		
	ha	% sobre PRCAM	% sobre cambio	ha	% sobre buffer	% sobre cambio
Urbanización	1.700,90	3,21	15,67	7.200,05	16,10	61,88
Matorralización	2.076,75	3,92	19,13	1.638,13	3,66	14,08
Avance forestal	2.884,07	5,44	26,57	1.468,15	3,28	12,62
Nuevos pastizales	3.235,90	6,11	29,81	1.226,47	2,74	10,54
Puesta en cultivo	954,55	1,80	8,79	102,44	0,23	0,88
No cambio	42.081,83	79,52		32.991,76	73,99	

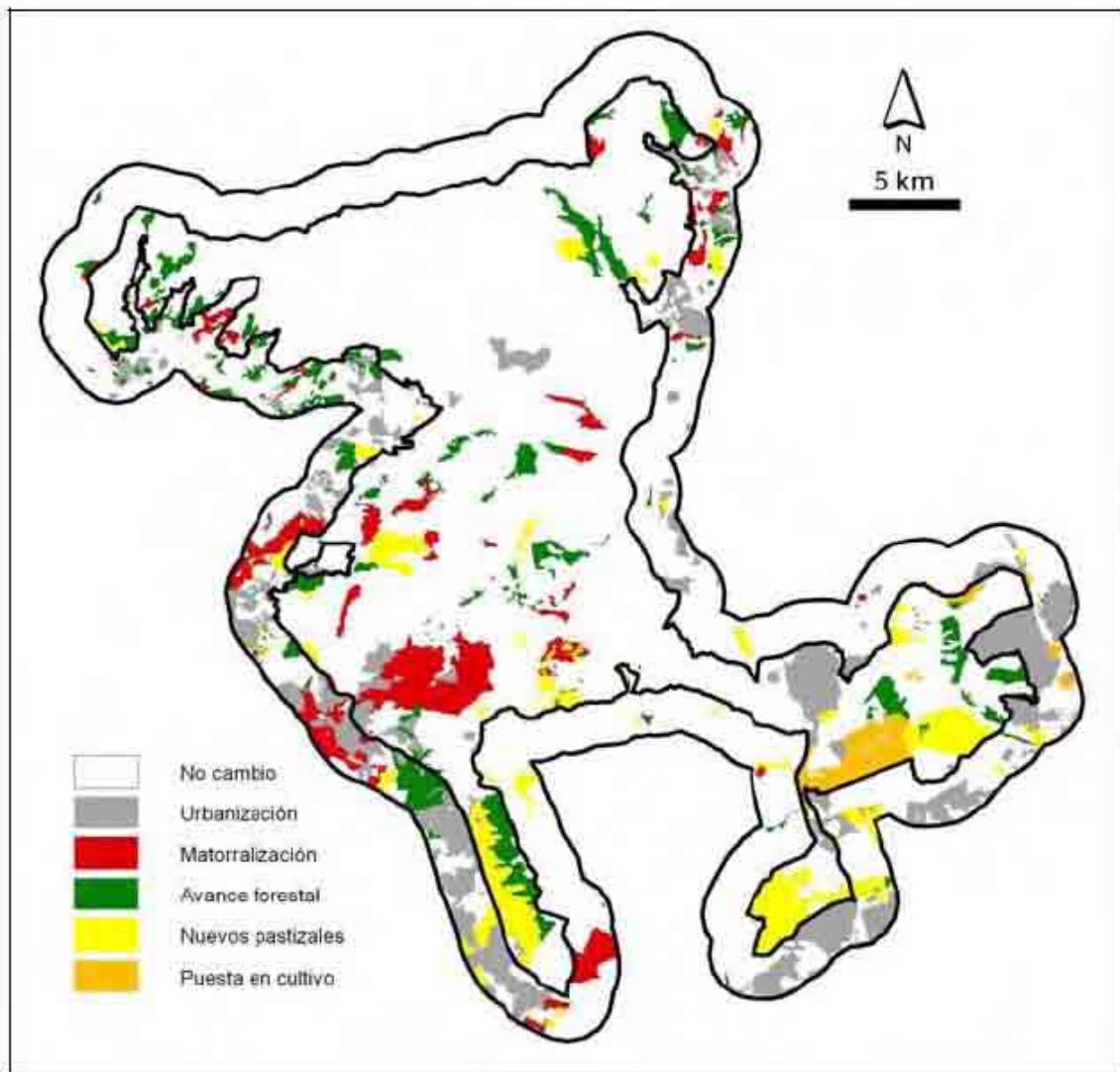


Figura 3. Localización las dinámicas de cambio de usos en el PRCAM y en su área de influencia entre 1980 y 2001

3.3. Efecto frontera del PRCAM

3.3.1. Los usos del suelo

En general, en 1980, se observa una continuidad de usos dentro y fuera del recinto protegido, sobre todo en el sector oriental, donde los pastizales son el uso dominante en los dos ámbitos. Al norte del ENP, en el área de la sierra con mayor altitud, la vegetación también mantiene la continuidad (matorrales de *Cytisus oromediterraneus* y pinares de repoblación).

Las diferencias que se observan en el ámbito sur, colindante con el Monte de El Pardo, se atribuyen a una frontera histórica marcada por la presencia del Sitio Real y la conservación del encinar. Es interesante señalar que las dinámicas de recuperación del monte en el sur del municipio de Hoyo de Manzanares, tienden a homogeneizar el paisaje a ambos lados de la cerca histórica, debido en parte al

grado de protección que tiene este sector del PRCAM como Reserva Integral (BOCM, 1985).

El sector suroeste se observan diferencias entre los terrenos protegidos y los que están fuera del ámbito de protección. En estos lugares (Majadahonda, Las Rozas y Torreldones), dentro del PRCAM hay cultivos arbolados, mientras que fuera los usos adyacentes son pastizales de diferentes tipos.

A diferencia de lo que ocurre en el año 1980, en el año 2001 se observa un efecto frontera acusado generado por el PRCAM. En el sector suroriental (Alcobendas, Madrid y área de Viñuelas) y en todo el ámbito occidental los usos más tradicionales (arbolado, pastizales arbolados, mosaicos de matorral pastizal, etc.) se han transformado en áreas urbanizadas. Esta dinámica ha consolidado el efecto frontera en un amplio sector del Parque. Por otra parte, los límites norte y noroeste son los que conservan mayor continuidad. El sector sur mantiene la diferencia de paisajes en su límite con el Monte de El Pardo, mientras que en el sector oriental (Colmenar Viejo) se observa una tendencia a la modificación de usos pascícolas por urbanos, aunque en líneas generales se mantienen usos comunes dentro y fuera del Parque.

3.3.2. Dinámicas de cambio

Tanto en el PRCAM como en su área de influencia se observa como la proporción de superficie que ha conservado su vegetación o uso del suelo entre 1980 y 2001 es alta (79,5% y 73,98%, respectivamente) (Tabla 3). Sin embargo, según los resultados del análisis de Chi Cuadrado la conservación de la vegetación y usos (denominada "No cambio"), está significativamente asociada al Parque (Tabla 4).

Si se comparan los porcentajes de las dinámicas de cambio en el PRCAM se deduciría que no existe una que sea claramente dominante (Tabla 3). Sin embargo, de acuerdo con el análisis de Chi Cuadrado se observa como la puesta en cultivo, el avance forestal y los nuevos pastizales están significativamente asociados al PRCAM (Tabla 4). Más del 50% del total del cambio se debe a estas dos últimas dinámicas, por lo tanto, es posible afirmar que el avance de la vegetación natural y la conservación de las actividades agrarias tradicionales son las más características de este ENP.

Tabla 3. Comparación de los porcentajes de superficie afectados por cada una de las dinámicas de cambio identificadas en el PRCAM y en su área de influencia entre 1980 y 2001.

	PRCAM			Zona buffer		
	ha	% sobre PRCAM	% sobre cambio	ha	% sobre buffer	% sobre cambio
Urbanización	1.700,90	3,21	15,67	7.200,05	16,10	61,88
Matorralización	2.076,75	3,92	19,13	1.638,13	3,66	14,08
Avance forestal	2.884,07	5,44	26,57	1.468,15	3,28	12,62
Nuevos pastizales	3.235,90	6,11	29,81	1.226,47	2,74	10,54
Puesta en cultivo	954,55	1,80	8,79	102,44	0,23	0,88
No cambio		79,52			73,99	

Tabla 4. Análisis de frecuencias y residuos corregidos resultado del análisis Chi cuadrado.

		DINÁMICA						Total	
		AF	MAT	NC	NP	PC	URB		
SITUACIÓN	BUFFER	Recuento	1.468,0	1.638,0	32.993,0	1.226,0	102,0	7.200,0	4.4627,0
		Frecuencia esperada	1.990,7	1.699,3	3.4340,8	2.041,0	483,5	4.071,6	4.4627,0
		% del total	1,5%	1,7%	33,8%	1,3%	,1%	7,4%	45,7%
		Residuos corregidos	-16,3	-2,1	-20,6	-25,1	-23,7	69,8	
	PRCAM	Recuento	2.884,0	2.077,0	4.2081,0	3.236,0	955,0	1.701,0	5.2934,0
		Frecuencia esperada	2.361,3	2.015,7	4.0733,2	2.421,0	573,5	4.829,4	5.2934,0
		% del total	3,0%	2,1%	43,1%	3,3%	1,0%	1,7%	54,3%
		Residuos corregidos	16,3	2,1	20,6	25,1	23,7	-69,8	
Total	Recuento	4.352,0	3.715,0	75.074,0	4.462,0	1.057,0	8.901,0	97.561,0	
	Frecuencia esperada	4.352,0	3.715,0	75.074,0	4.462,0	1.057,0	8.901,0	97.561,0	
	% del total	4,5%	3,8%	77,0%	4,6%	1,1%	9,1%	100,0%	

* NC: No Cambio; URB: Urbanización; MAT: Matorralización; AF: Avance Forestal; NP: Nuevos Pastizales y PC: Puesta en Cultivo.

Por el contrario, en el área de influencia, la dinámica dominante es la urbanística. Como se observa en la Figura 3 y en la Tabla 3, este tipo de dinámica llega a afectar al 16,10% del área de influencia. Estos valores contrastan con los registrados para el PRCAM (3,2%). Esta diferencia también es apreciable si se considera la representatividad de la dinámica urbanística respecto a la superficie total que ha cambiado: en torno al 62% en el caso del área de influencia frente a valores muy inferiores correspondientes al propio Parque (15,7%) (Tabla 3). El análisis de Chi Cuadrado confirma este hecho ya que la dinámica urbanística

presenta un alto grado de asociación con el área de influencia del PRCAM (Tabla 4).

Por último, la dinámica urbanística que se observa en el interior del PRCAM responde más a procesos de densificación y consolidación de núcleos urbanos, mientras que en el área de influencia es más notable la expansión de los núcleos. Por expansión se entiende la sustitución de cualquier tipo de vegetación y uso del suelo por áreas en proceso de urbanización o ya urbanizadas. En el ENP, la expansión de los núcleos urbanos asciende al 39% de los ámbitos del Parque que sufren esta dinámica. Este porcentaje es superior en el área de influencia (50%). Además, hay que destacar el hecho de que, en el año 2001 no se identifiquen nuevas áreas en proceso de urbanización en el interior del ENP, a diferencia de lo que ocurre en la zona de influencia. Lo que está indicando que una figura de protección legal influye positivamente en la conservación del medio frente a su zona periférica de influencia.

Se puede, por lo tanto, hablar de un “efecto borde” generado en la zona de contacto entre el PRCAM y su área de influencia que se aprecia más notablemente para el caso de la dinámica urbanística creciente en los 21 años considerados. Esto parece indicar una especial demanda urbana cerca de un espacio protegido, al considerarse una mejora en la calidad de vida. De esta manera, la declaración de un ENP, si bien persigue conservar la integridad de un territorio, tendría un efecto no deseado ya que estaría generando, al mismo tiempo, una intensa tensión territorial debida a la proliferación de usos agresivos e irreversibles, en aparente contradicción con los objetivos de protección.

Por otra parte, la presencia de grandes urbes limítrofes con un ENP, como es el caso de Madrid y su área metropolitana, tienen un efecto inmediato sobre las masas forestales próximas. Las ciudades son fuente de contaminantes químicos, actúan como islas de calor que afectan a su entorno y facilitan el acceso de visitantes a las áreas naturales (Barreiro y Tripler, 2005). Desde este punto de vista, la declaración de ENPs como herramienta de protección de los valores ambientales de un territorio no es suficiente para minimizar los efectos de los procesos urbanísticos dominantes en el territorio. El referido efecto barrera es principalmente de tipo legal con consecuentes alteraciones del funcionamiento ecológico del territorio. Su protección frente a la urbanización no debería limitarse a los ENP, siendo conveniente diseñar un modelo de protección que garantice las cualidades que hacen que un espacio sea merecedor de ser protegido, evitando su deterioro al quedar limítrofe con áreas urbanas.

Los procesos de intensificación, despoblamiento y abandono agrarios, junto con una acelerada expansión urbanística, y presión del turismo, marcan una tendencia hacia la pérdida de la heterogeneidad del paisaje, en general; hacia la ruptura del anterior equilibrio dinámico agropastoral mantenido por el hombre, que tanto ha contribuido a la diversidad biológica, productividad, estabilidad y atractivo escénico de estos paisajes seminaturales (Stanners y Bourdeau, 1995; Washer et al., 1999; Sastre y Guillén, 2001; Jongman, 2002).

Este hecho, la velocidad y amplitud de estos cambios, y su naturaleza a menudo irreversible, determinan la urgencia de medidas de conservación en esta región. Las medidas a adoptar deben tener en cuenta las condiciones particulares de la zona, con sus restricciones y oportunidades ambientales, y deben suponer un apoyo para el mantenimiento de los sistemas extensivos tradicionales, desarrollando estrategias para cada uno de ellos (De Lucio et al. 2001).

Por este motivo se recomienda la protección del territorio integrada en planes generales de gestión y ordenación territorial. En regiones como la Comunidad de Madrid, donde el proceso de cambio dominante es el urbanístico, estos planes deberían prestar especial atención a los escenarios futuros de crecimiento de la población y consiguiente demanda de suelo urbanizable y urbano, haciéndolos coherentes con los ENP, incluyendo sus áreas de influencia como zonas que actúen como reguladoras de los efectos urbanísticos que no se circunscriben exclusivamente a la ocupación de suelo.

4. CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos nos muestran que existen diferencias en las dinámicas de cambio entre el PRCAM y su área de influencia. Las dinámicas, de avance de la vegetación natural y la conservación de las actividades agrarias tradicionales son las más características de este ENP frente a la dinámica urbanística dominante en su área de influencia.

La metodología aplicada para el desarrollo de este trabajo nos ha permitido constatar que el efecto frontera del ENP considerado se hace patente fundamentalmente para la dinámica urbanística. Para el resto de las dinámicas detectadas, a la escala de trabajo manejada, no se observan grandes cambios en el interior del ENP ni en su área de influencia entre 1980 y 2001.

El proceso más destacado es el efecto llamada que se ha producido en las proximidades del PRCAM desde su declaración hasta la actualidad. El porcentaje de suelo fuera del ENP de uso urbano y en proceso de urbanización en 2001 es cuatro veces superior al suelo urbano en ese mismo año dentro del PRCAM.

Es necesario, por lo tanto, proteger también fuera de los ENPs y de establecer medidas específicas o planes de gestión que incluyan las áreas de influencia como medida fundamental que asegure la protección del medio natural.

5. BIBLIOGRAFÍA

BARRADO, D.A. (1997): "Los espacios naturales de Madrid: Potencialidades y riesgos para los usos recreativos de cercanías", *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 17, pp. 195-205.

BARREIRO, M.M. and TRIPLER, C.E. (2005): "Forest remnants along urban-rural gradients: examining their potential for global change research". *Ecosystems*, 8, pp. 568-582.

BOCM. (1985): *Ley de la Comunidad de Madrid 1/1985 de 23 de enero del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares.* BOCM, nº 33 de 8 de febrero de 1985.

CAREY, C.; DUDLEY, N. and STOLTON, S. (2000): *Squandering paradise? The importance and vulnerability of the world's protected areas.* World Wildlife Fund for Nature International. Gland, Switzerland.

CHAPE, S., BLYTH, S., FISH, L., FOX, P. and SPALDING, M. (compilers) (2003): *2003 United Nations List of Protected Areas.* IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK and UNEP-WCMC, Cambridge, UK. ix + 44pp.

CODY, L.M. (1986): *Diversity, rarity, and conservation in mediterranean-climate regions.* En: Soulé (ed.) *Conservation Biology: The Science of Scarcity and Diversity.* M. E. Sinauer, Sunderland.

COMUNIDAD DE MADRID. (1997): *Descripción de unidades de vegetación: clasificación sistemática.* Mapa de vegetación 1997. Consejería de Medio Ambiente. Comunidad de Madrid.

DE LUCIO, J.V. PÉREZ-CORONA, E. y FERNÁNDEZ, P. (2001): "Espacios naturales protegidos y diversidad biológica: Un análisis crítico". En Pineda, F. D. de Miguel, J. M. Casado, M. A. y Montalvo, J. (eds). *La Diversidad Biológica en España,* Pearson Educación SA, Madrid.

DE MIGUEL, J.M. y DÍAZ PINEDA, F. (1999): "Medio Ambiente. Problemas y posibilidades". En: García, J.L. (Ed.). *Estructura económica de Madrid.* Biblioteca Civitas, Economía y Empresa, Madrid, pp. 167-206.

DOCE. (1992): *Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.* DO L 206 de 22.7.1992.

ESRI (Environmental Systems Research Institute). (1996): ArcView GIS – Version 3.2. USA.

EUROPARC-ESPAÑA. (2006): *Anuario Europarc-España del estado de los espacios naturales protegidos 2005.* Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid.

GARCÍA DELGADO, J.L. (director). (1999): *Estructura económica de Madrid,* Ed. Civitas, Madrid.

GARCÍA-RUIZ, J.M. and LASANTA-MARTÍNEZ, T. (1990): "Land-use changes in the Spanish Pyrenees". *Mountain Research and Development*, 10, pp. 267-279.

GÓMEZ-LIMÓN, J.; DE LUCIO, J.V. y MÚGICA, M. (2000): *Los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español en el umbral del siglo XXI. De la declaración a la gestión activa.* Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid. pp. 94.

GÓMEZ-SAL, A., ÁLVAREZ, J., MUÑOZ-YANGUAS, M.A. and REBOLLO, S. (1993): "Patterns of change in the agrarian landscape in the area of the Cantabrian Mountains (Spain) Assessment by transition probabilities". En: Bunce, R.G.H.; Ryszkowski, L. & Paoletti, M.G. (eds.): *Landscape ecology and agrosystems.* Lewis Publishers. Boca Raton. USA.

ISHE, M. (1995): "Swedish agricultural landscapes-patterns and changes during the last 50 years, studied by aerial photos". *Landscape and Urban Planning*, 31, pp. 21-37.

JONGMAN, R.H.G. (2002): "Homogenisation and fragmentation of the European landscape: ecological consequences and solutions". *Landscape and Urban Planning*, 58, pp. 211-221.

MOREIRA, F., REGO, F.C. and FERREIRA, P.G. (2001): *Temporal (1958-1995) pattern of change in a cultural landscape of north-western Portugal: implications for fire occurrence.* *Landscape Ecology*, 16, pp. 557-567.

MUÑOZ MUNICIO, C.; GIL GIL, T.; DE LAS HERAS PUÑAL, P. y GONZÁLEZ BUSTAMANTE, N. (2004): *Memoria del mapa de vegetación de la Sierra de Guadarrama (Vertiente Madrileña).* Centro de Investigaciones Ambientales de la Comunidad de Madrid "Fernando González Bernáldez".

OLSSON, E.G., AUSTRHEIM, G. and GRENNÉ, S.N. (2000): "Landscape change patterns in mountains, land use and environmental diversity, Mid-Norway 1960- 1993". *Landscape Ecology*, 15, pp. 155-170.

OSE (Observatorio de la Sostenibilidad en España). (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad.* Ministerio de Medio Ambiente, Fundación Biodiversidad, Fundación Universidad de Alcalá.

RAMOS, A. (1985): *Formaciones vegetales y usos actuales del suelo de Madrid.* Memoria y Mapa. Consejería de Agricultura y Ganadería. Comunidad de Madrid. Escala 1:200.000.

SASTRE, P. and GUILLÉN, D.F. (2001): “**Cereal steppes in Central Spain**”. En: L. Buguñá Hoffman (Ed.). *Agricultural functions and biodiversity – A European stakeholder approach to the CBD agricultural biodiversity work program.* European Centre for Nature Conservation, Tilburg.

STANNERS, D. and BOURDEAU, P. (Eds.) (1995): *Europe's environment. The Dobris assessment.* European Environment Agency. Copenhagen.

WASHER, D.; MÚGICA, M. and GULINCK, H. (1999): “*Establishing targets to assess agricultural impacts on European landscapes*”. En: F. Brower and R. Crabtree (Eds.), *Agriculture and environment in Europe: the role of indicators in agricultural policy development.* CAB International. The Hague.



Agua, Territorio, Paisaje y Patrimonio: Variables Inherentes al Ciclo de Vida y Desarrollo de un Destino Turístico.

M^a de la Cruz López Ramírez

*Experto en Ordenación del Territorio y Medioambiente,
Experto en Transportes, Especialista en Gestión del Litoral, Geógrafa.
Departamento de Geografía. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

RESUMEN:

El principal objetivo de este trabajo radica en hacer un exhaustivo estudio sobre la inexistencia ordenada de la oferta turística.

Entre los objetivos del mismo, plantear hipótesis encaminadas a crear debates y reflexiones sobre cuál debería ser el modelo de crecimiento turístico adecuado, teniendo en cuenta los parámetros ambientales y de superficie limitada de los que adolece el territorio. Abrir vías de investigación, crear nuevas alternativas, sobre cuál debería ser el modelo de gestión más eficaz que conlleve estudios sobre la capacidad de carga.

En este estudio se analiza los recursos naturales y humanos. Por tanto; los recursos territoriales, también, serán importantes de cara a potenciar la actividad turística haciendo un uso racional del suelo, protegiendo el medioambiente y a sus gentes, bajo criterios mínimos de sostenibilidad y de bienestar social.

PALABRAS CLAVES: Biodiversidad, Desarrollo sostenible, Gestión y Planificación.

ABSTRACT:

The main objective of this work is to do a study about the ordered nonexistence of the tourist offer.

Between the objectives of this work are: to put forward hypothesis that are going to create debates and reflections on what the appropriate tourist model, taking into account the environmental parameters and the limited surface that has the territory. To open ways of research, to create new alternatives about what should be the most efficient model of management with studies about the capacity of charge.

In this study the human and natural resources are analysed. Therefore, the territorial resources will be also important in order to promote the touristic activity

doing a rational use of the land, protecting the environment and their people under minimum criterion of sustainability and social welfare.

KEY WORDS: Biodiversity, the sustainable development, management and planning.

1. INTRODUCCIÓN

Mi ponencia es un estudio reciente en donde se realiza una aproximación al modelo económico adoptado en algunas regiones españolas a partir de los años 60 basado en el turismo, sobre sus repercusiones e impactos ambientales en los procesos de transformación del paisaje, como las consecuencias más inmediatas en los cambios de uso del suelo junto a la pérdida de costumbres y tradiciones.

La motivación por realizar el siguiente estudio es porque entiendo la Geografía como factor e instrumento del desarrollo sostenible. La sociedad exige la formación de un geógrafo cada día más capaz para la toma de decisiones inherentes a sus modos de actuación profesional en correspondencia con los postulados y exigencias del desarrollo sostenible.

Por tanto, se pone de manifiesto el interés a la realización del mismo, entendiendo que los problemas profesionales de la interrelación sociedad-naturaleza son inherentes al nuevo papel socio ambiental del geógrafo como factor de gestión del desarrollo sostenible.

Por todo ello, he hecho hincapié en un estudio dividido en los siguientes apartados, sin que signifique que el tema este agotado.

- **Turismo:** conocimiento de la realidad económica basada en la monoactividad del turismo, un turismo entendido como crecimiento económico y deterioro medioambiental en algunos sitios y, no en términos de desarrollo y calidad de vida. Análisis de la incidencia demográfica que origina el desarrollo turístico. Entre mis aportaciones singulares aparecen aspectos tales como las líneas de evolución futura del espacio turístico estudiado e incluso, plantear escenarios o modelos territoriales derivados de acorde a la consecución de los objetivos del trabajo.

En mi opinión, los procesos de crecimiento y transformación del espacio turístico están todavía en los modelos de gestión de los años 60. Por eso; no se avanza en el desarrollo sino en el crecimiento de más camas turísticas. De ahí, la necesidad de revisión de Metodologías de Planificación. Sin embargo, este es el error más frecuente entre los entendidos e inexpertos en la materia, el confundir que mayor número de camas turísticas significan o aluden al término desarrollo²⁷³.

²⁷³ Más de 12.000.000 millones de turistas anuales visitan el Archipiélago, aunque no siempre se traduce en riqueza. No se trata de un turismo que nos haga crecer en términos de potencialidad ante mercados exteriores, ni tampoco en calidad de vida, sólo nos conduce a un crecimiento económico pero no a un desarrollo, más aún, cuando todavía somos vulnerables ante las ayudas o subvenciones procedentes de Bruselas y carecemos de una economía diversificada.

Es verdad que el turismo produce unos bienes y servicios para lo que necesita de unas infraestructuras sobre el espacio, pero también crea unos impactos sobre el territorio y cuando estos impactos son de todo tipo: sociales (en las costumbres o hábitos de vida de la población), ambientales (sobre los frágiles ecosistemas junto al litoral fuertemente machacado) no sería apropiado hablar de desarrollo, en todo caso, de crecimiento.

En estos cuarenta años de actividad turística inexistencia de una estrategia concreta de ocupación del espacio, al menos como idea prefijada por el sector empresarial o como un programa político. Cuando la dinámica del propio crecimiento implica o conlleva unas pautas de Ordenación sobre el Territorio.

2. METODOLOGÍA Y OBJETIVOS

Entre los objetivos del estudio, plantear hipótesis encaminadas a crear debates y reflexiones sobre cuál debería ser el modelo de crecimiento turístico adecuado, teniendo en cuenta los parámetros ambientales y de superficie limitada de los que adolece el territorio y, abrir vías de investigación²⁷⁴, crear nuevas alternativas, nuevos modelos de gestión más eficaces que conlleven estudios sobre la capacidad de carga.

Pues bien, en este trabajo se contará en primera instancia con la dimensión del análisis de los recursos naturales y humanos sobre el territorio. Por tanto; los recursos territoriales, también, serán importantes tenerlos en cuenta de cara a potenciar la actividad turística haciendo un uso racional del suelo, proteger al medio ambiente y a sus gentes, bajo unos criterios mínimos de sostenibilidad y de bienestar social. Con la realización de este trabajo se pretende conseguir una serie de objetivos:

- Valorar las características sociodemográficas, ambientales y económicas de estos espacios como, precedente para entender la evolución y el estadio final del mismo.
- Analizar el crecimiento en función de indicadores de densidad como son infraestructuras y capacidad de carga.
- Valorar el crecimiento a través de indicadores de la calidad de vida: *Nivel de renta, Distribución de los recursos* (equipamientos, centros hospitalarios...), *Papel de las políticas públicas, Atributos del entorno (ecosistemas naturales, patrimonio cultural)*.
- Valorar la relación espacio-sociedad. Los agentes sociales relevantes en la transformación del territorio. A continuación, se analiza las potencialidades del territorio por la suma de sus recursos tanto naturales como humanos, para luego promover un turismo de calidad sostenible basado en el diseño de estrategias y la formulación de medidas

Por tanto, la palabra crecimiento tiene una connotación diferente al término desarrollo, empleado por algunos autores para describir los cambios económicos producidos en las islas en las últimas décadas.

²⁷⁴ Sobre la importancia de la incorporación de las ciencias geográficas y de la economía ecológica en el proceso de crecimiento.

económica, social y medioambientalmente viables.

Para la realización he llevado a cabo una metodología que consta, fundamentalmente, de dos partes; una primera de recogida de datos y, otra de trabajo de gabinete donde se ha realizado la recopilación y el análisis de todos los datos obtenidos. Mi hipótesis principal de partida, la cual me sirve como eje conductor al desarrollo de este trabajo es; la actividad turística es la explicación al actual modelo de crecimiento en algunas regiones. Aunque, para desarrollar el trabajo me apoyé en unas causas o hipótesis de partida.

El turismo se constituye como el principal recurso económico en algunos lugares pero, a la vez, ocasiona una pérdida de la capacidad productiva de otras actividades entre las que se engloba la agricultura, la ganadería y la pesca junto a los valores culturales y paisajísticos de un espacio. Por tanto cabe preguntarme, si estamos mejor ahora o hace 20 años, si nos encontramos ante espacios innovadores o, por el contrario, en territorios frágiles cuya característica dominante es falta de previsibilidad, la cual nos hace vulnerable.

De este modo se plantea el problema de conocer, interrelacionar y valorar desde el punto de vista de la geografía y la economía, a los procesos que determinan la formación de los recursos naturales, a los equilibrios ecológicos que sustentan a los procesos productivos, su relación con la calidad de vida de población y del comportamiento de las variables socioeconómicas y demográficas. Posteriormente, apoyándome en los datos y en la información bibliográfica, redactaré los resultados obtenidos pudiendo llegar a un diagnóstico sobre el estado de algunos espacios mediante la evaluación y proyección de los sistemas naturales y productivos. A partir de este diagnóstico propondré una serie de actuaciones que se pueden llevar a cabo a través de planes socioeconómicos y de ordenamiento de los territorios.

En el conjunto de herramientas útiles para la planificación turística, resulta primordial los estudios DAFO (Debilidades, amenazas, fortalezas, oportunidades), sistemas de indicadores, conceptos como el de capacidad de carga o huella ecológica, además, de matrices o fichas de problemática ambiental. Una vez contemplados los estudios Dafo, se pasará a un apartado de conclusiones y orientaciones prácticas en torno al modelo de gestión turística sostenible, a través de indicaciones para la planificación del turismo. Si hiciéramos un análisis DAFO sobre la situación del sector turístico en los últimos años observaríamos algunos avances como, la mejora de infraestructuras e instalaciones de calidad. Pero aún este sector se caracteriza por unos precedentes bajos de la oferta hotelera y extrahotelera y una falta de mano de obra cualificada.

No hay control y planificación de los recursos públicos. A veces se conceden cantidad de licencias para construir, significación de despilfarros. Conviene cuidar de estos espacios de gran sensibilidad ecológica y medioambiental, tanto por las presentes como por las futuras generaciones.

El territorio es un sistema y cualquier elemento puede ser distorsionador del sistema actuando como un agente modificador: "El entramado humano-natural

está compuesto por múltiples ecosistemas interconectados donde cualquier perturbación local repercute en el resto, normalmente con efectos no previsibles en el tiempo y en el espacio. Estos se ven aumentados constantemente por transmitirse a través de las redes insulares con efecto amplificador”. Hablamos de espacios frágiles y fácilmente vulnerables ante situaciones de desequilibrio exterior e interno²⁷⁵.

El proceso de terciarización también llevado a cabo en Canarias, aunque más tardíamente con respecto al resto de otras comunidades del Estado Español, ha producido una descentralización productiva que ha afectado a las áreas rurales. Por eso, es necesario una diversificación espacial de las ofertas de empleo y de servicios entre las áreas rurales y urbanas, intentando crear un territorio equilibrado en lo social y en lo económico evitando polos de divergencia. Además, en muchas regiones, no se ha apostado por modelos alternativos ni por una diversidad de actividades. El hecho de adoptar por un único sector, el turismo, como eje de desarrollo de las actividades económicas, determina que ante cualquier situación de crisis frente al exterior el sistema socioeconómico se vea afectado. En la época actual donde el mercado de los productos alternativos se ha desarrollado de forma tan espectacular con una importante competencia entre los diferentes productos así como destinos el tener bien asumidos los conceptos de estrategia empresarial es fundamental.

3. INTRODUCCIÓN AL TURISMO

El turista que nos ha visitado en las últimas décadas, ha venido buscando principalmente el sol y la playa. Sin embargo, no es menos cierto que cada día es más selectivo y exigente con el destino que elige para pasar sus vacaciones. Ellos vienen con una imagen preconcebida hacia el lugar de destino, en las Islas Canarias y Baleares, resumidas en dos aspectos: sol, playa. En definitiva, el turista viene a ver no a conservar nuestro territorio. Nosotros debemos enseñarle a valorar, a conservar, nuestro frágil medio. Pero si ello, no forma parte de la filosofía ya no del propio modelo ambiental sino del económico, difícilmente va entender cómo tiene que hacerlo o cuáles son las pautas que tiene que seguir...

Antes de operar con un sector económico tan importante para Canarias o Baleares, como es el turismo, un objetivo fundamental es analizar sobre el terreno el impacto de los proyectos o macroproyectos urbanísticos centrados en la actividad turística, con el fin de conocer la realidad de zonas y comunidades normalmente alejadas de los circuitos más turísticos, coincidiendo con enclaves más rurales. Esto significa una comprensión lo más completa posible de identificación, mecanismos de seguimiento y evaluación sobre problemas o desequilibrios en la evolución del mundo rural en cuanto a población, economía local (básicamente agricultura y ganadería), paisaje, para minimizar los impactos que causa el turismo como actividad y llevar un micromodelo de gestión sobre estos espacios. El producto turístico se asienta sobre unas bases relativamente sólidas, fundamentadas prioritariamente en los siguientes aspectos:

²⁷⁵ Ante cualquier crisis generada en el sector turístico

1) El aprovechamiento de la dilatada trayectoria que Canarias, como importante destino turístico a ámbito mundial, atesora. Dicha situación ha permitido extraer aquellas experiencias positivas así como evitar los elementos que más negativamente pueden incidir en un determinado producto turístico.

2) El contrastar los diferentes productos turísticos desarrollados en las regiones españolas u otras islas donde el turismo se ha implantado con anterioridad.

A partir de estos argumentos se debe intentar articular un producto que responda a dos principios fundamentales:

A) PRINCIPIO DE CALIDAD: Como elemento diferenciador y fidelizador de niveles de demanda en el competitivo mercado turístico actual. La aplicación de este principio nos permitirá acceder a segmentos más específicos de clientela, con mayor nivel tanto cultural, como social y económico. Debemos partir de que el concepto de calidad debe ser inherente a la propia filosofía del productor de una actividad turística, es decir, su voluntad por realizar las cosas bien, más que significar solamente un “barniz” externo con el que provee para poder vender mejor. Esto debería ser el instrumento más importante para evaluar la marcha del sector y no tanto ceñirse al número de visitantes que entran cada mes en un destino.

B) PRINCIPIO DE COMPETITIVIDAD: De nada nos servirá disponer de un producto muy bueno si luego no somos capaces de promocionarlo y venderlo. Apostar por cambiar la oferta de sol y playas y, sin olvidar nuestra climatología, ofrecer una serie de servicios complementarios. La competitividad de las ciudades en materia de oferta a los visitantes a través de la potenciación de un turismo de congresos mediante la celebración de conferencias, convenciones, etcétera junto a la creación de empleo en la ciudad. Este ha sido uno de los principales obstáculos de los que ha adolecido el turismo: la falta de cualificación y profesionalización de los productores de este tipo de actividad.

Durante mucho tiempo el turismo ha estado inmerso en una especie de nebulosa considerándose como una actividad económica principal, ajena totalmente a criterios de planificación y desarrollo empresariales. No obstante el modelo actual de turismo convencional se enmarca desde hace algunas décadas dentro de la dinámica del Desarrollo Sostenible. Diferentes organizaciones a escala internacional (ONU, UNESCO, OMT, UE.) han venido marcando, a través de diferentes foros en el ámbito mundial, (Conferencia de Río en el año 1992, 5º Programa Europeo de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible del año 1995, Conferencia Mundial del Desarrollo Sostenible, celebrada en Lanzarote en 1995), los cauces por los cuáles debería transcurrir el modelo turístico del siglo XXI. Dos acciones son prioritarias dentro de dicho contexto:

1) El respeto por el Medio Ambiente.

Cada vez existe mayor concienciación por parte de nuestra sociedad en la necesidad de proteger y cuidar nuestro entorno así como mantener un adecuado

equilibrio medioambiental, ya que caso contrario peligraría nuestro hábitat. En el sector turístico, uno de los sectores económicos tradicionalmente más depredadores con el medio, esta sensibilidad es cada vez más acusada. Así ya son los propios clientes los que priman su fidelidad a aquellos establecimientos inmersos en programas de buenas prácticas en materia medioambiental: reciclado de residuos, utilización de energías limpias, etc. En el medio rural esta interacción debe ser aún mayor, en primer lugar, por la propia filosofía personal pero asimismo por cuanto el propio medio forma parte como un elemento más e indisociado del mismo producto.

2) El Desarrollo Sostenible

La generación de recursos económicos provenientes del turismo debe generarse así como revertir nuevamente entre la población local protagonista de dicho desarrollo, evitando la repetición del modelo convencional de explotación turística donde los capitales proceden del exterior así como vuelven a salir nuevamente al exterior.

4. TIPOLOGÍA DE TURISMO

Sin lugar a dudas, el **perfil del turista** que visita un lugar va a ser muy importante (turista de cruceros, turista rural, turista de congresos) porque ello va a estar condicionado al gasto turístico que realice en destino. El turista de congresos, a su vez, es el que acude más a los hoteles, a los almuerzos y reuniones con los participantes, a consumir y gastar toda una serie de servicios que sólo son asequibles por esta persona que a lo mejor ya viene con todo pagado desde una empresa. Y, que además, antes de irse, compra en las islas recuerdos y regalos para sus familiares. Por tanto, uno de los parámetros que quizá mejor represente la calidad de un destino es el gasto que en él realizan los turistas, sumada al número de pernoctaciones.

La **edad de los turistas y el tiempo de permanencia** (incide en el gasto turístico) una variable importante para analizar. De cara a la planificación, descartaríamos hacer tantos pubs o discotecas y dirigir la oferta de ocio hacia un turismo que busca más la tranquilidad. En donde, probablemente, los motivos de elección como lugar ideal para pasar sus vacaciones sería: la tranquilidad, la calidad del entorno, conocer lugares, seguido del clima.

La **profesionalización del servicio** hacia este tipo de cliente específico, debe radicar en el trato recibido, la calidad del alojamiento, calidad de la comida, transportes, ocio y limpieza. Para que la valoración del turista sea alta y muy positiva y vaya a su país con el recuerdo de la estancia. Sólo una buena experiencia en sus vacaciones hará que cuando llegue a su país de origen cuente a familiares y amigos lo bien que se lo ha pasado. Volviéndose a rescatar nuevos clientes.

5. IMPACTOS DEL TURISMO

La construcción de urbanizaciones, hoteles, playas artificiales, avenidas, puertos, piscinas, la instalación de centrales eléctricas, refinerías de petróleo, potabilizadoras, la extracción de arena para la regeneración de playas e incluso las actividades científicas y de recreo como el buceo, así como el asentamiento de núcleos urbanos sin las infraestructuras necesarias, han ido transformando la franja costera de algunos territorios e incluso los fondos someros. Todo esto conlleva una pérdida de hábitat modificando nuestros frágiles ecosistemas, cambios en la dirección de las corrientes y procesos de sedimentación que modifican los fondos rocosos, así como, **cambios en el paisaje** y modificaciones de la *calidad de las aguas*.

El consumo doméstico, el riego para la agricultura del interior y la densidad industrial contribuyen a acentuar los desajustes entre demanda y disponibilidad de recursos. Las nuevas modalidades agrícolas (cultivos) y las actividades turísticas (campos de golf, parques y juegos acuáticos, jardines y piscinas) demandan grandes cantidades de agua pero si además le sumamos la sobreexplotación de los acuíferos y la escasez de precipitaciones en la época estival el problema se agrava. De igual forma, la conservación de los espacios naturales también se ve afectada por esta situación. Por tanto, se debe hacer un **uso racional del agua**, utilizándola en cantidades adecuadas y, depurando al máximo las aguas residuales. Frente a la degradación a la que se está sometiendo al medio natural, hay que tener en cuenta los planes de ordenación territorial, prever el impacto ambiental y regular y racionalizar la explotación de los recursos naturales en espacios turísticos. Y para aquellas zonas con un alto grado de alteración, hay que tomar medidas de protección urgentes y, adecuar su uso y explotación a la capacidad asimiladora y productora del medio. La mejor protección para un tramo costero es la existencia de una playa. Su importancia está basada en el elevado valor de la franja litoral y su atractivo para la industria turística.

6. LA COMPATIBILIDAD DEL DESARROLLO Y LA PROTECCIÓN

Una de las maneras de conseguir esta compatibilidad es a través de los **empleos relacionados con el medio ambiente**: limpieza de palmerales, rehabilitación de bancales, rehabilitación de senderos, educación ambiental, guía de ruta, gestión de residuos, gestión del agua, protección y mantenimiento de las zonas naturales, control de la contaminación, auditoría ambiental... Actualmente, existe la necesidad de establecer planes de actuación en zonas e intentar el rechazo de la juventud hacia la actividad agropecuaria mediante la generación de empleo. Esa compatibilidad entre desarrollo y protección del patrimonio natural, patrimonio artístico, religiosos, civil, es posible con iniciativas empresariales y de formación que acompañen la actividad profesional. Actuaciones en campos que van desde la recuperación del patrimonio histórico y natural; la potenciación de casas y hoteles rurales; la creación y uso de los centros socioculturales; la mejora y puesta en función de redes de riego y agua potable; importantes actuaciones de restauración y acondicionamiento de senderos, palmerales y pistas agrícolas que facilitarán el desarrollo de caseríos en declive. Los ejes organizativos de un Plan de actuación pueden ser los siguientes, todos estos son fuentes generadoras de

empleo:

Tabla 1. Ejes organizativos de un Plan (ejemplo)

EJES ORGANIZATIVOS	ÁREAS DE ACTUACIÓN DEL PLAN
Eje I: Agua y energía	Área 1: Agua Área 2: Nuevas fuentes de energía Área 3: Gestión de residuos
Eje II: Patrimonio y Turismo	Área 4: Naturaleza y paisajes Área 5: Patrimonio cultural y religioso Área 6: Turismo
Eje III: competitividad: Formación e innovación Tecnológica	Área 7: Transporte Área 8: Agricultura, ganadería, pesca, sector agroalimentario, artesanía Área 9: Infraestructura y equipamientos colectivos Área 10: Competitividad: formación, empleo e innovación tecnológica

En relación a esta tabla, se debe conseguir un equilibrio entre los ejes de actuación. Si bien, podemos señalar que tiene mayor peso las áreas relacionadas con el **turismo de calidad y patrimonio (natural y construido)**, uno de los objetivos de nuestro trabajo. Esta creación de empleo, supone una mejora de la competitividad y dinamización del tejido productivo y facilitará el nacimiento de nuevas pymes. Cimentar una **estrategia de desarrollo sostenible en la línea ha sido una filosofía que inspira esta ponencia desde el comienzo**. Sin embargo, buscar el compromiso entre las necesidades del desarrollo inmediato, las capacidades de gestión de la inversión planteada y la preservación de los activos básicos del desarrollo del futuro, es una tarea extremadamente compleja que sobrepasa los marcos políticos convencionales y que demanda altas dosis de imaginación y participación.

Es obvio que todas las áreas repercuten en el empleo, bien directamente o indirectamente. No podemos concebir un plan para luchar contra el abandono de las actividades a fines a la conservación y el mantenimiento del medio ambiente y el patrimonio, si no se tiene previsto contar con acciones para fomentar la creación de riqueza, de empleo que es lo que va a provocar el asentamiento de la población. Para centrar el tema de la creación de empleo, vamos a centrar nuestro objetivo en tres de las 10 áreas de actuación propuestas: el área 4 “**Naturaleza y paisajes**”, el área 6 “**turismo**”, y en el área 10 “**Competitividad: formación, empleo e innovación**”.

Naturaleza y paisajes: restauración de banales y poda de palmerales

La sensibilización creciente de la población con la problemática medioambiental, facilita, cada vez en mayor medida, la introducción de reglas de protección para los espacios naturales. Paralelamente, se produce una fuerte demanda de los lugares de ocio: parques y reservas naturales, exploración submarina,... Así, nos encontramos con nuevas actividades profesionalmente altamente cualificadas y empleos interrelacionados con los trabajos de mantenimiento, vigilancia y promoción de esos espacios y entornos.

Turismo: rehabilitación de inmuebles para turismo rural y la recuperación de senderos

En materia de turismo, las tendencias han agrandado el interés por las nuevas fórmulas asociadas al turismo rural o de tipo cultural, más respetuosas con el tejido local y con el entorno natural. Este tipo de actividades permite aumentar la empleabilidad, de forma duradera, de profesionales competentes. Las acciones deben ir encaminadas a la **rehabilitación de senderos, la rehabilitación de miradores integrados con el entorno, la creación de centros de visitantes y, sobre todo, la rehabilitación de viviendas para turismo rural** que se ha convertido en uno de los sectores más importantes de la economía regional, estrategias básicas para la recuperación del patrimonio seriamente amenazado. En cuanto a la **mejora y recuperación de senderos** indicar que hay que seguir profundizando en complementarlo con otras iniciativas económicas ya que conectan espacios naturales y paisajes de interés con núcleos rurales, muchos de ellos en declive poblacional. Los senderos se pueden convertir en motor para la revalorización del patrimonio rural y en el establecimiento de una oferta de calidad.

Competitividad e innovación: Formación, empleo y sociedad de la información

Todos nos pondremos de acuerdo que en la base de la despoblación de una zona y en su declive está **la escasez de alternativas para quienes la habitan**. Hoy en día, al economía está basada cada vez más en métodos relacionados con las nuevas tecnologías y el establecimiento de redes de cooperación interempresarial; las pequeñas y medianas empresas necesitan el apoyo de los agentes locales para fortalecer su posición en el mercado, poder hacer frente a los avances tecnológicos y mejorar la calidad de sus servicios. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación permiten dar respuesta a nuevas necesidades, ya sean de la ciudadanía, de las trabajadoras y los trabajadores, de las empresas - en particular de las PYME.

7. TURISMO RURAL

Es interesante abordar un apartado dedicado al turismo rural como otra posible alternativa al turismo tradicional de sol y playa. Los beneficios serían múltiples:

- 1) Niveles de calidad mínimos que garanticen la satisfacción de los clientes, mejorando la puesta en el mercado de la oferta. A las bondades paisajísticas y de entorno en cuanto al medio rural, hemos de buscar un trato diferencial y, sobre todo, más humano con el cliente.
- 2) Rehabilitación y revitalización de las áreas rurales empobrecidas, con ello una mejora del entorno.
- 3) Medida para que todas las licencias a propietarios se hagan bajo la base de que su vivienda debe tener unos criterios urbanísticos.

- 4) Ayudas económicas a agricultores y ganaderos para herramientas y técnicas nuevas que sirvan de aliciente para seguir trabajando la tierra.
- 5) Movilidad²⁷⁶ de un espacio.

Garantizar un desarrollo sostenido en el mundo rural, de manera ordenada y con las garantías de que no crezca de forma desproporcionada, sino por el contrario, nos garantice un respecto al medio y a sus gentes.

Para concluir conviene tener en cuenta que el turismo rural no es un negocio cerrado en determinados puntos de la geografía rural, sino que, se encuentra dentro de un paisaje que también debe ser conservado. El 60% de las empresas cuyo ámbito de actuación se desarrolla en el medio rural no sobrepasa el primer año de existencia por la falta de cualificación en aprehender cómo se debe gestionar este producto. Además, el considerar por parte de muchos empresarios esta actividad como una actividad secundaria, complementaria, o incluso marginal.

El producto rural debe aprovechar del sector convencional precisamente el constituir un destino turístico plenamente implantado en los mercados emisores, así como, el disponer de las estructuras comercializadoras plenamente desarrolladas (operadores, régimen de vuelos, etc.) Así, como Baleares, Canarias es una Comunidad Autónoma donde el turismo rural se puede integrar perfectamente en el circuito comercializador de tour operadores. Aunque, el turismo rural se ha conformado en Canarias como un producto netamente turístico quizás en exceso, a diferencia del modelo seguido en otras regiones españolas donde ha estado más cercano al planteamiento del agroturismo (mayor coincidencia con el medio rural en cuanto a participar de su agricultura, productos gastronómicos, etc.) el turismo rural no debe ser concebido como un producto cerrado en sí mismo. Es decir, un alojamiento rural o una actividad complementaria no deben entenderse solamente como ese producto específico y aislado sino interconexionado con todo el conjunto de actuaciones que se producen en ese lugar (agricultura, gastronomía, artesanía, transportes, etc.)

Asimismo, en el ámbito del turismo rural, la práctica de actividad física puede proporcionar a quien la realicen beneficios en el desarrollo de las propias capacidades, mejora de las capacidades de relación con el espacio físico que nos rodea y, la vivencia de situaciones de relación social. Para ello, se pueden realizar las siguientes actividades: paseos, senderismo, bicicletas de montaña, escalada, juegos en la naturaleza, etc. las cuales, constituyen otras alternativas al visitante alejados del sol y la playa acordes con el entorno natural y cultural en que se está haciendo turismo rural.

El turismo rural es una actividad complementaria a la agricultura que contribuye, de un lado, a mantener el paisaje, y del otro, a evitar polos de emigración hacia

²⁷⁶ No sólo de capital en términos económicos, sino a movilidad de recursos humanos con el fin de evitar el fenómeno de despoblamiento en las áreas rurales. Evitar los trasvases de población joven a la costa en busca de trabajo, haciendo del campo también un eje de desarrollo. Distribución de la riqueza y de los efectivos demográficos.

las áreas más turísticas De ahí la importancia de promocionar y potenciar el turismo rural, siempre que no se superen los mínimos parámetros medioambientales y de capacidad de carga.

Es un compromiso con la calidad: ofreciendo un alojamiento confortable e integrado y respetuoso con el paisaje, el trato cordial y afable, directo por el propietario o prestatario del servicio.

En los últimos tiempos la oferta en Canarias para quienes busca una mejora de la salud se ha visto aumentada con la creación de varios **spa** Center. La palabra spa proviene de la expresión “**salus per aquam**” (Salud por medio del agua). Un spa dispone de un espacio de bienestar donde se aplican los tratamientos que se realizan con agua. El spa busca en mayor grado conseguir relax, vitalidad y salud. La fe en las propiedades curativas del clima y de las aguas canarias fue extendiéndose. Llegaron a ser especialmente importantes la Fuente Santa de La Palma- enterrada por las lavas del volcán de San Antonio.

8. CONCLUSIONES

No nos podemos focalizar de una manera precipitada a intentar buscar un modelo de gestión turística óptimo y buscar unas herramientas adecuadas. Si analizamos el Ciclo de vida de un destino turístico Butler (1980). En las fases en las que se forma el destino turístico y es necesaria una inyección de capital, no viene mal la inversión extranjera. Pero, cuando hablamos de un destino consolidado (lo que se observa a mitad de la curva, lo que sería la mitad del proceso), cuando se supone que el destino turístico ha captado de alguna manera u otra, directa o indirectamente, beneficios de esta actividad es, cuando se debe empezar a invertir y promocionar ante una posible fase de declive turística o comience a hipotecarse el suelo en manos foráneas.

Tenemos que ver a los inversores, negociar con ellos, pero nunca hipotecar nuestras tierras. De esto la contrapartida deriva en que los touroperadores, cadenas hoteleras, empresas que proceden del exterior, vuelvan los beneficios al exterior en formas de divisa. Un ejemplo sencillo, touroperadores alemanes contratan paquetes turísticos de todo incluido a bajo precio. Con lo cual, del 100% del gasto turístico que iba a ser ese turista, casi un 50% se queda en Alemania. Esto es ilógico, cuando hace uso del paisaje, consume recursos naturales (hace uso del agua, la energía, genera residuos, etc.). Con lo cual, los impactos de la actividad turística sobre los recursos naturales no son amortizables por ningún lado. Además, supone un estancamiento de la economía local y de las señas de identidad.

Pero lo grave del proceso es, cuando los empresarios llegan a esta fase de Estancamiento manifestada en la gráfica del **Ciclo de Vida de un Destino Turístico**, muchos de ellos no rejuvenecen la planta alojativa obsoleta o muestran interés por mejorar sus servicios, sino que se cansan, una vez machacado el territorio, natural y culturalmente, se marchan a otros lugares. Esto está sucediendo actualmente en algunas islas turísticas.

La primera batalla es aunar esfuerzos entre, empresarios e instituciones de todo tipo para lanzar estrategias de rejuvenecimiento y elevar la calidad de los servicios turísticos. Pues, los recursos naturales y humanos son fundamentales para fomentar la actividad turística de una manera autóctona y sostenible económica y medioambientalmente, los hemos podido ver a lo largo de este trabajo de investigación.

Así, en última instancia, las razones de oferta externa son las que van acondicionar el gasto del turista. Por ejemplo, tenemos que utilizar energías renovables nuestras (solar, eólica) para que los excedentes no vayan a parar a las empresas petrolíferas, una vez más, los beneficios se quedan fuera. Las condiciones ecológicas y medioambientales demandan un freno a las urbanizaciones no sólo sobre el suelo agrícola o espacio natural sino que, hemos de limitar el libre asentamiento de población en el territorio porque lo requieren nuestros limitados recursos, tanto culturales como físicos²⁷⁷.

Hay que evitar la falta de calificación de terrenos urbanizables²⁷⁸, lo que lleva aparejado, como consecuencia, un proceso especulativo, sin precedentes. Por otro lado, se hace necesario una política de descentralización en materia de planeamiento. Con relación a esto, en los últimos años, se ha relajado la intervención de administraciones y algunos estamentos políticos en la ordenación del territorio, pues se han dejado muchas de estas funciones en manos de los intereses del sector privado, hecho por el cual han salido las tan urgentes Leyes de Moratoria Turística o Desarrollo Sostenible. Dentro de las bases democráticas del planeamiento se le debe conceder un nuevo papel a las instituciones locales en donde la participación de la población como objeto y sujeto del desarrollo adquiera un rol específico.

Respecto a la repercusión sobre el espacio, tres cuestiones:

- 1) Rehabilitar y revalorizar determinados espacios afectados por graves problemas de abandono, en particular, áreas rurales, las cuales en su día dieron de comer a nuestros antepasados.
- 2) Cualquier proyecto debe estar acompañado de una exhaustiva evaluación de impacto.

Por ejemplo, ante la construcción de cualquier carretera, estudiar las consecuencias sobre el equilibrio medioambiental y paisajístico de la zona de actuación. Asimismo, análisis de los beneficios como de las desventajas sobre la población. No se puede seguir construyendo carreteras eternamente. Para ello es necesaria una intensa tarea de educación de la población y fomentar el transporte público de pasajeros, ya que el ritmo de crecimiento del parque automovilístico es insostenible.

²⁷⁷ El suelo productivo se está acabando en costa, en medianías, cumbre, en donde se pueda se pone un ladrillo.

²⁷⁸ Según la legislación vigente, en España hay tres categorías de suelo: el urbano, el urbanizable (subdividido en programado y no programado) y el no urbanizable. El mantenimiento de estas categorías es la base para un control del crecimiento de las ciudades y su recalificación.

Respecto a los servicios en el territorio, establecer una zonificación de sobre la base del porcentaje de efectivos demográficos y los equipamientos e infraestructuras que necesita cada municipio.

En el marco de actuación dentro de un espacio urbano, una planificación estratégica por las presentes y futuras actividades económicas y por el volumen de población que se puede ver afectada.

De tal manera, para apaliar el fenómeno de la polarización, nunca conviene que una determinada área equipare toda la centralidad ni económica, ni política, ni social, en detrimento de otras. En mi opinión, una actuación correcta sobre el territorio es aquella en la que hay una redistribución equitativa de las actividades económicas en beneficio de todos y, una utilización óptima del suelo, sin que la especulación del suelo sea el fiel reflejo de desequilibrios que distorsionen la calidad paisajística, ambiental, y social de un espacio.

Fomento de nuevas actividades ligadas al disfrute público cuyos beneficios reviertan en los habitantes de la zona y áreas de influencia, mediante actividades de educación y ocio ambiental, o una oferta de un servicio turístico por parte de los titulares de una explotación agraria como actividad remunerada, lo que se conoce como agroturismo puesto marcha y con éxito en muchas zonas de España.

Patrimonio Histórico. Impulsar el valioso patrimonio arquitectónico, histórico español y humano que debe promoverse, tanto para su conservación como para su conocimiento y disfrute de la población y quienes nos visitan.

Un modelo encaminado a buscar alternativas y propuestas anteriormente señaladas, se intenta recuperar aquellos encantos que se han perdido y procurar un progreso económico y social solidario y ecológicamente equilibrado mediante la recuperación y rehabilitación del territorio deteriorado y la aplicación de una estrategia alternativa social, económica y ambiental permitiendo a todos el futuro disfrutar del entorno. Un plan de gestión que establezca una ponderación entre todos los indicadores anteriormente señalados. Por ejemplo, qué peso le damos a las infraestructuras y a los bosques o la agricultura. Ejemplo: Plan Hidrológico²⁷⁹, utilización racional del suelo, política forestal. Debemos valorar en el PIB no sólo datos económicos sino otros de carácter cualitativo como, deterioro de ecosistemas, contaminación de acuíferos, degradación del litoral, etc. Pues, la ***salud de un territorio se mide en su Medio Ambiente.***

Será un nuevo modelo que parta de la base que se hace necesario un cambio en los estilos de producción y consumo en contra de evitar la contaminación y degradación y en pro de una integridad de los ecosistemas.

9. PLANIFICACIÓN TURÍSTICA

La planificación del suelo turístico no es tarea fácil por la importancia de los intereses creados y la especulación del suelo. Como vemos, es una etapa de

²⁷⁹ Debido al crecimiento demográfico, un plan que contemple y prevea los riesgos de la falta de agua al tratarse de un recurso básico: Proyectos de desalinizadoras, depuradoras, etc. Como componente del medio natural se deben cuidar nuestras playas utilizadas como atractivo para el turista, hacer una adecuada canalización de las aguas pluviales y fecales.

máximo apogeo turístico y, aunque el modelo turístico no esté todavía definido los ayuntamientos no pueden sacar a la luz multitud de proyectos o anteproyectos (campos del golf, puertos deportivos, planes parciales) que precipiten la planificación y la evolución que debe seguir un destino turístico. El objetivo principal sería preguntarnos qué tipo de turismo queremos, en qué cantidad²⁸⁰ lo necesitamos y de que manera ubicarlo en el territorio²⁸¹, haciendo alusión a conceptos tales como capacidad de carga, desarrollo sostenible, sensibilidad medioambiental, etc.

Una de las medidas eficaces y necesarias es, la necesaria aprobación de **Planes de Ordenación Territorial**, que sea la suma de la potencialidad de los recursos territoriales ordenarlos en tiempo y plazo, para ofertar una variada tipología de turismo.

La ocupación de un espacio, no siempre viene marcada por los intereses de la actividad turística, sino también por el volumen de población de un lugar. A medida que aumente la densidad demográfica, las necesidades de nuevas viviendas serán cada vez mayor. En los Planes Insulares de Ordenación se contempla estos aspectos y otros como las proyecciones demográficas, con el fin de ver las necesidades en infraestructuras y equipamientos a medida de que su población aumente. Por eso; decíamos que la planificación debe ser un proceso en continuo en el tiempo y en el espacio.

Es necesario preservar los recursos naturales y, desde lo que se observa muchos municipios españoles tienen la idea de construir en la costa más puertos deportivos u otro tipo de edificaciones con los siguientes cambios en el paisaje. Este trabajo de investigación recoge algunas recomendaciones esperando que instituciones locales hagan un buen uso de ellas:

En primer lugar, se puede diversificar la oferta pero hacerlo de manera limitada. Se debe construir a medio plazo un solo puerto deportivo y un campo de golf. Pero no siete y siete. El consumo del espacio se puede emplear mejor para otro tipo de actuaciones tales, como carreteras, mejora de aeropuertos, equipamientos de todo tipo, o infraestructuras para la deposición de residuos sólidos, los derivados del consumo energético y del agua. Muchas veces, en la planificación adquieren un papel primordial, las necesidades de la población de la instalación de más depuradoras, desalinizadoras que abastezcan de agua a la población residente y foránea (turistas que consumen un gran volumen de agua²⁸²) que, los intereses creados o la especulación en ciertas actuaciones urbanísticas comentadas anteriormente.

El mar también es otro recurso donde desarrollar todo tipo de actividades

²⁸⁰ Para ello necesitamos comparar el número de camas en relación con la superficie y con la población de derecho y foránea. Camas de calidad, en una localización adecuada.

²⁸¹ Desde la planificación, hay que vigilar las actuaciones. Deben ser actuaciones puntuales, a pequeña escala, limitadas en cantidad y muy importantes en calidad.

²⁸² La isla de la Palma a pesar de ser una isla con mayores recursos hidrológicos dentro del Archipiélago, registra un consumo de agua por turista muy superior a un autóctono (Machado, 1990)

relacionadas con el turismo deportivo (windsurf, campeonatos de pesca, submarinismo, etc.).

Potenciar unas u otras tipologías desde la planificación depende del modelo turístico que para su territorio requiera su población, siempre que sea un modelo sostenible con una perdurabilidad en el tiempo para disfrute de las futuras generaciones. Según el artículo 5 de los Códigos de ética del Turismo, aprobado recientemente por la Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo relativo al turismo como actividad generadora de beneficios para las comunidades de destino, se dice que las poblaciones locales deben participar equitativamente en los beneficios económicos, sociales y culturales generados y especialmente en la provisión de los puestos de trabajo creados. Por ello; el turismo como actividad generadora de empleo debe reinvertir sus beneficios en la **población local** de la zona y no que, como una vez más, las inversiones procedan del exterior para volver de nuevo a él en formas de divisa.

En definitiva, en la ordenación del territorio, hay que observar que el desarrollo turístico en el tiempo conlleve un aumento del nivel de vida del conjunto de la población. Esto será síntoma de la riqueza de un territorio.

Del mismo modo, se debe evitar polos de bipolarización o divergencia. Para que los beneficios sean equidistributivos para toda la población, debe existir una redistribución de los recursos humanos y de la actividad turística. Se deben evitar zonas de concentración turística, polos de atracción de la población en busca de mano de obra barata, zonas con un alto grado de urbanización y excesivo consumo del suelo, a favor de zonas de dispersión concentrada.

Existen numerosas legislaciones tales como las **Leyes de Ordenación del Territorio y las Leyes de Ordenación del Turismo**, que son un buen precedente al respecto de lo que más conviene para adoptar un modelo turístico diversificado y socialmente sostenible, a partir de fórmulas de protección de nuestros recursos naturales, culturales y formas de vida.

Por ejemplo; una de esas fórmulas puede ser la declaración de “zona turística” en los Planos Insulares que obliga a los ayuntamientos a adaptar su planeamiento para incorporar las limitaciones, restricciones y obligaciones específicas que deriven de tal declaración.

Las recomendaciones relativas a la aplicación de criterios sostenibles se resumen a:

- a) Alcanzar un alto grado de participación en las redes de intercambio de información sobre experiencias internacionales de gestión medioambiental del turismo.
- b) Elaborar manuales sobre prácticas “ambientalmente amistosas”.
- c) Desarrollar programas de evaluación ambiental de las instalaciones turísticas.
- d) Introducir los criterios de reducir, reutilizar, reciclar y racionalizar en los establecimientos alojativos.

Hay que buscar la demanda en otros mercados, quizás, los nuevos países incorporados recientemente a la Unión Europea ofrecen nuevas posibilidades donde poder promocionarse como destino turístico.

Mercados como el peninsular español, el noruego, el austriaco, el danés, países con una alta moneda conviene mirarlos de cara a una rentabilidad económica futura. La política de promoción encaminada a captar nuevos mercados debe ser cuidadosa con su oferta. Aunque, siempre es necesario diversificar la economía no sólo en turismo sino en otras actividades (agricultura, ganadería, pesca) pues, eso será síntoma de la riqueza de un territorio y ante cualquier situación de crisis política en el exterior o catástrofes naturales, donde el turismo sufra un declive, la agricultura local o ganadería pasarán a tener un primer plano y un papel relevante para la subsistencia de la población.

Desde la planificación territorial debe existir un desarrollo sostenible y armónico por los diferentes usos que compiten en un espacio (llámense, agricultura, ganadería, turismo, etc.) que dan empleo a una suficiente mano de obra diversificada. De tal modo, en mayor o menor medida, todas estas actividades proporcionan beneficios para la isla; ya sean, económicos o sociales. De ahí; la importancia de que sean compatibles, por ejemplo, en el uso del agua que todas ellas demandan. Además, existe sinergias entre las distintas actividades, de tal manera; la agricultura tradicional mantiene un paisaje contribuyendo a la conservación de valores que constituyen atractivos para el **desarrollo turístico**. De ahí, la importancia de la protección de los activos ambientales.

Los parámetros de medición en modelos de gestión de ordenación y medio ambiente, se debe trazar en el límite preciso de camas y en unos mínimos estándares aceptables con la capacidad de carga. Procesos de planificación turística a pequeña escala, salvaguardando o integrando de manera armónica los valores ecológicos, sociales y culturales preexistentes.

Actualmente, en los mercados turísticos nacionales e internacionales, aumenta la demanda de turismo en lugares libres de masificación y entornos no degradados. Esto es una potencialidad en la isla de La Palma, al contrario de la masificación de turistas en entornos muy deteriorados que sufren el sur de algunas islas turísticas. Como, por ejemplo; el sur de la isla de Gran Canaria. Siendo un factor clave, la creciente valoración de la **calidad ambiental** en la elección de los destinos. La Agencia Europea del Medio Ambiente, ya viene trabajando desde hace algún tiempo en la formulación de indicadores de turismo sostenible.

Los criterios de calidad ambiental lo podríamos definir para los establecimientos alojativos (hoteleros o extra hoteleros) en los sistemas de saneamiento, eficiencia energética, medidas para el ahorro del agua, integración del establecimiento en cuestión con el paisaje del entorno, etc. En este sentido, se propone dar prioridad a las formas de turismo tendentes al ahorro de recursos, principalmente, agua y energía, que son los que más consume el turista. Ya que, supone todo un hándicap para algunos ayuntamientos gestionar un importante volumen de residuos, sobre todo, en las temporadas altas (verano) del turismo cuando más uso se hace de ello.

Un modelo turístico óptimo debe compatibilizar la preservación de los recursos naturales²⁸³ con el mantenimiento de la identidad cultural. Se trata de un desarrollo turístico que persiga satisfacer las necesidades y deseos de la población local, además, de satisfacer las demandas de los turistas.

En la planificación territorial y en el modelo turístico operacional a corto o medio plazo, una de las medidas pasa por hacer una zonificación con las zonas de la isla más sensibles en las que habrá que establecerse límites de capacidad de carga²⁸⁴ y límites de desarrollo turístico.

La rápida promoción de proyectos turísticos generan, a veces, unos ritmos de crecimiento del turismo muy acelerado provocando mayores y más irreversibles impactos. Y, cuando el crecimiento de la demanda es superior a la evolución de propio destino turístico, se dan problemas de reducción de la calidad de la experiencia turística de los visitantes.

La estrategia más adecuada pasa por conocer las peculiaridades del medio natural y humano mediante un estudio interrelacionado de variables en el tiempo (evolución) y, por otro lado, los recursos económicos para saber cómo gestionarlos. Se hace necesario un cambio en los estilos de producción y consumo en contra de evitar la contaminación y degradación en pro de una integridad de los ecosistemas. Dos cuestiones:

Papel de las entidades municipales frente al capital foráneo o inversiones extranjeras extensivas es fundamental.

Y, al margen de las renovaciones estructurales en servicios y oferta de ocio: prolongaciones de paseos, construcción auditorios, aparcamientos, centros comerciales, etc. El turismo no se puede consolidar si no se atiende a otras variables. Dentro de esta misma área existen también, problemas de inmigración, inseguridad, etc.

Pero, ante de cualquier implantación del modelo se debería tener en cuenta una serie de indicadores:

- capacidad de carga
- cuántos turistas necesitamos
- y, a partir de ahí creamos los resorts turísticos necesarios

Aunque la realidad es otra bien distinta se sigue explotando el territorio donde es difícil entrar en una cultura del ahorro. Los empresarios buscan los beneficios a corto plazo, en sectores como el de la construcción. A largo plazo, un enorme desastre ambiental donde el capital no conoce de fronteras. Si los turistas que nos visitan deciden irse lo harán. Es una equivocación el pensar en producir y consumir nuevo espacio turístico, cuando no se cuida la oferta alojativa muchos hoteles están deteriorados. A este paso, el siguiente objetivo es la especulación

²⁸³ Porque de la calidad del medio ambiente y en el estado en que se encuentre los recursos naturales, va a depender la competitividad y rentabilidad a largo plazo del producto turístico.

²⁸⁴ Es la relación óptima entre los recursos ambientales disponibles en la isla y el volumen de visitantes recibidos.

del suelo rústico.

Otro aspecto que no se puede dejar aparte es, el cliente que nos va a fidelizar año tras año con su visita, siendo importante estudiar el perfil de éste, la valoración de los servicios y el gasto turístico en destino. En definitiva; esto nos dará la tipología de turista (turista de alto poder adquisitivo o clase media, o turismo de masas). Esto es primordial conocerlo para saber lanzar las estrategias promocionales, de marketing y de venta, sobre el tipo de turismo que nos interesa más para la isla. No obstante, se hace necesario en cualquier destino turístico diversificar la oferta (turismo de ocio, cultural, de congresos, turismo rural, deportivo, etc.) ante la competencia de los mercados turísticos más consolidados a nivel mundial.

Desde la planificación, el respeto hacia el medio ambiente y hacia los recursos naturales debe estar presente, ya que el soporte físico es donde se va a desarrollar la actividad turística.

El tipo de **análisis turístico** se debe hacer desde el punto de vista *urbanístico a través de* datos de cuantificación de la entrada de turistas, de capacidad alojativa, ritmos de crecimiento²⁸⁵, indicadores de densidad (nº de mt² consumidos por plaza alojativa o para la totalidad del espacio turístico) junto a otros parámetros de medición que deben estimarse en el modelo de gestión turística pero que, raramente, aparecen reflejados en los P.O.U (Planes de Ordenación Urbana) y Planes Insulares tales como; la capacidad de carga, capacidad de absorción²⁸⁶, indicadores de sostenibilidad, indicadores de aeropuertos.

A la vez, debe existir información contrastada, comparada y concertada por los distintos organismos o autoridades competentes que operan dentro del sector turístico. Ya que; actúan sobre el territorio, la mayoría de las veces, de forma inconexa lo que supone un obstáculo a la hora de gestionar un espacio.

También hacer un análisis actual de la ocupación del suelo, densidad, consumo del espacio para el ámbito geográfico estudiado. Un análisis que según el mismo, obedece a unos criterios de funcionalidad a tener en cuenta a la hora de organizar el territorio.

Existe la necesidad de determinar unidades ambientales con la capacidad máxima de uso de esta actividad antrópica.

Debemos aprovechar las ayudas que nos llegan de la Unión Europea para el desarrollo y, no para un crecimiento insostenible.

Por tanto; el futuro y el secreto de un destino turístico está en el diseño turístico y no en el número de camas.

²⁸⁵ Infraestructuras se han potenciado de manera notable en los últimos años (construcción de circunvalación, vías rápidas). La construcción junto al fenómeno de la segunda residencia se han intensificado en los últimos años en todo el estado español.

²⁸⁶ Capacidad de absorción: la relación entre recepción de turistas y oferta de plazas

10. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA

Pensamos como he venido mostrando a lo largo de este estudio, que los productos turísticos a ofertar son múltiples y variados (turismo cultural, de congresos, patrimonio histórico-artístico, parques nacionales y reservas naturales junto a la variedad de paisajes de España.

Por todo esto, nuestro tema de investigación se ha basado en ofrecer un modelo turístico diversificado, así como una apuesta por la calidad, siempre dentro de un entorno de **sostenibilidad y protección del medio ambiente**.

Sobre todo, intentar elaborar un modelo **turístico operacional sostenible** en base a un turismo diversificado. Propuestas como la planificación estratégica de intentar reconvertir un espacio turístico degradado e un espacio innovador para el visitante y captar nuevos mercados

La ética de construcción masiva sobre espacios singulares y limitados, no debe dominar sobre la lógica del territorio

Por otro lado, la promoción es uno de los pilares básicos de la política turística. Presentar las excelencias de un lugar en el mayor número de puntos posibles del planeta es necesario para dar a conocer el destino. El objetivo es captar mayor número de visitantes y, a ser posible, turistas de alto poder adquisitivo.

Canarias participó en 2007 en más de sesenta ferias y eventos por todo el mundo llevando en cada caso una estrategia específica acorde al país donde se promociona, las características de sus habitantes, sus gustos y preferencias, su nivel adquisitivo, etcétera.

Para lograr un impulso de las capacidades del sector mediante la mejora y la formación de sus recursos humanos, establecer un modelo coordinado entre los diferentes departamentos y agentes con responsabilidad sobre la mejora del sector. Pues; los agentes económicos y sociales del sector son los verdaderos protagonistas y el principal motor capaz de impulsar el Destino Turístico.

11. BIBLIOGRAFÍA

REAL DECRETO – Ley 9/2000 de Evaluación de Impacto Ambiental. Anexo I

MORALES MORA, M. (1995): Los Espacios Naturales de Gran Canaria. *Editorial Globo. La Laguna, Tenerife.*

V.V.A.A (2000): Protección y Uso del Territorio en La Palma. Ed. Excmo. Cabildo Insular de La Palma, Santa Cruz de La Palma, Julio de 2000.

GUÍA SOBRE TURISMO CANARIAS 2005. La Provincia. La Opinión

RUTA ARCHIPIÉLAGO. Octubre 2004. Revista mensual de promoción del mundo rural canario.

GOBIERNO DE CANARIAS. Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente. Plan Integral de Residuos de Canarias 2000-2006

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO (1989): Ley de Costas-The Shores Act. *Madrid, España*

Cámara Oficial de Comercio: INDICADORES ECONÓMICOS DE CANARIAS 2003. Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Las Palmas

ANUARIO ESTADÍSTICO DE CANARIAS 2003. Instituto Canario de Estadística. Gobierno de Canarias.

V.V.A.A (2003): Desarrollo rural en territorios insulares. ED.: Centro de Cooperación y Desarrollo Territorial de La Universidad de Oviedo. Excmo. Cabildo Insular de La Palma.



Análisis del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto 43/2007, de 13 marzo.

Eva María López Tubía

Jurista

RESUMEN

El Decreto 43/2007, de 13 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 2 de abril de 2007) incluye en el ámbito de ordenación de dicho Plan Territorial a 62 municipios de la Comunidad Autónoma. El Plan destaca por su zonificación, desarrollando las categorías de ordenación y definiendo usos del suelo y actividades. Asimismo, introduce de forma expresa un régimen de coordinación con los diferentes instrumentos de planificación territorial (Planificación Ambiental o de Medio Natural, PTP y otros Planes Territoriales Sectoriales).

The Decree 43/2007 of 13 March, on finally approval of the Sectorial Territorial Plan of Coastal Protection and Management from the Autonomous Region of The Basque Country (BOPV of 2 April 2007) includes in the field of management of this Territorial Plan at 62 municipalities in the Autonomous Region. The Plan emphasizes on his Zoning, developing the Management Categories and defining Land Uses and Activities. Also, enter expressly a Coordination Regime with different Territorial Planning tools (Environmental Planning Or Natural Plans, PTP and other Sectorial Territorial Plans).

1. LA REGULACIÓN DE LA MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL LITORAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco aprobado como Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, con fecha de 5 de noviembre de 1980 recoge de manera expresa en su artículo 10.31 la competencia exclusiva en la materia de Ordenación del Territorio y del Litoral, Urbanismo y Vivienda. Toda vez que se trata de una competencia exclusiva del Gobierno Vasco, queda pendiente el reparto interno de competencias, existiendo, como señala Ávila Orive²⁸⁷, dos corrientes: una foralista y otra comunitaria, “más acorde con una adaptación de

²⁸⁷ÁVILA ORIVE, J.L., La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial, Civitas, Madrid, 1993, p. 162.

los derechos históricos a los tiempos presentes”. Por tanto, hasta que no se promulga la Ley 27/1983, de 25 de noviembre de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, la Comunidad Autónoma mantiene su competencia sobre Ordenación del Territorio, litoral y urbanismo. Tras la aprobación de la citada Ley de Territorios Históricos, se debe tener presente, su Capítulo Segundo, y en concreto, la corriente foralista señala el artículo 7. c., dónde se enumera las competencias de estos territorios. Según LASAGABASTER, I. y LAZCANO, I.²⁸⁸ el artículo 7. c. no resuelve de forma clara, en cuanto a la Ordenación del Territorio, las competencias que corresponden a los Territorios Históricos, si bien apuntan que éstos serán competentes para la aprobación de los Planes Territoriales Sectoriales (Artículo 16.2 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco) y la de adoptar la iniciativa de formulación de los Planes Territoriales Parciales (Artículo 13.1 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco).

1.1. La Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio en el País Vasco.

La Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOT), aprobada el 31 de mayo de 1990,²⁸⁹ define el concepto de Ordenación del Territorio, en el que “se integran el conjunto de actuaciones diseñables y realizables en orden a conseguir la más racional utilización del suelo y sus recursos, incluida la definición de las relaciones que han de establecerse entre las distintas instancias cuya actividad ha de incidir sobre los espacios territoriales”, pretende paliar los efectos del crecimiento urbano e industrial incontrolado producido en la segunda mitad del siglo XX, y dada la coincidencia competencial de diversas instancias territorial o sectorialmente sobre el mismo territorio.

1.2. Instrumentos de Ordenación Territorial previstos por la Ley de Ordenación Territorial

En el Título II de la Ley 4/90 “de los instrumentos de ordenación territorial del País Vasco” se analizan cada uno de ellos y sus relaciones. Los instrumentos previstos son tres: las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), los Planes Territoriales Parciales (PTP) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS). Por Decreto 206/2003, de 9 de septiembre, se regula el procedimiento para la aprobación de las modificaciones no sustanciales de las Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales (BOPV nº 185, de 23 de septiembre del 2003)

²⁸⁸ LASAGABASTER, I. et LAZCANO, I., *Régimen jurídico de la Ordenación del Territorio en Euskalherria*, IVAP, Oñati, 1999. p. 70.

²⁸⁹ Determinados preceptos de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco sufrieron suspensión de vigencia y aplicación por Providencia de 15 de octubre de 1990 (BOPV nº 223, de 8 de noviembre de 1990), si bien por Auto del 12 de marzo de 1991, se levantó tal suspensión (BOPV nº 70, de 4 de abril de 1991).

1.2.1. Directrices de Ordenación Territorial (DOT)

En el capítulo I la Ley 4/90 se definen las DOT. señalando que “constituirán el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación regulados en la presente Ley...”. La Ley 4/90 define once determinaciones mínimas que contendrá, los documentos de los que constará, su carácter vinculante y el procedimiento de elaboración. La vinculación de las Directrices podrá expresarse a través de la imposición de criterios de ordenación y uso del espacio, la exclusión de los criterios que se consideren incompatibles con las Directrices, la definición de alternativas entre varios criterios considerados admisibles y la simple recomendación de líneas de actuación. Desde los primeros documentos de Avance²⁹⁰ hasta la definitiva versión se han producido cambios en la Directriz, siendo modificada la matriz del MF (se reducen las Categorías de Ordenación que habían llegado a ser once, se simplifica la relación de actividades y usos regulados) y diferentes medidas de carácter vinculante que se daban en los primeros documentos tanto en las Directrices Generales como en las Propuestas de Acción Positiva. El desarrollo y posterior profundización de la Directriz del MF se ha reconducido hacia el planeamiento de desarrollo (PTS, los PTP para las diferentes Áreas Funcionales, Planeamiento Municipal, etc.).

Por Decreto 28/1997, de 11 de febrero, se aprobaron definitivamente las Directrices de Ordenación del Territorio (BOPV nº 29, de 12 de febrero de 1997), en ellas se establece un modelo territorial sobre la base de tres sistemas fundamentales: el medio físico (MF) como base y soporte del modelo territorial, el sistema de asentamientos y modelo territorial y las infraestructuras del modelo territorial. El concepto de Medio Físico que se incorpora en las DOT excede a la ordenación de los recursos naturales o ecosistemas naturales de alto valor para extenderse a todo el territorio, preocupándose de ordenar especialmente el suelo no urbanizable a partir de las llamadas Categorías de Ordenación, pues es la base sobre la que se asienta el modelo territorial propuesto para todo el medio físico, para el espacio rural entendido como suelo no urbanizable.

Como instrumentos fundamentales de ordenación se proponen los Planes Territoriales Sectoriales (PTS) y los Planes Territoriales Parciales (PTP). Las DOT son el marco de referencia que debe respetarse por los demás instrumentos de planificación, por lo que no habrá PTP sin la aprobación previa de las DOT. La relación entre las DOT y los PTP con los PTS es de jerarquía, ninguna prescripción de este último puede ir en contra de los anteriores, lo que conllevaría a la nulidad de la parte correspondiente de los PTS.

²⁹⁰ ESCOBAR GOMEZ, G. y HERRERA RUEDA, M. (1993): “Medio ambiente y ordenación del territorio de rango regional. El suelo no urbanizable en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco” , CyTET, (Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales) 1993, nº 98, pp. 525-532

1.2.2. Planes Territoriales Parciales (PTP)

Según la ley, “los Planes Territoriales Parciales desarrollaran las Directrices de Ordenación Territorial en las áreas o zonas supramunicipales que éstas delimiten, concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que las Directrices establezcan”. En el art. 12 se definen las determinaciones que los PTP. Todas estas determinaciones deben respetar el ámbito competencial garantizado a las Entidades Locales. Los PTPs vincularán en sus propios términos a los Planes urbanísticos regulados en la ley del suelo.

Uno de los principios sobre los que se ha desarrollado el Plan Territorial Parcial de Donostialdea-Bajo Bidasoa es la consideración de la información sobre el Medio Natural bajo dos puntos de vista. Por una parte, se han considerado aquellos espacios que están regulados por normas de carácter oficial, sea a nivel local, autonómico, estatal o comunitario; se trata de espacios como los Parques Naturales, Espacios de la Red Natura 2000, Planes Territoriales Sectoriales, Espacios definidos en las DOT, etc. Tales espacios han sido descritos bajo el epígrafe de “Espacios Naturales Protegidos”.

El Plan Territorial Parcial de Donostialdea y Bajo Bidasoa no contradice en sus propuestas de ordenación al PTS del Litoral, a excepción de la ocupación prevista para el Puerto Exterior, caso de confirmarse su viabilidad.

1.2.3. Planes Territoriales Sectoriales (PTS)

La LOT define los PTS como los planes con incidencia territorial que elaboren los Departamentos del Gobierno Vasco. El mismo carácter tendrán los que elaboren y aprueben los Órganos Forales de los Territorios Históricos. Deberán ser compatibles con la ordenación territorial vigente y excepcionalmente pueden darse rectificaciones que resulten imprescindibles en los instrumentos de ordenación territorial. Las contradicciones serán causa de nulidad de la parte o partes del Plan Sectorial que las contengan. Los planes deben pasar por la Comisión de Ordenación del Territorio y se elevarán al Consejo de Gobierno para su aprobación definitiva en forma de decreto.

La aprobación de las DOT dio lugar a la redacción de diversos Planes Territoriales Sectoriales (PTS) que ordenan el territorio desde diferentes categorías de ordenación.²⁹¹ Entre ellos, el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto 43/2007, de 13 marzo, que tiene como objeto definir, inventariar y ordenar el litoral

²⁹¹ DECRETO 415/1998, de 22 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Vertiente Cantábrica) (BOPV nº 34, de 18 de febrero de 1999) DECRETO 455/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de las Márgenes de los Ríos y Arroyos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Vertiente Mediterránea) (BOPV nº 17, de 26 de enero de 1999) DECRETO 41/2001, de 27 de febrero del 2001, por la que se aprueba el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria de la comunidad autónoma del País Vasco (BOPV nº 69, de 9 de abril del 2001) DECRETO 104/2002, de 14 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV nº 105, de 5 de junio del 2002)

vasco. El nuevo Plan Territorial Sectorial, que comenzó a gestarse hace ocho años, ha incorporado parte de las aportaciones planteadas por diferentes administraciones y colectivos sociales durante los cuatro meses que ha durado el trámite de información pública y audiencia de este texto, que viene a complementar el PTS de Zonas Húmedas.²⁹²

El documento del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco adapta sus determinaciones a las establecidas en la Ley de Costas estatal, tanto en lo que se refiere a los criterios generales y particulares que la inspiran, como al régimen específico de limitaciones de usos que la propia ley estipula a fin de proteger el dominio público marítimo-terrestre, teniendo en cuenta la interpretación del Tribunal Constitucional en sentencia 149/1991, y 198/1991, de 17 de octubre, sobre la Ley 22/1988, de Costas, y el Reglamento General para su desarrollo y ejecución, que atribuye a la Comunidad Autónoma la potestad de autorizar los usos en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre.

En el resto de las Comunidades Autónomas se recogen instrumentos de ordenación territorial y/o Urbanismo, específicos para el Litoral. El Principado de Asturias, cuenta, además de Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística, con Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera desde 1994, y con el Plan de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA) recientemente aprobado. De igual forma, en Cantabria están dotados de una Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria y de un instrumento específico para el litoral, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL). La Región de Murcia, además de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, cuenta con Directrices y Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia. Así mismo, en Andalucía, el Decreto 118/1990, por el que se aprueban las Directrices Regionales del Litoral andaluz.²⁹³

²⁹² ORDEN de 23 de abril del 2001, por la que se aprueba inicialmente el Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas de la comunidad autónoma del País Vasco (BOPV nº 108, de 7 de junio del 2001)

²⁹³ Sin embargo, en la actualidad, tanto Cataluña, como Galicia y Valencia, Islas Baleares e Islas Canarias, carecen de un instrumento específico para la ordenación del Litoral, si bien en los territorios insulares se reglamenta el contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento y se recogen conjuntamente figuras de ordenación y protección de los recursos naturales, como ocurre en el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

2. EL ÁMBITO DE ORDENACIÓN DEL PLAN TERRITORIAL SECTORIAL DE PROTECCIÓN Y ORDENACIÓN DEL LITORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO: LA ZONA DE INFLUENCIA, DEFINIDA POR LA LEY ESTATAL DE COSTAS, SITUADA EN 62 MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

El Capítulo 8, apartado 7 C, de las Directrices de Ordenación Territorial prevé como desarrollo de la Directriz de Medio Físico la redacción del Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El ámbito de ordenación de este PTS queda delimitado en tres zonas: el margen costero²⁹⁴, márgenes de las rías²⁹⁵ y medio marino. El Medio marino es el medio submareal delimitado por una franja de anchura variable comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la isobata de 50 m.²⁹⁶

En lo que se refiere a la costa guipuzcoana, el Plan Territorial Sectorial contempla nuevas medidas de regeneración de los estuarios de los ríos Deba, Urola y Oria, así como de playas y calas degradados de Zumaia (Inpernupe), Mutriku (Ondarbeltz) y Pasajes (Kondemasti). Así, prevé el equipamiento de sendas interpretativas para el uso y disfrute del litoral en zonas como punta Izturi-Zumaia (Deba y Zumaia), el monte Jazikibel (Pasajes, Lezo y Hondarribia), San Antón de Getaria y el monte Ulia. Además, el monte Ulia se perfila como sede de planes de educación ambiental. También se prevé el desarrollo de estudios de investigación científica vinculados al transporte de materiales en torno a la costa y signos del cambio climático en el Cantábrico.²⁹⁷

Además de actuaciones referidas a Guipúzcoa, el plan prevé la regeneración y restauración de la potencialidad ambiental de los estuarios vizcaínos de Barbadun, Butroi, Lea y Artibai, así como de ciertos tramos costeros de Las Arenas (Getxo) y el Abra exterior del puerto de Bilbao. En lo que se refiere a la habilitación de sendas interpretativas, se contempla intervenir en el área de

²⁹⁴ El Margen costero comprende el medio terrestre propiamente dicho y el espacio marítimo-terrestre, entendiéndose por tal la zona intermareal comprendida entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial y la línea de pleamar máxima viva equinoccial, con excepción de las zonas de los márgenes de las rías.

²⁹⁵ Los Márgenes de las rías comprende la zona del medio terrestre y del espacio marítimo terrestre, próxima a las rías, que se extiende desde su desembocadura por los márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible la influencia de las mareas, que en el caso del País Vasco corresponde a la cota de 5 m sobre el nivel del mar. En el plano de ordenación se refleja el límite entre los márgenes de las rías y el margen costero del medio terrestre.

²⁹⁶ El ámbito definido en el epígrafe c) anterior, se refiere a las aguas interiores, de acuerdo a la delimitación realizada por el Real Decreto 2510/1977, de 5 de julio, en lo que concierne a la aplicación de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

²⁹⁷ En el Área Funcional de Donostialdea / Bajo Bidasoa se incluyen los acantilados de Jaizkibel y la bahía de Pasajes. La bahía de Pasajes es una zona que “soporta una importante presión industrial derivada de la actividad del puerto comercial de Pasajes de interés general, centrado fundamentalmente en la descarga de chatarra, el embarque de productos siderúrgicos (láminas automóbiles ..), la reparación de buques y la comercialización de productos pesqueros”. En los acantilados de Jaizkibel, especialmente en Asabaratzta, se presenta la mayor biomasa del País Vasco de *Gelidium sesquipedale* con un gran interés como recurso pesquero. Así mismo, frente a estos acantilados en la zona de Cabo Higer se localizan zonas de caladeros de enmalle y caladeros de nasas en las zonas más próximas a la costa.

Gaztelugatxe-Matxitxako (Bakio y Bermeo), el monte de Otoio (Ispaster), el cerro de Lumentxa (Lekeitio) y la zona oeste de Pobeña.

El PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco propone criterios tanto para el señalamiento de zonas de especial protección como para la inclusión de determinadas áreas en el catálogo de zonas ambientales sensibles del litoral vasco, a efectos de la Ley General de Medio Ambiente.²⁹⁸

El PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco no especifica la inversión prevista para cada intervención, depende de los acuerdos a los que lleguen las distintas administraciones competentes en materia de regeneración de la costa y su entorno. El ámbito de estudio del Plan incluye 62 municipios de la Comunidad Autónoma, con una población cercana de 1.250.000 habitantes (el 60% de la población), en una superficie de 1.100 km² en la que se ubican 500.000 viviendas. Más de la mitad de la población vasca, cerca de 1,1 millones de personas, se concentra en la costa, un 12% del territorio, lo que complica la protección del litoral. El informe de Greenpeace señala que entre 1994 y 2005 la superficie que se ha ocupado ha pasado del 5,2% al 6,5% y en el último año "han perdido sus características naturales 452 hectáreas de suelo".²⁹⁹

3. DESARROLLO DE LAS CATEGORÍAS DE ORDENACIÓN Y DEFINICIÓN DE USOS DEL SUELO Y ACTIVIDADES.

El PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco aprobado por Decreto 43/2007, de 13 marzo, propone criterios tanto para el señalamiento de zonas de especial protección como para la inclusión de determinadas áreas en el catálogo de zonas ambientales sensibles del litoral vasco, a efectos de la Ley General de Medio Ambiente. Además de establecer criterios vinculados a la protección, mejora y conservación de los recursos naturales, el documento contempla posibles usos y actividades relativos al ocio y el esparcimiento, la explotación de recursos primarios, la construcción de infraestructuras y la previsión de crecimientos urbanísticos y actuaciones edificatorias aisladas junto a la costa.

3.1. Categorías de ordenación recogidas en el Capítulo III del Decreto 43/2007, de 13 marzo, de aprobación del PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Las categorías de ordenación constituyen una zonificación del territorio en sectores definidos según su capacidad de acogida, en función del valor para la conservación, a cada uno de los cuales se le aplicará una regulación de usos del

²⁹⁸ Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (BOPV nº 59, de 27 de marzo de 1998). Por Providencia de 30 de junio de 1998, suspensión de vigencia y aplicación de determinados preceptos de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Protección del Medio Ambiente del País Vasco (BOPV nº 141, de 28 de junio de 1998) (Art. 44.1; 47, apartados 1, 4, 6 y 8; 48; 52.2 y el Anexo I.B), en cuanto se refiere a obras o actividades de competencia estatal)

²⁹⁹ **Greenpeace** "Destrucción a toda costa" Informe sobre la situación del litoral español junio 2007.

suelo y actividades de acuerdo con su naturaleza que determinará su utilización y aprovechamiento. (Artículo 18).

Son criterios interpretativos para determinar el valor para la conservación la presencia de rasgos geomorfológicos litorales, de unidades de vegetación autóctona, los usos del suelo, la calidad y fragilidad del paisaje y la vulnerabilidad de los acuíferos subterráneos. A su vez, el establecimiento de las distintas categorías de ordenación se ha realizado mediante la combinación de los valores para la conservación, junto con la presencia de elementos singulares de vegetación o de rasgos geomorfológicos litorales.

Las categorías de ordenación establecidas por este PTS, en atención a los criterios mencionados, así como por el nivel de protección necesario para el cumplimiento de los fines que persigue este Plan, son las siguientes:

- a) Especial Protección (EP) (Artículo 19). Incluye las subcategorías de Especial Protección Estricta (EPE) y Especial Protección Compatible (EPC).
- b) Mejora Ambiental (MA) (Artículo 20). Incluye las subcategorías de Áreas de Mejora de Ecosistemas(MA1) y Áreas Degradadas a Recuperar(MA2).
- c) Forestal (F) (Artículo 21).
- d) Agroganadera y Campiña. (MA)(Artículo 22).
- e) Zonas de Uso Especial. Playas Urbanas. (UE) (Artículo 23).

A los efectos prevenidos en este Plan, la definición de las mismas es meramente descriptiva y orientativa. El planeamiento municipal podrá ajustar a menor escala las delimitaciones gráficas de las diferentes zonas propuestas.

3.2. Definición de usos del suelo y actividades

Como desarrollo del Capítulo 8, la Ordenación del Medio Físico de las Directrices de Ordenación Territorial, el Capítulo II del PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco regula los usos del suelo y actividades según bloques (Artículo 12):

1. Usos del suelo y actividades relativos a la Protección Ambiental. (Artículo 13)³⁰⁰
2. Usos del suelo y actividades relativos al Ocio y Esparcimiento. (Artículo 14): clasificado en Uso público extensivo³⁰¹, Uso público intensivo³⁰², - tales

³⁰⁰ Tendrán la consideración de usos y actividades relativos a la protección ambiental, los siguientes: Conservación, que será de Conservación estricta y Conservación, Mejora ambiental: Regeneración de playas: actuaciones orientadas a la regeneración de playas (artículo 44.4 del Reglamento de la Ley de Costas) y Actividades científico-culturales.

³⁰¹ uso y disfrute con fines de ocio, turismo, educación e interpretación del medio natural, en base a actividades blandas, sin equipamientos significativos: excursionismo y contemplación, poco incidentes en el medio físico, implicando el simple tránsito peatonal, que no requiere ningún tipo de infraestructura o acondicionamiento para su práctica, a excepción de pequeñas obras de mejora y mantenimiento de senderos para la práctica de senderismo, miradores, etc., que se presumen cuidadosas e integradas en el paisaje. En el caso de la ribera del mar este uso se refiere a pasear, estar y bañarse, navegar, embarcar, varar, pescar, recoger plantas y mariscos y otros usos similares que no requieren obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo a la Legislación de Costas y a la legislación sectorial aplicable.

Escalada y Actividades aeronáuticas: práctica del ejercicio de escalada incluyendo la apertura y fijación de vías; práctica de ala delta, parapente, vuelo sin motor, y demás deportes de navegación aérea.

³⁰² uso y disfrute con fines de ocio, turismo, educación e interpretación del medio natural, en base a equipamientos de ocio y/o acogida que implican la adaptación de un espacio localizado para actividades

como baño y actividades náuticas, campings³⁰³, campos de golf, Instalaciones deportivas al aire libre, e Instalaciones científico culturales- y Actividades cinegéticas y piscícolas.

3. Usos del suelo y actividades relativos a la explotación de Recursos Primarios. (Artículo 15)³⁰⁴

4. Usos del suelo y actividades relativos a Infraestructuras. (Artículo 16) tales como Vías de transporte, Líneas de tendido aéreo, Líneas subterráneas, Encauzamientos y canalizaciones, Infraestructuras portuarias³⁰⁵, Construcción de paseos marítimos, Obras de defensa costera, Instalaciones aeronáuticas y Publicidad

5. Usos del suelo y actividades relativas a Crecimientos Urbanísticos y Actuaciones Edificatorias Aisladas. (Artículo 17). Regula Crecimientos apoyados en núcleos preexistentes o no apoyados en núcleos preexistentes, Uso terciario: establecimientos comerciales, hostelería, instalaciones de agroturismo, etcétera. Edificios de Utilidad Pública e Interés Social³⁰⁶. Vivienda aislada en suelo no urbanizable:³⁰⁷ Industrias o almacenamientos peligrosos: Industrias ligadas al dominio público marítimo-terrestre: astilleros, empresas de dragados, etcétera.

4. ORDENACIÓN DE LAS MÁRGENES COSTERAS Y DE LAS RÍAS. DIRECTRICES GENERALES DEL CAPÍTULO I TÍTULO II DEL PLAN TERRITORIAL SECTORIAL DE PROTECCIÓN Y ORDENACIÓN DEL LITORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO, APROBADO POR DECRETO 43/2007, DE 13 MARZO.

recreativas de distinto tipo. Recreo concentrado: consistente en la adaptación de un espacio localizado para el recreo concentrado dotándolo de equipamiento del tipo de mesas, bancos, barbacoas, fuentes, servicios sanitarios, papeleras, juegos o alguna edificación de pequeña entidad.

³⁰³ instalaciones con dotaciones y servicios variables en función de su categoría, que suponen una alteración directa del medio y presión sobre su entorno. Se entiende como uso de Camping el establecido a tal efecto en el Decreto del Departamento de Comercio y Turismo 41/1981, de 16 de marzo, sobre Ordenación de Campings en el País Vasco y en el Decreto 178/1989, de 27 de julio de modificación del anterior.

³⁰⁴ Agricultura (Construcciones relacionadas con la explotación agrícola, Prácticas relacionadas con las actividades agrícolas: y Cambios de uso del suelo) Invernaderos, Ganadería Uso forestal de protección productor Construcciones ligadas al uso forestal. Corta, quema y arranque de especies forestales.

Aprovechamientos forestales intensivos: Cambios de uso del suelo Industrias agropecuarias.

³⁰⁵ Instalaciones permanentes destinadas al transporte marítimo y al amarre de embarcaciones y sus servicios asociados. Puerto Marítimo. Instalaciones permanentes destinadas al amarre y abrigo de embarcaciones comerciales y/o pesqueras y sus servicios asociados Puerto deportivo. Instalaciones náutico deportivas. Amarre de embarcaciones. Instalaciones náutico deportivas. Embarcadero flotante.

³⁰⁶ Edificaciones e instalaciones para equipamientos comunitarios públicos o privados ligados al medio rural. Se entiende que dichas edificaciones e instalaciones están destinadas a prestar servicios que, por su naturaleza y características deben obligatoriamente emplazarse en medio rural, siempre que previamente hubieran sido declarados de utilidad pública o interés social (centros de acogida e información, ecomuseos y edificios similares). Edificaciones e instalaciones para equipamientos comunitarios públicos o privados ligados al dominio público marítimo-terrestre. Se entiende que dichas edificaciones e instalaciones están destinadas a prestar servicios que por su naturaleza y características, deben obligatoriamente emplazarse en dominio público marítimo-terrestre, siempre que previamente hubieran sido declarados de utilidad pública o interés social. En general se trata de equipamientos al servicio de las playas o zonas de recreo, tales como instalaciones de salvamento, guardería de embarcaciones, duchas, aseos, etcétera.

³⁰⁷ Construcción de vivienda aislada de nueva planta en suelo no urbanizable, no vinculada a explotación de recursos agropecuarios. Tendrán la consideración de viviendas unifamiliares aisladas las caravanas, «mobilhomes» o casas prefabricadas ubicadas en cualquier terreno que no tenga la consideración de camping según la definición contenida en el Decreto 178/1989 de modificación del Decreto 41/1981, sobre ordenación de campings en el País Vasco.

4.1. Directrices generales relativas a la localización y ejecución de infraestructuras, equipamientos y obras de interés general. (Artículo 10).

La repercusión ambiental de este tipo de actividades depende de la entidad y características de la misma. El criterio general para su ubicación es la realización de estudios de alternativas que contemplen el valor ambiental de las diferentes propuestas evitando, siempre que sea posible, su localización en los suelos no urbanizables que han sido categorizados como de Especial Protección, y debiendo ser propiciada su implantación en la categoría Agrícola Ganadera. Serán también de aplicación las directrices generales para cada tipo de actuación que se recogen en los siguientes apartados de este artículo.

4.1.1. Infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales

Con carácter general, las instalaciones de tratamiento de aguas residuales se emplazarán fuera de la ribera del mar y de los primeros veinte metros de la zona de servidumbre de protección (artículo 95.1 del Reglamento de la Ley de Costas). No obstante, el criterio general para la ubicación de este tipo de instalaciones vendrá determinado por un estudio previo de localización en el que se determinen los factores limitantes (proximidad de zonas pobladas, etc.), habida cuenta de que en muchos casos, por evidentes razones técnicas, estas instalaciones habrán de situarse en la zona de servidumbre de protección de la costa. No se autorizará la instalación de colectores paralelos a la costa dentro de la ribera del mar ni de los primeros veinte metros de los terrenos colindantes (artículo 44.6 de la Ley de Costas).

4.1.2. Puertos.

Se entienden de aplicación las determinaciones contenidas en la Directriz 13 de las DOT, «Directriz Particular de Puertos» así como los criterios de localización en ella expuestos. De forma general, aquellas actuaciones que se proyecten sobre zonas de Especial Protección Estricta deberán garantizar su total compatibilidad con los valores del ámbito en que se localizan. En este sentido:

- a) En los puertos cuya gestión corresponde a la CAPV, cualquier actuación futura que invada los suelos categorizados como de Especial Protección por el presente Plan, requerirá estar previamente contemplada en el PTS de Puertos.
- b) En los Puertos de Interés General (Bilbao y Pasaia), cuya gestión a día de hoy se lleva a cabo por parte de la Administración Central, cualquier actuación futura que invada suelos categorizados como de Especial Protección por el presente Plan, requerirá de una justificación social de las actividades propuestas, así como un estudio de alternativas, y su aprobación requerirá de una valoración preceptiva del Consejo de Gobierno Vasco, previo informe de la COTPV.

Respecto a la posibilidad de la construcción del Puerto Exterior, este documento incide en “la grave incidencia ambiental” que supondría llevar a cabo este proyecto y que derivaría en “costes ambientales se consideran inasumibles, además de que se incluye totalmente en una zona propuesta para formar parte de la Red Natura 2000, concretamente el Lugar de Interés Comunitario ES2120017-Jaizkibel.”

En el marco de un interés reconocido de las bases operativas que permiten compatibilizar el desarrollo de las infraestructuras portuarias con la conservación del medio litoral se firma en Vitoria el 11 de junio de 1996 un Acuerdo entre el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente y el Departamento de Transportes y Obras públicas relativo a una planificación de puertos compatible con la conservación del medio litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco.³⁰⁸

Las conclusiones de la Comisión Técnica Interdepartamental estableció una serie de consideraciones en lo relativo a los criterios de protección y conservación de los humedales costeros de la CAPV, y la propuesta del nuevo Puerto exterior de Pasajes. Aunque figura únicamente como una posibilidad sometida a debate en el PTP de Donostialdea-Bajo Bidasoa, cabe hacer una mención específica de la propuesta del nuevo puerto exterior de Pasajes situada en la costa entre Azabaratza (sur) y Gastarrotz Muturrúa (norte). Dicha propuesta “afecta gravemente a un área de Especial Protección Estricta en 21,86 Ha, lo que representa un 42% de la superficie de la mencionada área en la zona de Jaizkibel,

³⁰⁸ Dado el estado de tramitación del PTS de Puertos, se toma este acuerdo como referencia básica del diagnóstico referido a este tipo de infraestructuras. Con este acuerdo se pretende abordar las planificaciones de los puertos y de las zonas húmedas de la CAPV haciendo compatibles el desarrollo de infraestructuras portuarias con la conservación del medio litoral y todo ello de conformidad con las conclusiones de la Comisión Técnica Interdepartamental con objeto de contrastar las previsiones del Departamento de Transportes y Obras Públicas relativas a la localización de puertos pesqueros y deportivos para todo el litoral de la Comunidad Autónoma, con las directrices y criterios territoriales y ambientales del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.

lo que representaría una grave afección a este singular espacio natural, del que ya se ha indicado la necesidad de su protección.”

Cabe decir, a este respecto, que todo el área de Jaizkibel es una zona propuesta para formar parte de la Red Natura 2000, concretamente el Lugar de Interés Comunitario ES2120017-Jaizkibel, por lo que el Gobierno Vasco ya ha mostrado el interés para la protección de este espacio.³⁰⁹

4.1.3. Carreteras.

Se extremarán las medidas de preservación del entorno en las zonas de Especial Protección o Áreas de Mejora de Ecosistemas en el caso de llevarse a cabo el acondicionamiento de Recorridos Costeros de Interés Paisajístico en las redes de carreteras local, básica y de interés preferente, propuesto en el apartado 5.6.3 de la Directriz 13 de las DOT.

4.1.4. Obras de interés general. (artículo 111 de la Ley de Costas)

- a) Las que sean necesarias para la protección, defensa y conservación del dominio público marítimo-terrestre, así como su uso.
- b) Las de creación, regeneración y recuperación de playas.
- c) Las de acceso público al mar no previstas en el planeamiento urbanístico.
- d) Las emplazadas en el mar y aguas interiores, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre acuicultura, en su caso.
- e) Las de iluminación de costas y señales marítimas.

4. 2. Directrices y Normas generales relativas al tratamiento normativo de los Recursos Culturales. (Artículo 11).

Como norma general, será de aplicación directa la legislación y normativa sectorial de la Ley vasca 7/1990 de Patrimonio Cultural. Todos los bienes declarados Calificados o Inventariados, así como Zonas de Presunción Arqueológica y Bienes Culturales en general, además se regirán por los regímenes de Protección y delimitaciones que la normativa reguladora de estos bienes recoge. Los Ayuntamientos deben adaptar sus documentos urbanísticos a los expedientes y las directrices que el Departamento de Cultura tenga estipulado para los bienes protegidos.

5. RÉGIMEN DE COORDINACIÓN CON LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL (PLANIFICACIÓN

³⁰⁹ En el apartado “3.1.7 Espacios Naturales protegidos o catalogados” (tomo 2, página 6), el PTS hace una particularización sobre aquellos espacios que aunque no gocen de ninguna figura de protección “presentan un valor natural notable”, y que requieren de una protección eficaz para evitar futuras presiones. Además, estos enclaves están recogidos por el Catálogo Abierto de Espacios Naturales, entre los que se encuentran los “Acantilados y monte Jaizkibel”. Igualmente se mencionan y enumeran todos los espacios incluidos en la Red Natura 2000, entre los que se incluye el LIC ES2120017 Jaizkibel. (Tomo 2, página 38) Estas calificaciones (catálogo abierto de espacios naturales, Red Natura 2000) incluye los acantilados y monte Jaizkibel automáticamente en el grupo de Zonas Sensibles, a las que se alude en las DOT. (Tomo 2, página 39)

AMBIENTAL O DE MEDIO NATURAL, PLANES TERRITORIALES PARCIALES Y OTROS PLANES TERRITORIALES SECTORIALES

Las autorizaciones de uso en la zona de servidumbre de protección del Dominio Público Marítimo-Terrestre a conceder por la Comunidad Autónoma en virtud de lo señalado en la Ley 22/1988, de Costas, se emitirán de acuerdo con el contenido del presente Plan.³¹⁰

La Planificación Ambiental o de Medio Natural la ordenación del área de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, de Txingudi, de los Parques Naturales, Biotopos Protegidos y Árboles Singulares, y tiene un valor transitorio en las áreas que forman parte de la Red Ecológica Europea Natura 2000.

Así mismo, partiendo del valor prevalente de los Planes Territoriales Parciales, coordina en este ámbito los Planes Territoriales Sectoriales de Zonas Húmedas, Puertos, y de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos.

5.1. Coordinación del Plan con la Planificación Ambiental o del Medio Natural.

Se remite a la Planificación Ambiental o del Medio Natural la ordenación de los siguientes subámbitos (Artículo 3):

1. El área de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai quedará ordenada por el Plan Rector de Uso y Gestión surgido como desarrollo de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.
2. Las áreas declaradas como Parque Natural, Biotopo Protegido o Árbol Singular serán ordenadas a partir de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales o demás normativa que surgiera como desarrollo de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.
3. En las áreas que forman parte de la Red Ecológica Europea Natura 2000 el presente Plan será de aplicación con un valor transitorio hasta la aprobación de un plan de ordenación específico. Es el caso del Monte Jaizkibel, recogido en Natura 2000 y DOT. Se declara por Acuerdo de Consejo del Gobierno Vasco de

³¹⁰ Ley estatal 22/1988, de 28 de julio, de Costas regula la gestión administrativa del litoral, en especial, el dominio público marítimo terrestre (artículos 3 al 6), así como sus limitaciones de uso y las de los terrenos colindantes (Título II). Se definen las servidumbres legales, clasificadas en: Servidumbre de Protección (100 metros, ampliable por la propia Administración del Estado de acuerdo con la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos correspondientes), cuyas limitaciones de uso establece el artículo 25 ; la Servidumbre de Tránsito (6 m) y de Acceso al Mar ; y la Zona de Influencia, con una anchura mínima de 500 m. Para dicha Zona de Influencia, la Ley estatal 22/98 señala que “sin perjuicio de las medidas adicionales de protección que promulguen las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos en materia de medio ambiente y de ordenación del territorio y urbanismo”. Por ello, el Plan Territorial Sectorial tiene por ámbito de ordenación la Zona de Influencia definida por la Ley de Costas como: «franja de anchura mínima de 500 metros medidos a partir del límite interior de la ribera del mar». Esta zona se hace extensible por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible la influencia de las mareas, que en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco corresponde a la cota de 5 metros sobre el nivel del mar. Esta definición conlleva la ordenación tanto de la ribera del mar como la de las rías en las que se observa el fenómeno de las mareas.

23 de diciembre de 1997, por el que se propone la lista de lugares a incluir en la red ecológica europea. El Monte Jaizkibel, situado entre San Sebastián y Pasajes, constituye un componente clave del paisaje de Guipúzcoa. En este área, de sumo interés geológico por la disposición de los estratos de areniscas, se dan cita algunas plantas extremadamente raras, entre las cuales destaca *Armeria euskadiensis*, endemismo de la costa vasca y catalogado en Peligro de Extinción.³¹¹ La selección de este lugar para formar parte de la red Natura 2000 se debe también a la presencia de aves marinas, rapaces y reptiles de elevado interés naturalístico.³¹²

4. El área húmeda correspondiente a Txingudi será ordenada por el Plan Especial de Ordenación del mismo.³¹³

5.2. Coordinación con otros planes territoriales.

Los planes Territoriales Parciales prevalecerán sobre este Plan en cuanto a la definición de las Áreas de Especial Protección, las Áreas de Preferente Desarrollo Urbanístico o la definición de Espacios Libres, Equipamientos o Infraestructuras. (Artículo 4).

El Plan se coordinará con otros Planes Territoriales Sectoriales:

- a) Los ámbitos coincidentes en las zonas húmedas del Grupo II del Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas aprobado definitivamente serán ordenadas por éste.
- b) En las zonas portuarias serán ordenadas por el Plan Territorial Sectorial de Puertos, el planeamiento municipal y el Plan Especial Director de cada puerto.
- c) En las márgenes de las rías, la ordenación se coordinará con el Plan Territorial Sectorial de márgenes de ríos y arroyos aprobado definitivamente, en los siguientes términos: El suelo calificado como Suelo no Urbanizable de Protección de Aguas Superficiales quedará ordenado de acuerdo con las condiciones definidas en el citado Plan. Sobre el suelo urbano y urbanizable vigentes se aplicarán igualmente las condiciones de ordenación definidas en tal Plan. No obstante lo anterior, en cuanto territorio costero, serán de aplicación en las rías las limitaciones establecidas en la legislación de costas. En el territorio envolvente al denominado suelo no urbanizable de protección de aguas superficiales serán de aplicación las determinaciones del presente Plan.
- d) El Plan Territorial Sectorial Agroforestal respetará los ámbitos categorizados en este Plan como de Especial Protección, Mejora Ambiental o Playas Urbanas, si bien podrá intervenir, en la forma que proceda, en la ordenación del resto del suelo no urbanizable.

³¹¹ <http://www.nekanet.net/naturaleza/remp/otros/Natura2000/jaizkibel/presentacion.htm>

³¹² Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, 1996. Catálogo abierto de espacios naturales relevantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Servicio Central de Publicación del Gobierno Vasco. 635p.

³¹³ El Plan Especial de Protección y Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Txingudi, fue aprobado definitivamente por Orden del 29 de julio de 1994 para el municipio de Irún y del 26 de Septiembre de 2001 para el municipio de Fuenterrabía, tiene entre otros objetivos fundamentales proteger los recursos naturales del área de Txingudi, facilitar el disfrute público de los valores naturales y compatibilizar los usos y aprovechamientos con una gestión ambiental.

6. CONCLUSIONES

A efectos de protección y ordenación del litoral, el PTS establece distintas categorías de protección y, a su vez, propone una serie de usos admisibles en cada una de esas categorías, respetando lo establecido en otros instrumentos de planificación ambiental u ordenación territorial contemplados para determinadas zonas situadas en el litoral (planes específicos para Urdaibai, los parques naturales, los biotopos protegidos, las áreas pertenecientes a la Red Ecológica Europea Natura 2000 y Puertos de Interés General).

7. BIBLIOGRAFÍA

AGOUES MENDIZABAL, CARMEN, (1.996) *El régimen jurídico de la planificación territorial: conflictos competenciales y aspectos jurídicos*, IVAP, Bilbao.

ÁVILA ORIVE, JOSE LUIS, (1.993) *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate.

GOBIERNO VASCO, (1.991) *Compendio de Legislación sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo dictada por la CAPV*, Dpto. de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria-Gasteiz,.

INSTITUTO VASCO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, (1.988) *Ordenación del territorio y medio ambiente*, IVAP, Oñate.

LASAGABASTER HERRATE, IÑAKI, et alter(1.999) *Régimen jurídico de la ordenación del territorio en Euskalherria*, IVAP, Oñate.

PÉREZ ANDRÉS, ANTONIO ALFONSO, (1.998) *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*, Marcial Pons, Madrid.



Consecuencias Ambientales del Proceso Urbanizador en el Litoral Sur de Alicante: El Declive de *Helianthemum Caput-Felis Boiss*³¹⁴.

Juan Antonio Marco Molina, Ascensión Padilla Blanco, Ángel Sánchez Pardo, Pablo Giménez Font

Geógrafos, MEDSPA-Universidad de Alicante

Resumen

Entre las consecuencias directas del intenso proceso de urbanización del litoral mediterráneo se encuentra la destrucción de hábitats que hoy acogen especies raras, endémicas o amenazadas según las categorías internacionales y nacionales. En este estudio se ofrecen los primeros resultados de una investigación destinada a cartografiar mediante tecnología GPS y SIG las poblaciones de *Helianthemum caput-felis* Boiss. situadas en el sur de la provincia de Alicante. Con ello se pretende identificar el área exacta de distribución de la planta y las amenazas de origen antrópico que –principalmente procedentes del proceso de urbanización- inciden en la alteración y la eliminación de su hábitat. Los resultados tienen una finalidad aplicada, al presentarse una información de base necesaria para acometer cualquier actuación que afecte a esta planta, protegida por la legislación europea, nacional y autonómica.

1. INTRODUCCIÓN

Helianthemum caput-felis Boiss., también conocida por el cultismo de “jarilla cabeza de gato”, es una cistácea propia del Mediterráneo Occidental presente en la costa oriental de la Península Ibérica, Baleares, Cerdeña, Italia, Argelia y Marruecos (Castroviejo et al., eds., 1993: 398). Aunque este taxon ha sido citado de la isla de Ibiza (Castroviejo et al., eds., 1993: 398), de Melilla, litoral de Valencia e, incluso, de Alicante (Domínguez Lozano et al., 1994: 144), las poblaciones mejor conocidas son las de la costa meridional de la isla de Mallorca y las del litoral alicantino (figura 1A). De los tres enclaves señalados en Alicante, el central, responde a material recogido a mediados de la década de los años cincuenta del siglo pasado en Santa Pola, clasificado como *Cistus flavescens* Cav. (Domínguez Lozano et al., 1994: 144), aunque no ha vuelto a ser localizada la especie; circunstancia que, según Serra (1999: 138), se debe relacionar con la

³¹⁴ La presente ponencia se enmarca en el proyecto I+D de la Generalitat Valenciana “Cartografía corológica a gran escala como herramienta para la gestión y conservación de flora rara, endémica y amenazada: área de distribución de *Helianthemum caput-felis* Boiss en la Comunidad Valenciana” (ref. GV07/139)

proliferación de urbanizaciones, de manera que, en la información corológica más reciente (Serra et al., 2000: 134), se considera a esta especie como extinta en dicha localidad (figura

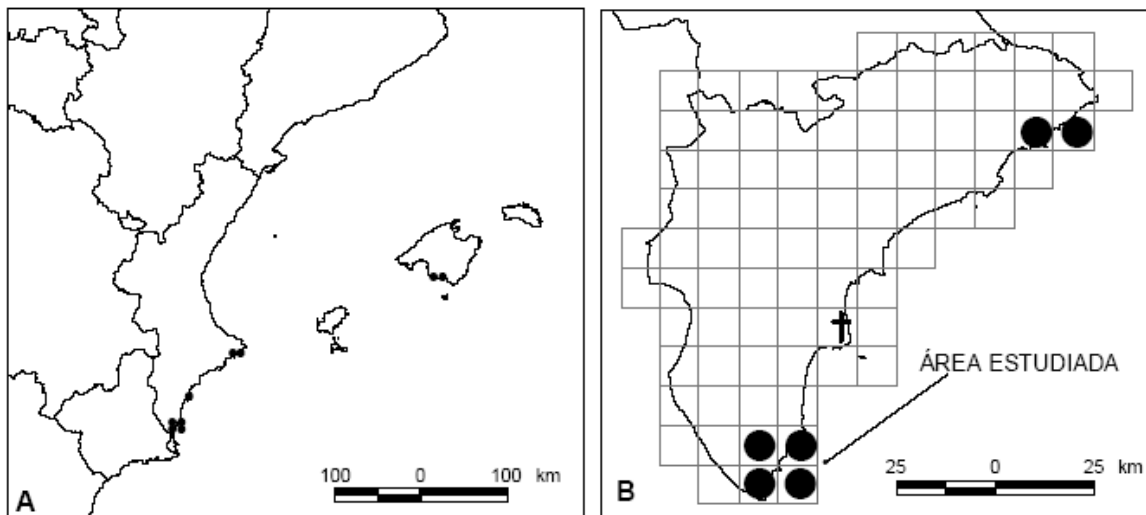


Figura 1. Distribución de *H. caput-felis* Boiss. **A:** en España (modificado de Mateo & Soler, 1994 y Domínguez Lozano et al., 1994). **B:** en la provincia de Alicante (modificado de Serra, et al., 2000).

El presente estudio se centra en las poblaciones del litoral sur de Alicante que, de forma más concreta, se desarrollan a lo largo de doce kilómetros aproximadamente, entre Punta Prima y la Torre de la Horadada, aunque con mayor profundidad en el tramo comprendido entre el primero de los salientes y el Cabo Roig, límites septentrional y meridional, respectivamente (figura 2).

El hábitat típico de este caméfito son los matorrales secos litorales desarrollados sobre substratos calcáreos y pedregosos. En este tramo del litoral, la morfología costera se caracteriza por la existencia de acantilados medios o bajos definidos en los materiales plio-pleistocenos de la llamada, por Montenat (1977), “formación Sucina”. Se trata, pues, de un acantilado dominado por una costra calcárea (caliche de medio a algo más de un metro de espesor) que yace sobre un conjunto variable de limos, arcillas, gravas y cantos con algún tramo encostrado que llega a alcanzar, en total, espesores de hasta 30 metros. Con esta composición estratigráfica, la morfología se resuelve en una culminación someramente plana, un escueto cejo constituido por el caliche y un talud en los limos y arcillas rojas que, en algunos tramos se completa con la presencia de repisas y cejos correspondientes a otros niveles encostrados e intercalados en aquellos. Las poblaciones de la cistácea objeto de estudio se localizan tanto en el talud, como en la plataforma culminante del acantilado, aunque también se mencionan localidades que penetran o penetraban hasta dos kilómetros hacia el interior, donde la planta formaría parte de los tomillares termófilos de sectores como la Dehesa de Campoamor (Pujol, 2001: 44); matorrales en los que la planta llega a ser no sólo abundante, sino también dominante (Aguilella et al., 1994: 186). Con todo, el hábitat de esta especie se antoja como escaso y, lo que es más importante, sumamente codiciado para la implantación de usos y actividades turístico-residenciales.

En efecto, el desarrollo urbano-turístico de este tramo del litoral valenciano (Vera, 1987; Navalón, 1995 y Such, 1996) ha supuesto un espectacular consumo de suelo que preferentemente se ha concentrado en el frente litoral, del cual sólo perduran reducidas, y hasta efímeras, ventanas litorales, como las denominó Vera (1987).

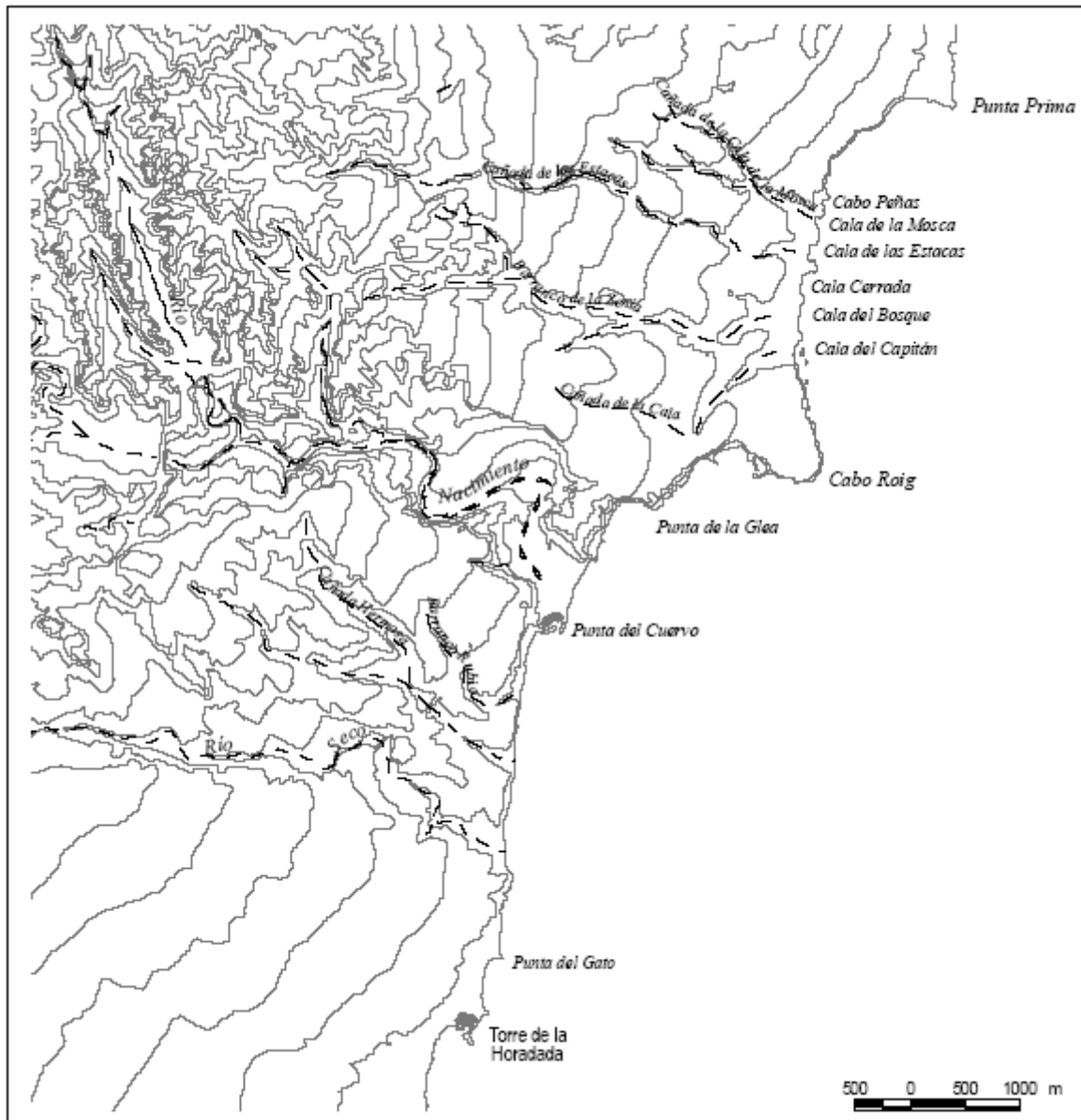


Figura 2. Red hidrográfica, topografía y toponimia del área de estudio 2.

2. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

En el contexto geográfico descrito, todo parece indicar que la situación de esta especie es de clara amenaza de extinción debido a la alteración y destrucción de su hábitat. No en vano su nombre remanece cuando se indaga en medidas tendentes a la conservación de la flora. De hecho, ya en 1985, la Conselleria de

Agricultura y Pesca de la Generalitat Valenciana dicta una orden de 20 de diciembre (DOGV nº 336) relativa a protección de la flora endémica o amenazada en la que la cistácea estudiada está recogida en el “Anexo I” que implica “protección total”, ya que sólo se permite su recolección con fines científicos, educativos o conservacionistas. Al año siguiente, también figura entre las especies de flora que debían conservarse a tenor de lo acordado en el Convenio de Berna sobre conservación de la vida silvestre europea y, a su vez, se incluye en el Anexo II de la conocida como Directiva de Hábitats de la Unión Europea de 1992, circunstancia que obliga a los estados miembros a crear espacios protegidos en los que esté representado el hábitat de dicha especie (DOCE nº L 206 de 22 de julio de 1992, actualizada por la Directiva 97/62/CE.).

En ese sentido resultó alentadora una iniciativa pionera de la Conselleria de Medio Ambiente, destacada por Padilla & Ramón (1997), consistente en la creación de “microrreservas vegetales”. De las proyectadas inicialmente, tres se encontraban en la zona de estudio (Padilla & Ramón, 1997: 122 y 123), aunque, hasta la fecha, sólo ha sido declarada como tal la llamada de la Rambla de las Estacas; hoy prácticamente vacía del contenido que motivó su declaración como microrreserva³¹⁵. De buenas intenciones está repleta también las susomentada Directiva de Hábitats, ya que la materialización de la denominada Red Natura 2000 comportaría la declaración de las “Zonas Especiales de Conservación” (conocidas todavía como *Lugares de Interés Comunitario*) en la que, por definición, estarían representados no sólo los hábitats prioritarios, sino también los de las especies contenidas en el Anexo II. Tres de los Lugares de Interés Comunitario propuestos desde la Generalitat Valenciana, tendrían parte de su desarrollo espacial en el área estudiada: el de la Sierra de Escalona y Dehesa de Campoamor en el que se incluirían algunas poblaciones de la especie estudiada, el de la Rambla de las Estacas (coincidente con la microrreserva), prácticamente desustanciado, por no decir asolado por las urbanizaciones y, por último, el eminentemente marítimo de Cabo Roig. Sobre este último, la información que aporta la anterior Conselleria de Medio Ambiente se resalta que, salvo una hectárea terrestre, la mayor parte de la superficie propuesta es marina y se añade que dicha hectárea se corresponde con la que denominan “microrreserva de Cabo Roig”, la cual, como ya se ha indicado, ni siquiera ha sido declarada como tal (Marco, 2005: 50). En suma, un completo despropósito. Y todo ello a pesar de que esta jarilla está catalogada como “rara”, incluida en la propuesta de “Lista Roja de la Flora Vascular de la Comunidad Valenciana” como “vulnerable” según las categorías de la UICN (Laguna et al., 1998: 371); condición que se ratifica en la Lista Roja de la Flora Vascular Española (VVAA, 2000: 14), así como en la publicada en mayo de 2001 por el Ministerio de Medio Ambiente (Padilla, 2002: 122-124). Idéntica consideración merece en la reciente publicación del Atlas y *Libro Rojo de la Flora Vascular Amenazada de España* (Bañares et al., eds., 2004: 1040).

³¹⁵ Sucesivas campañas realizadas entre el año 2000 y el actual permiten afirmar que la población de *H. caput-felis* Boiss. ha experimentado un declive casi absoluto, ya que en la última prospección realizada en abril de 2006 sólo se observó un ejemplar, cuando en las primeras campañas esta población la integraban varias decenas de ejemplares.

Situación que demuestra, bien a las claras, la falta de voluntad, sensibilidad y concienciación sobre la protección del medio que subyace en la mentalidad de una parte muy importante de la sociedad, incluidas las diferentes administraciones.

El propósito u objetivo general en el que se enmarca el presente trabajo es el de analizar el estado actual de la planta y su hábitat, así como de los procesos que los han afectado, afectan y pueden afectarlos en un futuro próximo, de manera que se pueda realizar una valoración del grado de amenaza fundamentada tanto en planteamientos retrospectivos como prospectivos; estos últimos con una clara vocación preventiva. En esta ocasión, se insiste en uno de los objetivos concretos considerados imprescindibles y que equipararía el tratamiento de los aspectos ambientales con los de carácter urbanístico, al menos, desde el plano escalar. Nos referimos a la elaboración de una cartografía corológica detallada que permita, por un lado, poseer una información geográfica precisa sobre el área de distribución actual, principal carencia de cara a la protección y gestión de las especies de flora rara, endémica o amenazada, y, por otro, plantear hipótesis acerca del alcance que pudo tener su área de distribución en un pasado relativamente reciente.

Sin embargo, si el mencionado es el objetivo específico principal del presente trabajo, otro aspecto clave es la identificación de los mecanismos que intervienen en el proceso general de alteración y destrucción de la especie y de su hábitat. De este modo, mediante un futuro y pormenorizado análisis territorial, se estará en condiciones de realizar una valoración del estado en el que se encuentran las poblaciones en relación con la amenaza de extinción.

3. EL ÁREA DE DISTRIBUCIÓN: INFORMACIÓN BIOGEOGRÁFICA CLAVE

La asignación del grado de amenaza siguiendo las categorías de la UICN se puede apoyar en la estimación del porcentaje de reducción del área de distribución de un taxon. En pocos casos se cuenta con una información cartográfica lo suficientemente detallada y precisa como para cuantificar la citada reducción. Partir del conocimiento de la situación actual para aplicar un seguimiento sistemático y medir la disminución del hábitat y declive de las poblaciones debe convertirse en una obligación; de ahí que el primero de los fines de esta investigación consista en generar esa información cartográfica básica, pero con la idea ya apuntada de utilizarla no sólo mirando hacia adelante, sino como fundamento para poder plantear hipótesis relativas a la evolución reciente.

3.1. Cartografía corológica a gran escala mediante el uso de GPS y ortofotografías

La principal y más exigente tarea en la elaboración de la cartografía detallada de *H. caput-felis* Boiss. ha consistido en la realización de exhaustivos y sistemáticos trabajos de campo entre Punta Prima y la Torre de la Horadada. Los recorridos se han realizado tanto en sentido longitudinal como transversal a la línea de costa, a fin de cubrir, por un lado, el desarrollo latitudinal de su área de distribución –

someramente coincidente con la costa acantilada- y, por otro, la penetración hacia el interior de sus poblaciones. Además de estas especificaciones espaciales, también resultó necesario concretar las prospecciones en el plano temporal, ya que, tratándose de un caméfito sufruticoso, se estimó muy importante programar los recorridos en el período fenológico en el que la especie resulta más visible, es decir, durante la floración (de febrero a junio); de manera que aquéllas se iniciaron a finales de febrero.

Con estas pautas espaciales y temporales se procedió a la recogida de datos utilizando como instrumental un GPS de precisión submétrica con corrección diferencial en postproceso (Geo Explorer XT de Trimble). Con el apriorismo de que se trataba, en cualquier caso, de poblaciones constituidas por un escaso número de ejemplares, se procedió a la toma de las localizaciones concretas de todos los individuos avistados. Este procedimiento se reveló factible en aquellas poblaciones que cumplían la condición mencionada, tales como las situadas al sur del Río Seco, en la Punta de la Glea, alrededores de Cabo Roig y a ambas latitudes de Punta Prima. Sin embargo, otras, como las situadas entre Cañada Hermosa y Río Seco, al sur del Barranco Rubio y calas del norte del Cabo Roig, debido a lo numeroso de los ejemplares, merecían un tratamiento más asumible, probado ya en otras ocasiones (Marco, Padilla & Sánchez, 2006), consistente en la toma de datos de los ejemplares que integran el perímetro de estas poblaciones (datos puntuales), o bien tomando aquel directamente (datos poligonales). En esta ocasión, se contaba, además, con la posibilidad de reforzar o complementar, cuando fuese necesario, la información generada con el GPS mediante la utilización de ortofotografías digitales. En cualquier caso, resulta obvio que el objeto cartografiable no pueden ser los ejemplares, puesto que se trata de un caméfito, pero sí su hábitat, es decir, la superficie ocupada por matorrales en los que *H. caput-felis* Boiss. llega a ser abundante, cuando no dominante.

Sin embargo, esta técnica se ha mostrado insuficiente, ya que, con frecuencia, el tránsito de dichos matorrales a las superficies prácticamente desnudas está ocupado por plantas de la especie estudiada; de manera que, en los trabajos de campo, se han tomado los datos correspondientes a los individuos que constituyen el perímetro real de la población, es decir, del área de ocupación. Evidentemente, en estas circunstancias, se omite el conteo de toda la población; lo que realmente interesa, como ya se ha señalado, es el área de ocupación.

De hecho la representación cartográfica preferente es de tipo poligonal y se ha obtenido de los tres modos insinuados. Por un lado, a partir del diseño de los polígonos cuyo perímetro es el resultado de unir los ejemplares periféricos de cada núcleo poblacional (figura 3A); en segundo lugar, los polígonos derivados de los perímetros así registrados en el campo (figura 3B) y, por último, los polígonos resultado de la fotointerpretación, una vez verificados y rectificadas con los datos de campo (figura 3C). Todavía se podría citar una última variante determinada por las condiciones de accesibilidad de las unidades morfológicas en las que se encuentran las poblaciones. Así, al norte de la Cala del Bosque, el perímetro de las poblaciones que ocupan no sólo la parte culminante del acantilado, sino también el talud desarrollado a sus pies, no se ha podido abordar en el campo de una sola vez, de manera que el límite por la parte superior se ha trazado mediante

datos de tipo lineal, mientras que el límite inferior, ya en el talud, se ha registrado mediante datos puntuales (figura 3D).

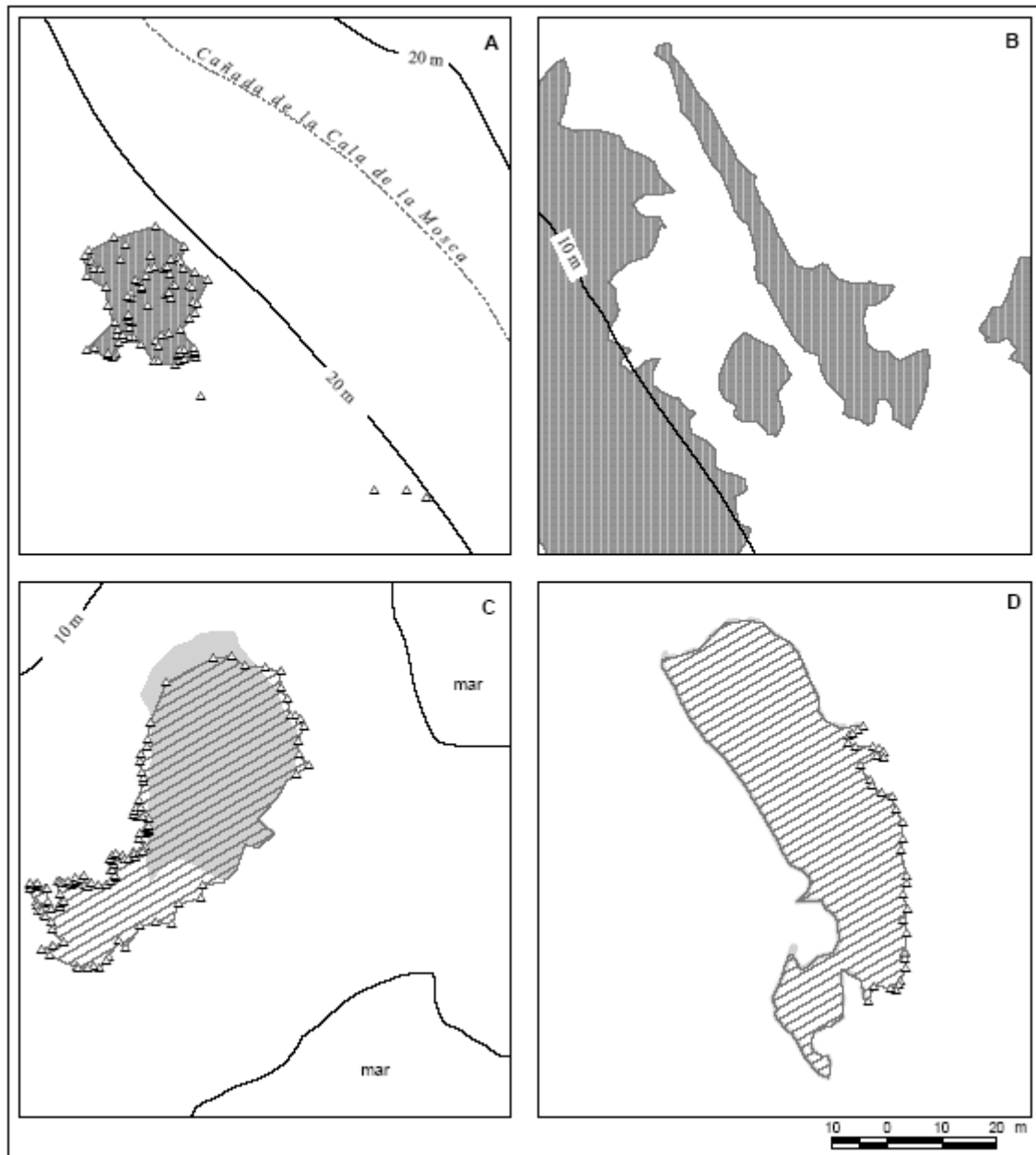


Figura 3. Sistemas de realización de polígonos. A: toma de datos con GPS de todos los ejemplares (triángulos) y digitalización de la mancha (rayado oblicuo) a partir de los individuos periféricos. B: manchas derivadas de toma de datos de tipo poligonal en el campo. C: en gris, polígono delimitado con la ortofotografía; en rayado oblicuo, mancha definitiva trazada a partir de la toma de datos con GPS de los ejemplares periféricos de la población. D: línea gris gruesa, límite tomado de modo lineal en el campo con GPS; línea gris gruesa discontinua, límite trazado a partir de la ortofotografía (sendas, caminos, contactos netos...); triángulos, posiciones de ejemplares periféricos tomadas en el campo con las que se completa la mancha (rayado oblicuo). Fuente: Elaboración propia.

Si se toman en consideración las características de la información geográfica generada de este modo, entre las que es preciso subrayar que los errores de localización oscilan entre 30 y 60 cm, no cabe duda que las posibilidades de

confeccionar una cartografía a escala muy detallada son enormes y, por supuesto, comparables a las escalas utilizadas en los documentos de desarrollo del planeamiento. Si en otros casos se han presentado documentos cartográficos a escala 1:5.000, el potencial de esta información nos permite, incluso, llegar a elaborar planos de escala 1:1.000, precisamente la utilizada en los ejemplos de la figura 3. En definitiva, se genera un documento que resultaría imprescindible en labores de seguimiento y gestión de especies y sus hábitats.

3.2. Rasgos básicos del área de distribución de *H. caput-felis* Boiss. entre Punta Prima y Cabo Roig

Con el fin de abordar una primera aproximación a las características que presentan las poblaciones de la especie vegetal en este tramo, se ha confeccionado una cartografía corológica de síntesis a partir de la simplificación y generalización manual de los datos detallados expuestos con anterioridad (figura 4). Aunque la operación cartográfica señalada es obligada siempre que se plasma la información a escalas menores, en este caso, lo imprescindible de la misma viene a subrayar el primero de los rasgos del área de distribución de esta planta, es decir, que se trata de un área reducida y escasa. A esta condición es preciso sumar el hecho de que, para una superficie tan pequeña como la cubierta por el mapa (7,6 km²), son 63 los polígonos diseñados; circunstancia que informa de otra de sus características, la acusada fragmentación de sus poblaciones. Al tiempo que, las dimensiones de los mismos avalan el primero de los aspectos indicados, ya que la superficie media es de 1.681,8 m² (con valores extremos de 35.817,8 y 54,2 m²), mientras que la morfología dominante es de manchas estrechas y alargadas que, teniendo en cuenta las características de la diseminación de esta especie, redundan en una acentuada vulnerabilidad y propensión a la fragmentación frente a los impactos.

Aunque la operación cartográfica señalada es obligada siempre que se plasma la información a escalas menores, en este caso, lo imprescindible de la misma viene a subrayar el primero de los rasgos del área de distribución de esta planta, es decir, que se trata de un área reducida y escasa. A esta condición es preciso sumar el hecho de que, para una superficie tan pequeña como la cubierta por el mapa (7,6 km²), son 63 los polígonos diseñados; circunstancia que informa de otra de sus características, la acusada fragmentación de sus poblaciones. Al tiempo que, las dimensiones de los mismos avalan el primero de los aspectos indicados, ya que la superficie media es de 1.681,8 m² (con valores extremos de 35.817,8 y 54,2 m²), mientras que la morfología dominante es de manchas estrechas y alargadas que, teniendo en cuenta las características de la diseminación de esta especie, redundan en una acentuada vulnerabilidad y propensión a la fragmentación frente a los impactos.

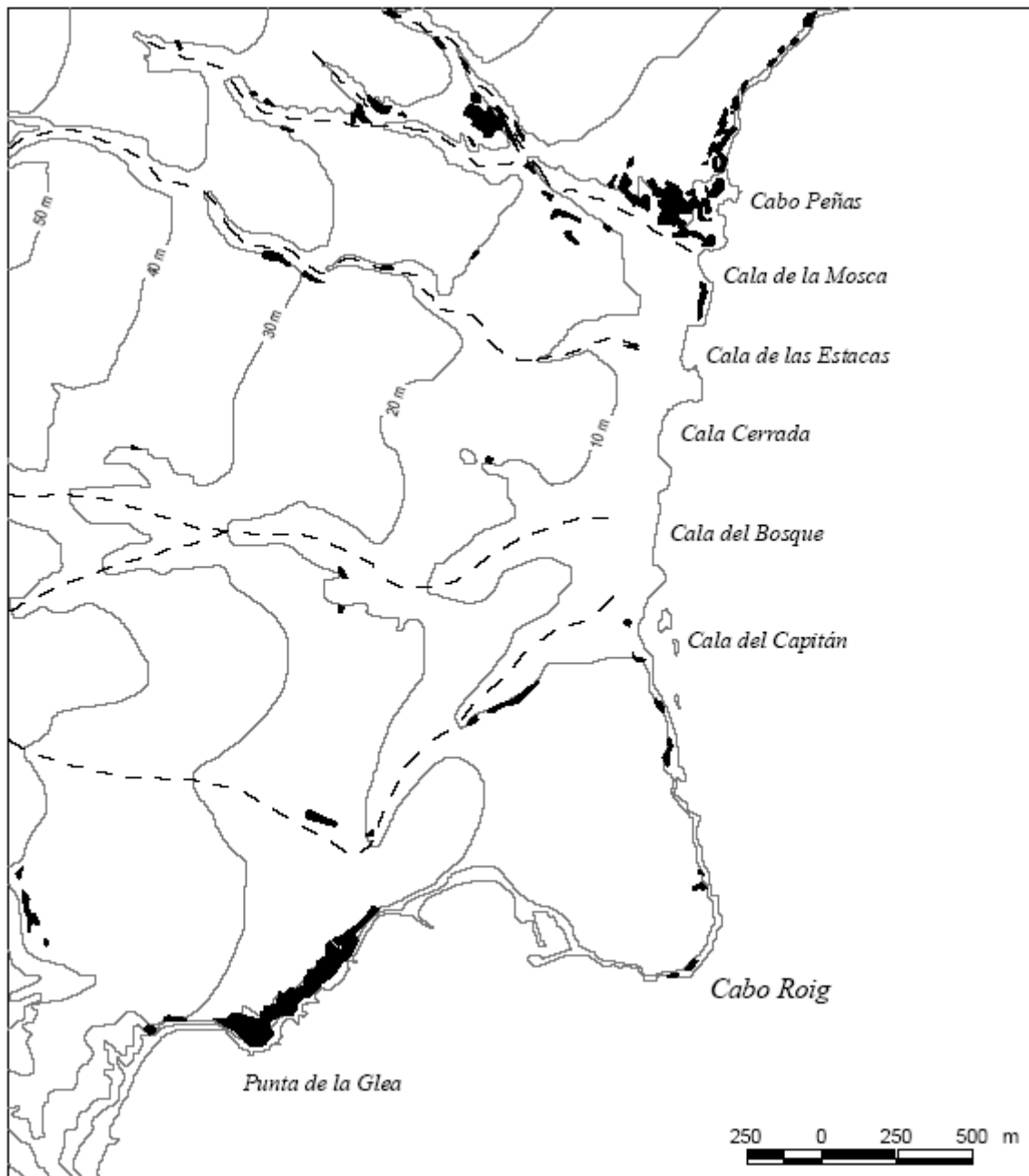


Figura 4. Distribución de *H. caput-felis* Boiss. (manchas negras) entre Punta Prima y Cabo Roig. Fuente: Elaboración propia.

El análisis de la localización de estos jirones que constituyen el área de distribución de la jarilla cabeza de gato adquiere un papel destacado de cara a la caracterización del hábitat de la planta. De forma resumida, incluso desde un punto de vista conceptual, nos referiremos a los rasgos básicos de sus emplazamientos mediante una alusión preferente de tipo fisiográfico:

- *Talud del acantilado*: las poblaciones más numerosas enraízan en el situado al norte de la Cala de la Mosca, unidad morfológica de la que prácticamente desaparece hacia el sur; circunstancia que tiene que ver con la urbanización y artificialización de dicho sector.

- *Culminación del acantilado e interfluvios*: se identifican así los sectores donde aflora la costra directamente en superficie, de manera que han constituido espacios de monte que no han estado cultivados. Escasa penetración hacia el interior en el sector septentrional y en el del Cabo Roig propiamente dicho; en cambio, la continuidad es manifiesta en la superficie dominante del interfluvio situado al norte de la Cañada de la Cala de la Mosca. Más al sur, las poblaciones en el mismo tipo de localización son muy reducidas y fragmentadas, es decir, donde no ha llegado la urbanización.
- *Márgenes de cañadas y barrancos*: en una primera aproximación se observa una disimetría relativa entre las dos márgenes, puesto que la presencia de la planta es más frecuente en las márgenes derechas de barrancos y cañadas. Las mejores poblaciones son las del Barranco de la Zenia y tramo alto de la Cañada de las Estacas. En conjunto llegan a penetrar hasta algo más de los dos kilómetros hacia el interior.
- *Fondo de cañadas y barrancos*: antaño preferentemente dedicados al cultivo, en la actualidad prácticamente abandonados. Son muy escasos los ejemplares que han colonizado antiguas terrazas de cultivo tanto en esta posición como en los interfluvios.

Este somero análisis espacial sobre la distribución actual de la jarilla cabeza de gato, aunque incompleto, deja entrever la posibilidad de establecer una hipótesis relativa al ámbito que, presumiblemente, constituiría su área de distribución en 1956. Para ello se cuenta con un documento de excepcional valor con el que abordar este objetivo, es decir, los fotogramas aéreos correspondientes a la Serie B o “vuelo americano” realizado en la fecha indicada. En este sentido, resulta obvio que la comparación no se puede realizar mediante la consideración del “área de ocupación” de la especie, imposible de obtener a partir de la fotointerpretación; en cambio, un concepto asumible sería el de hábitat, tomando como referencia las características de los ecótopos señalados en los que se encuentran sus poblaciones actuales. En suma, se plantea una proyección retrospectiva sobre el área de distribución cincuenta años atrás.

4. ALTERACIÓN Y ELIMINACIÓN DE LA ESPECIE Y SU HÁBITAT

No cabe duda que la mayor responsabilidad en el declive del área de distribución de esta cistácea corresponde a la urbanización del litoral meridional alicantino. Sin embargo, los mecanismos que ha supuesto un impacto de consecuencias negativas es preciso detallarlos, aunque de forma más o menos directa deriven del proceso de urbanización señalado. De este modo, la ordenación del litoral mediante el trazado de paseos marítimos de diversa entidad, el ajardinamiento y “embellecimiento” del frente litoral, así como el destino de la franja más próxima al cero hidrológico como espacio preferente para el ocio y la recreación, aunque todavía no se haya producido la ordenación aludida, son los impactos asociados a la urbanización que, como ésta, tienen como consecuencias probadas la eliminación y degradación de *H. caput-felis* Boiss. y, asimismo, la alteración y destrucción de su hábitat.

Junto con la agricultura, los mecanismos señalados integrarían el conjunto de amenazas antropogénicas que la afectan (tabla 1). De la última actividad citada son de destacar las ampliaciones recientes, respecto del terrazgo tradicional, que supusieron la transformación de espacios de monte y su dedicación a la agricultura intensiva (Vera & Canales, 1985), las cuales, en la zona de estudio se localizaron, preferentemente, en los tramos altos del Barranco de la Zenia, Cañada de la Cala y afluentes de la margen izquierda del Río Nacimiento (Vera y Marco, 1988: 28). Tampoco faltan procesos naturales con efectos negativos sobre la jarilla, sus poblaciones y su hábitat. En este apartado destaca la dinámica geomorfológica ligada a dos de las unidades morfológicas: acantilados y márgenes de cañadas y barrancos, donde desprendimientos, acaravamiento y timbes son responsables de discontinuidad y fragmentación de las poblaciones, así como de la reducción y eliminación de la especie y su hábitat. Menor importancia parecen tener los procesos relacionados con el parasitismo de especies como *Cuscuta epithymum*, causante de la mortalidad de ejemplares de la jarilla cabeza de gato, cuyo alcance no ha sido estudiado. Por último, cabe mencionar, a fin de completar este conjunto, que la dinámica vegetal también se vislumbra como un mecanismo de efectos negativos sobre las poblaciones de *H. caput-felis* Boiss., ya que el abandono de ciertos aprovechamientos del monte y la casi nula incidencia de fenómenos como los incendios forestales, contribuyen a una densificación de las formaciones vegetales en determinados ecótopos que terminan por desplazar la especie estudiada.

Tabla 1. Amenazas sobre *H. caput-felis* Boiss. en el litoral sur de Alicante

AMENAZAS ANTROPOGÉNICAS	
procesos	efectos
Urbanización	-Reducción-eliminación de la especie y su hábitat -Artificialización del hábitat -Fragmentación de las poblaciones -Competencia vegetal con especies exóticas
Ordenación frente litoral: -paseos marítimos -ajardinamientos -accesos a playas	-Reducción-eliminación de la especie y su hábitat -Artificialización del hábitat -Fragmentación de las poblaciones -Competencia vegetal con especies exóticas
Frecuentación (ocio/recreación): -tránsito de vehículos -estacionamiento -pisoteo de personas y animales domésticos	-Degradación de la especie y su hábitat -Fragmentación de las poblaciones -Reducción-eliminación de la especie y su hábitat
Agricultura	-Reducción-eliminación de la especie y su hábitat -Artificialización del hábitat -Fragmentación de las poblaciones
AMENAZAS NATURALES	
Dinámica geomorfológica	-Fragmentación de poblaciones -Fluctuaciones extremas -Reducción-eliminación de la especie y su hábitat
Dinámica vegetal	-Competencia con especies autóctonas -Fragmentación de poblaciones -Reducción-eliminación de la especie y su hábitat
Parasitismo	-Mortalidad de ejemplares

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo de los procesos señalados en la tabla 1, el que mayor protagonismo adquiere es, sin duda, el proceso de urbanización, tendente a una colmatación completa del frente del litoral. Bastaría con señalar que atendiendo a lo previsto en el planeamiento vigente a mediados de la década de los años noventa y publicado por la COPUT en 1998, la aludida saturación del frente litoral meridional alicantino, es un proceso en marcha, casi irrefrenable que cuenta con todos los parabienes legales (figura 5). De manera que es sólo cuestión de tiempo y de demanda el que se desarrolle y consolide toda la superficie clasificada como urbanizable.

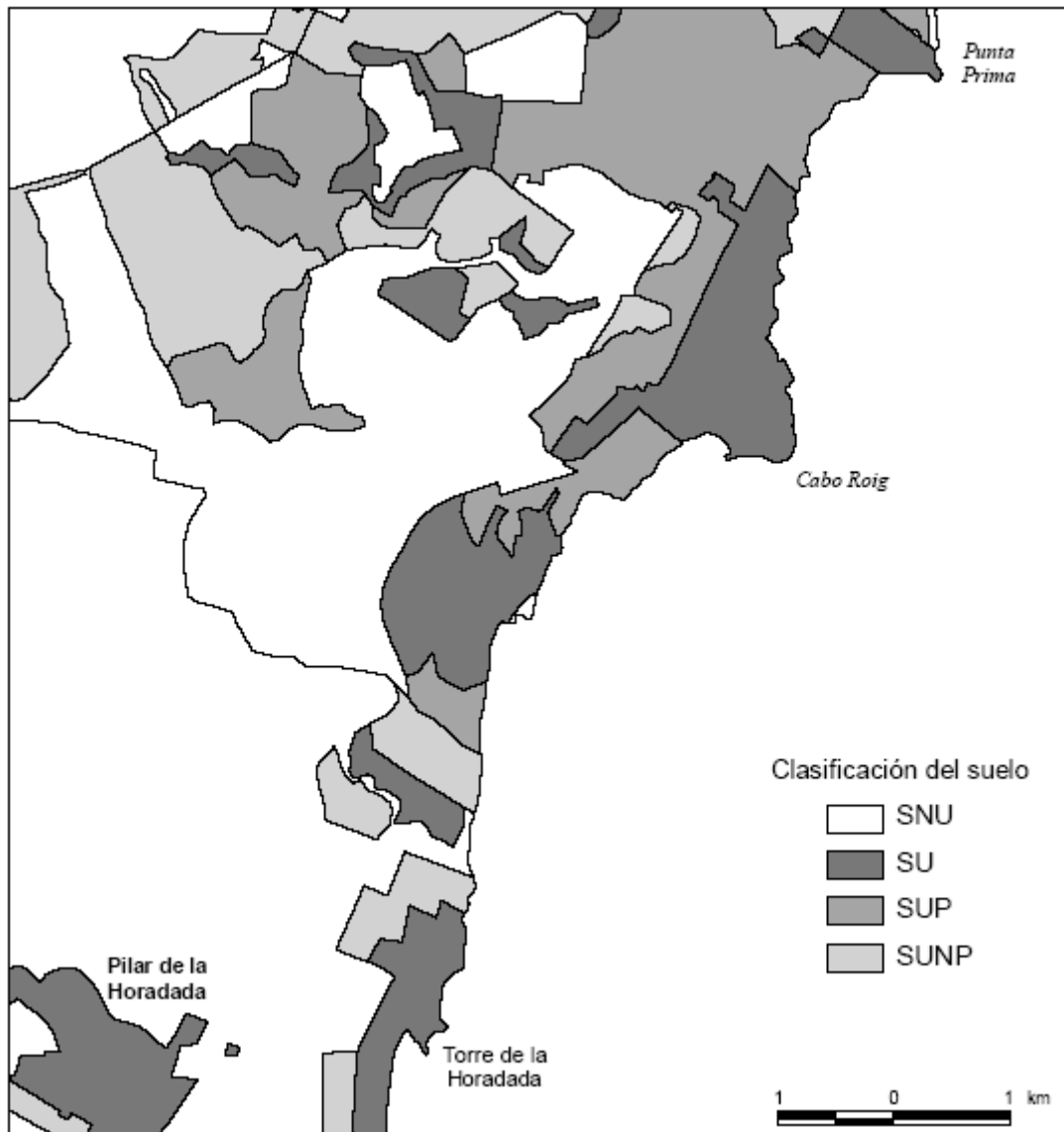


Figura 5. Clasificación del suelo del litoral sur alicantino según el planeamiento vigente a mediados de los años noventa. Fuente: elaboración propia y COPUT (1998).

Un estado de la cuestión basado en la fointerpretación del área estudiada puede plantearse a partir de una diferenciación dicotómica entre los sectores donde, presuntamente, ya ha desaparecido la especie y se ha producido una completa artificialización de su hábitat y aquellos otros en los que, a pesar de las alteraciones sufridas, todavía cabe la posibilidad de encontrar ejemplares y poblaciones de *H. caput-felis* Boiss. Para ello se ha utilizado la ortofotografía digital, escala 1:5.000 (tamaño del *pixel* 0,5 m), del Instituto Cartográfico Valenciano, correspondiente al año 2001 (figura 6).

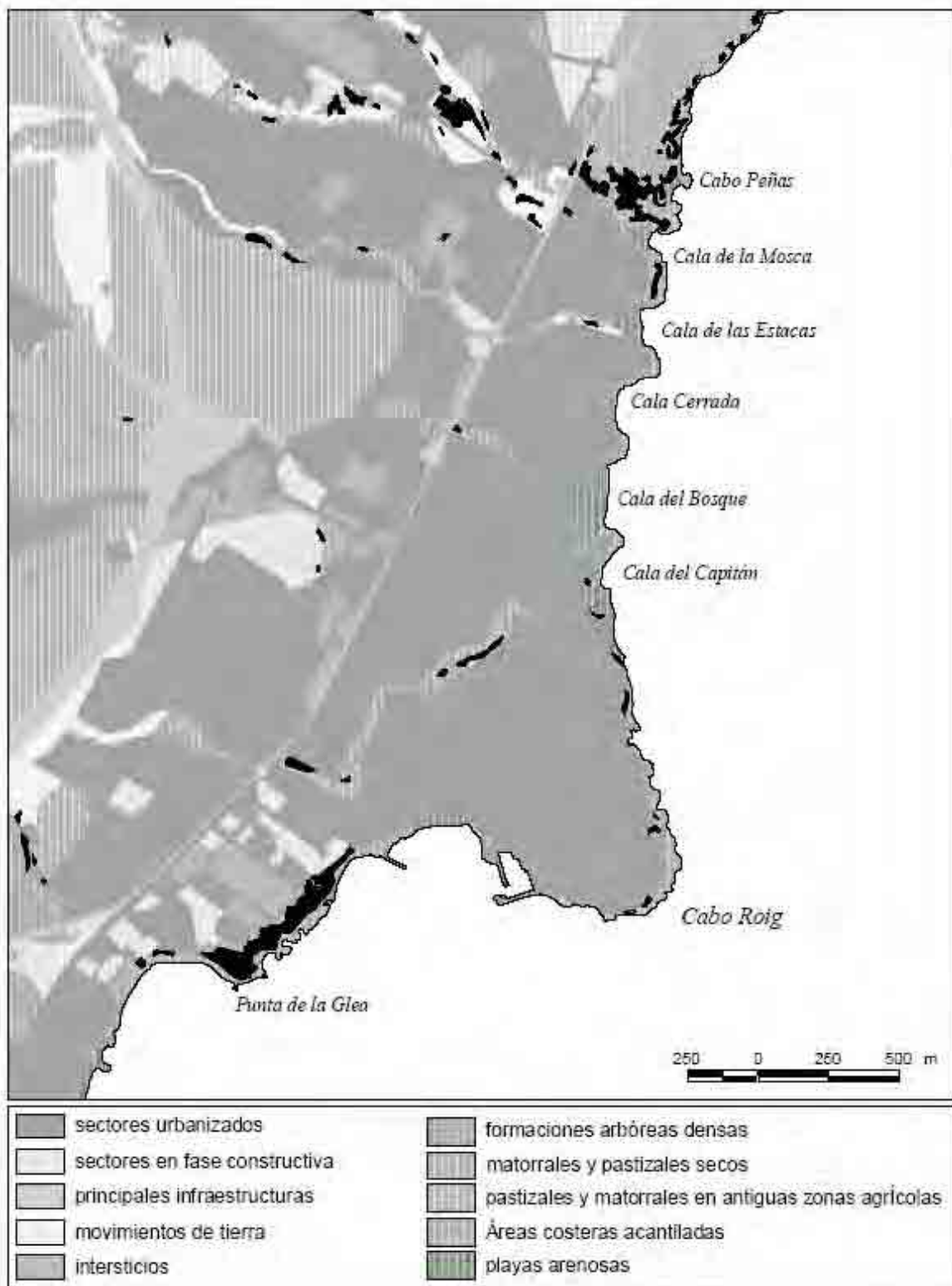


Figura 6. Distribución de *H. caput-felis* Boiss. (manchas negras), usos del suelo y coberturas de vegetación entre Punta Prima y Cabo Roig. Fuente: Elaboración propia, ortofotografía digital, 2001, ICV.

En el primer grupo se han reconocido los espacios ya consolidados y edificados, los que estaban en plena fase constructiva, los espacios ocupados por las principales infraestructuras (autopista, carretera nacional y autonómica), así como los afectados por movimientos de tierra. Se han discriminado, a su vez, unos sectores que hemos denominado intersticios, obviamente de la urbanización, con los que se identifican los solares propiamente dichos, o bien sectores que están clasificados como urbanizables. En cualquier caso, estos últimos con su efímero papel como hábitat de la especie, vienen a resaltar la importancia que, junto a un conocimiento exhaustivo del área de distribución de la especie, puede llegar a tener el análisis territorial desde un punto de vista prospectivo, es decir, como fundamento para estimar la reducción de su área en lapsos de tiempo relativamente corto. Estimaciones que, por otro lado, pueden servir para proponer cambios en la asignación de las categorías de amenaza de la UICN (2001). No es de extrañar, por tanto, que se señalen poblaciones o ejemplares en el interior de estos intersticios, como tampoco el que estén, a su vez, en sectores afectados por movimientos de tierras; circunstancia que informa, bien a las claras de la dinámica de la especie y sus poblaciones de cara a una gestión pormenorizada de las mismas.

En el segundo grupo las unidades señaladas, presuntamente aptas para la presencia de la especie, engloban, no obstante, superficies que se han mostrado inadecuadas. En este sentido merece la pena ser destacada la unidad denominada formaciones arbóreas densas, básicamente pinares, pero que también integran grupos de eucaliptos y de acacias. Si en los primeros todavía se localiza algún ejemplar, sobre todo en los bordes, en los dos últimos, nunca se ha dado esta circunstancia. Donde realmente es frecuente la especie es en los matorrales y pastizales secos, así como en las áreas acantiladas costeras; siendo estas dos unidades las que acapararían la mayor parte del contingente de *H. caput-felis* Boiss. del área analizada. Por el contrario, en los pastizales y matorrales algo nitrófilos que colonizan los antiguos campos de cultivo no tienen prácticamente ninguna importancia en el área de distribución de la especie, salvo algún caso en el que ésta presenta en posición marginal, al igual que con las playas arenosas.

5. BIBLIOGRAFÍA

AGUILELLA et al. (1994): Libro de la flora vascular rara, endémica o amenazada de la Comunidad Valenciana. Generalitat Valenciana, Consellería de Medi Ambient. Valencia.

BAÑARES et al., (eds.) (2004): Atlas y libro rojo de la flora vascular amenazada de España: taxones prioritarios. Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General para la Biodiversidad, Madrid.

CASTROVIEJO et al., (eds.) (1993): Flora iberica. Plantas vasculares de la Península Ibérica e Islas Baleares. Vol III: Plumbaginaceae (partim)-Capparaceae. Real Jardín Botánico-CSIC. Madrid.

CAVANILLES, A.J. (1797): Observaciones sobre la historia natural, geografía, agricultura, población y frutos del Reyno de Valencia, facsímil de la Ed. de la Imprenta Real en Madrid, de Albatros Ediciones, Bibliotheca Valentina, 1 y 2, Valencia, vol. II, 1985, 339 pp.

DOMÍNGUEZ LOZANO et al. (1994): "Asientos para un atlas corológico de la flora occidental, 22: Mapa 627 (adiciones)" Fontqueria 40: 143-144.

LAGUNA LUMBRERAS, E. et al. (1998): Flora endémica, rara o amenazada de la Comunidad Valenciana, Generalitat Valenciana, Valencia. 443 pp.

MARCO MOLINA, J.A. (2005): "Los humedales costeros del sur de Alicante: perspectiva evolutiva" en VERA, J. F. (coord.): Jornadas del Bicentenario. Torrevieja 1803-2003. Ayuntamiento de Torrevieja-Universidad de Alicante, pp. 33-54.

MARCO, J.A.; PADILLA, M.A. & SÁNCHEZ, A. (2006): "Cartografía corológica mediante el uso de GPS de especies endémicas, raras o amenazadas en el sector oriental de Aitana (Alacant)", Serie Geográfica 13: 11-24

MATEO, G. & SOLER, X. (1994): "Asientos para un atlas corológico de la flora occidental, 22: Mapa 627" Fontqueria 40: 142-143

MONTENAT (1977): Les bassins néogènes du Levant d'Alicante et de Murcia (cordillères bétiques orientales – Espagne) : stratigraphie, paléogéographie et évolution dynamique. Département des sciences de la terre de l'Université Claude Bernard.

NAVALÓN GARCÍA, R. (1995): Planeamiento urbano y turismo residencial en los municipios litorales de Alicante. Instituto de Estudios Juan Gil-Albert, Alicante.

PADILLA BLANCO, A. (2002): "Protección y conservación de la flora en la Comunidad Valenciana", Investigaciones Geográficas 27: 107-130.

PADILLA BLANCO, A. y RAMÓN MORTE, A. (1997): "Planeamiento ambiental a escala de detalle: microrreservas de flora en la Comunidad Valenciana", Investigaciones Geográficas 17: 117-128.

PUJOL, J.A. (2001): "La urbanización de la costa alicantina marca el declive de la Jarilla de Cabeza de Gato" Quercus 188: 43-46. SERRA LALIGA, LL. (1999): La flora de Santa Pola. Ajuntament de Santa Pola, Alacant.

SERRA LALIGA, LL. et. al. (2000): Distribución de la flora vascular endémica, rara o amenazada en la Comunidad Valenciana. Generalitat Valenciana, Valencia.

SUCH CLIMENT, M.P. (1996): Turismo y medio ambiente en el litoral alicantino, Instituto de Estudios Juan Gil-Albert, Alicante. UICN (2001): Categorías y criterios de la Lista Roja de la UICN: Versión 3.1. Comisión de Supervivencia de Especies de la UICN. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido.

VERA REBOLLO, J.F. (1987): Turismo y urbanización en el litoral alicantino. Instituto de Estudios Juan Gil-Albert, Alicante.

VERA REBOLLO, J.F. & CANALES MARTÍNEZ, G. (1986): "La transformación de los espacios de monte en la comarca del Bajo Segura: agricultura intensiva y segunda residencia", III Coloquio Nacional de Geografía Agraria, Junta de Extremadura y Asociación de Geógrafos Españoles, Cáceres, pp. 154-160.

VERA REBOLLO, J.F. & MARCO MOLINA, J.A. (1988): “Impacto de los usos del suelo y erosión en cuencas vertientes del Sur del País Valenciano”, *Investigaciones Geográficas*, 6: 7-31. VV.AA, (2000): “Lista Roja de la flora vascular española”, *Conservación Vegetal* 6: 11-38.



Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo Recientes

Ángel Massiris Cabeza

Profesor titular, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

1. INTRODUCCIÓN

Entre los años 2001 y 2002 abordé el trabajo de construir una visión global de las políticas de ordenamiento territorial que desde comienzos de los años ochenta del siglo pasado se desarrollaban en los países de América Latina. Los resultados de esta labor se divulgaron a través de dos libros y varios artículos y capítulos de libros en los que se expresan de manera comprensiva, los antecedentes de la política de ordenamiento territorial en nuestros países, sus cualidades y perspectivas.

Las principales conclusiones de este estudio muestran que hacia el año 2002 las políticas latinoamericanas de Ordenamiento Territorial (OT) se encontraban en un estado incipiente. Varios indicadores así lo expresaban: Ausencia de política nacional sobre la materia, cubrimiento incompleto de los distintos ámbitos territoriales con planes de OT, ausencia de leyes específicas reguladora de las acciones de ordenamiento, débil organización institucional para la gestión del OT, visión prospectiva y participación social limitadas.

Asimismo, se observaba la ausencia de unidad de criterios en la concepción y alcances de la política de OT. En la mayoría de los casos se trataba de una mutación de aproximaciones sectoriales de carácter urbanístico, económico-regional o ambiental, que se intentaban articular, guiados por principios de desarrollo sostenible y/o de protección de los recursos naturales y de recuperación y control de condiciones ambientales adversas.

Prevalecía en las políticas mencionadas, la concepción del OT como una práctica planificada, complementaria de la planificación sectorial. No obstante, en su instrumentación, no existía claridad sobre los mecanismos de articulación necesarios para armonizar las acciones sectoriales y territoriales, ni sobre sus diferencias y complementariedades, lo que llevaba a que a menudo se confundiera con la planificación ambiental, el urbanismo, la organización político-territorial y/o la descentralización político-administrativa o mezclas eclécticas de las mismas.

Adicionalmente, la formulación de políticas de ordenamiento territorial, al enmarcarse en el contexto del modelo de desarrollo imperante (liberalización de la economía) planteaba la cuestión de la articulación de la política de ordenamiento territorial con la política de desarrollo económico y las políticas sectoriales en un mismo ámbito territorial (articulación horizontal). El estudio reveló poca claridad en

los países de América Latina en torno a esta cuestión fundamental, así como en la articulación de la gestión territorial entre los distintos ámbitos jurisdiccionales de la administración pública (articulación vertical).

En la presente ponencia se presentan avances de las indagaciones que el autor ha realizado sobre los desarrollos ocurridos en los últimos cinco años en torno a estas cuestiones y las tensiones y desafíos que enfrenta actualmente la gestión territorial en América Latina en el marco del modelo económico neoliberal. El estudio partió del examen de las políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial expresadas en planes, programas, leyes y directrices nacionales de 21 países³¹⁶, entre los años 2002 y 2007, con especial énfasis en los que presentaron planteamientos interesantes o procesos emergentes respecto a las cuestiones planteadas arriba.

2. DESARROLLOS RECIENTES DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES

Es evidente que en los últimos cinco años, la concepción y estrategias de las políticas territoriales de los países latinoamericanos están cambiando, debido a la búsqueda de alternativas y de nuevas estrategias de desarrollo económico con las cuales algunos gobiernos pretenden corregir el fracaso del modelo económico neoliberal en la superación de las desigualdades socioeconómicas y territoriales y en lograr avances significativos en la sostenibilidad ambiental del uso de los recursos naturales y de la ocupación del territorio.

En este contexto, países como Argentina (Gobierno de Néstor Kirchner)³¹⁷, El Salvador³¹⁸, Honduras³¹⁹, Nicaragua (Gobierno de Enrique Bolaños Geyer,

³¹⁶ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

³¹⁷ El Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, promulgó en el año 2004 la Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PENDOT), Argentina 2016, con el objetivo de “guiar y orientar las acciones con impacto territorial hacia el desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino, buscando superar las visiones sectoriales de la Argentina y construyendo un nuevo modo de intervención más sistémico y global, capaz de aprovechar las oportunidades de desarrollo en el marco del nuevo contexto nacional e internacional” (Gobierno de Argentina, 2004). En la PENDOT se integran las políticas de ordenamiento y de desarrollo territorial, en respuesta a los efectos adversos de los ajustes estructurales de la economía realizados dentro del proceso de globalización. Efectos que la misma PENDOT describe en términos de “un fuerte cambio en las estructuras productivas provocado por los efectos amplificadores del mercado libre y una ruptura social signada por un significativo debilitamiento cultural y educativo de la población, debido a las variaciones en las reglas de juego y en los valores visualizados como generadores de progreso y cambio social. Esta ruptura provoca a nivel territorial la agudización de problemas existentes, ya que las diferentes áreas y regiones del país, históricamente desequilibradas, aumentaron sus niveles de deterioro y desigualdad...Los ciudadanos de áreas ricas y pobres conviven dentro de un contexto de violencia y marginalidad que imposibilita la creación de lazos sociales económicos y culturales estables, esenciales para el desarrollo de una sociedad equitativa y justa. A esta crítica situación se suma que ni el Estado Nacional ni las jurisdicciones provinciales han podido consolidar

2002-2007) 320, Uruguay³²¹, México³²² y Colombia³²³ han planteado políticas territoriales en las que se articulan objetivos de desarrollo territorial (regiones

históricamente políticas de estado de ordenación y desarrollo territorial sostenibles y de largo plazo. Los procesos de crecimiento económico y de creación de infraestructura, equipamiento y mejoramiento de la calidad de vida han sido construidos y gestionados en forma discontinua lo que provocó la sobreutilización o subutilización de los recursos naturales, desorganización en las infraestructuras y los equipamientos, desigualdad de oportunidades de desarrollo en las comunidades, factores que contribuyeron al aumento de los desequilibrios territoriales y a la disminución de la calidad de vida en vastas áreas del país” (Gobierno de Argentina, 2004).

³¹⁸ El Gobierno de Francisco Flórez (1999-2004), a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales promulgó en el 2003 el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) en la cual se manifiesta una visión de El Salvador como país integrado, solidario, desarrollado, competitivo y sostenible que fundamenta su progreso en el desarrollo de actividades productivas modernas, que permitan mejoras sostenidas en las condiciones y niveles de vida de la población (Gobierno de El Salvador, 2003). La concepción del PNODT salvadoreño se enmarca en la búsqueda de articulación de la política de desarrollo económico con la ambiental y la de vivienda al proponerse “lograr la plena incorporación del territorio y sus recursos naturales y humanos al proceso de modernización y desarrollo sostenible del país, según criterios de sostenibilidad, seguridad ambiental y competitividad, y en orden a alcanzar el bien común y a la mejora de la calidad de vida de la población” (Gobierno del Salvador, 2003).

³¹⁹ El Gobierno de Ricardo Maduro Joest (2002-2006) promulgó en el año 2003 la Ley de Ordenamiento Territorial (LOT) (Decreto 180-2003) mediante la cual se adopta el OT como una política de Estado. Uno de los considerandos de dicha Ley sustenta la política de OT en los desequilibrios estructurales y brechas del desarrollo que presenta la ocupación del territorio nacional, lo que “limita el derecho de las personas al trato justo y equitativo, así como a la igualdad de oportunidades del territorio” (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2004).

³²⁰ El Gobierno de Enrique Bolaños Geyer (2002-2006) presentó a la Asamblea Nacional en diciembre de 2006, un anteproyecto de Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LGOT), que se destaca por la integración de las políticas sectoriales y territoriales en una política de ordenamiento y desarrollo territorial. La justificación de dicha Ley se soporta en un conjunto de problemas económicos, sociales, ambientales y territoriales presentes en el territorio nicaragüense, entre los que se destacan: Daños ecológicos en ciertos lugares, abandono de otros a la depredación sin control, sobreexplotación de los suelos de uso forestal y con potencial hídrico, por la implantación de actividades agropecuarias; pérdida de los recursos naturales renovables; desarticulación territorial de la economía e irregularidad en la tenencia de la tierra, el desconocimiento del territorio en las políticas sectoriales, entre otros (Gobierno de Nicaragua, 2006).

³²¹ El gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010) presentó, en el año 2006, el proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible, con la que se quiere dotar a las acciones sobre el territorio de un marco normativo específico hoy ausente e introducir una dimensión territorial en la política macroeconómica y las políticas sectoriales de desarrollo. Se apuesta a la planificación democrática y descentralizada para el desarrollo ambientalmente sustentable con equidad social a nivel regional y local”. El territorio local es considerado en dicha apuesta, como el espacio de coordinación y concertación de las acciones sectoriales, de modo que tanto las acciones territoriales como las sectoriales se armonicen evitando la superposición de acciones públicas sectoriales y locales que quitan eficiencia a la inversión pública y privada (Gobierno de la República de Uruguay, 2006). “De esta forma, en el modelo teórico de los gobiernos uruguayos de los veinte años posteriores a la restauración democrática, el mercado como exclusivo agente asignador de recursos fue el que se impuso como eje del modelo de desarrollo que se comenzó a implementar en la década del año 1970. Ciertamente, esto se continuó y profundizó en los años noventa generando profundos desbalances sociales que se han expresado, también, en el incremento de desigualdades regionales y, en general, territoriales en nuestro país” (Gobierno de la República de Uruguay, 2006).

³²² El Gobierno del Presidente Felipe Calderón (2007-2012) trabaja en la formulación de una estrategia de desarrollo territorial que le permita combatir los serios problemas socioeconómicos que reconoce, en su Plan Nacional de Desarrollo, existen en México, tales como la inseguridad, la pobreza, la desigualdad, el analfabetismo, la falta de oportunidades educativas, la mortalidad

competitivas, regiones estratégicas, reducción de las disparidades en el desarrollo económico regional, compensación de regiones rezagadas), de ordenamiento territorial (modelo territorial de uso y ocupación, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales) y de descentralización (autonomía de las entidades territoriales en la gestión de su desarrollo) (ver Tabla 1). Dichas políticas tienen como elemento común la integración de acciones sectoriales y territoriales (estrategias secto-territoriales y neo-regionales) orientadas a la competitividad territorial y la incorporación de estrategias sociales y ambientales orientadas a la reducción de la pobreza, la contaminación, la vulnerabilidad social frente a amenazas naturales y socio-organizativas y la pérdida de biodiversidad. Aunque la intención que subyace en estas políticas es loable, en su aplicación existen tensiones y conflictos que frenan las posibilidades de éxito, aspecto que se trata más profundamente en el numeral 3.1.

materna y la infantil, la insuficiente generación de empleo, los rezagos en el campo y la pérdida de recursos naturales. Para el Gobierno del Presidente Calderón el ordenamiento territorial hace parte de uno de los cinco ejes rectores de su política de desarrollo humano sustentable: el eje de igualdad de oportunidades. La estrategia territorial hará parte del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial el cual constituye el principal instrumento de gestión de la política territorial mexicana. La esencia de dicha estrategia está descrita en el Plan Nacional de Desarrollo en los siguientes términos: “Esta estrategia se dirige a impulsar el desarrollo social con un enfoque de largo plazo, al reducir las disparidades regionales, compensar a las regiones rezagadas, distribuir jerárquicamente los equipamientos, y aumentar el acceso a las oportunidades de progreso. Asimismo facilita la concentración de esfuerzos en las regiones con ventajas comparativas de localización, recursos naturales, infraestructura y cadenas productivas consolidadas, en donde resulta más viable impulsar el crecimiento económico, la productividad y el empleo. Contribuye también a la sustentabilidad, propiciando un desarrollo más ordenado, menos disperso; que permita reducir los efectos de ocupación en las tierras agrícolas de buena calidad, en las reservas naturales o en áreas peligrosas; y que propicie un uso racional del agua y de la energía. Se orienta, además, a consolidar una red primaria nacional de enlaces carreteros y de ferrocarriles que articule los corredores más favorables, interconecte los complejos productivos, y garantice la conexión del sistema con los principales puertos marítimos y aéreos del país. Asimismo, se orienta a ampliar y mejorar la capacidad y distribución de los sistemas de energía, información y telecomunicaciones, crecientemente importantes (Gobierno de México, 2007).

³²³ Aunque en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez no es crítico frente a la economía de mercado, reconoce ciertos problemas algunos de los cuales debían ser resueltos por dicho modelo de desarrollo, textualmente se afirma que: “Los logros en materia de descentralización y ordenamiento territorial no son suficientes y persisten problemas estructurales que ameritan su consideración, en temas como el desarrollo económico y social, gestión pública, normativa para el ordenamiento territorial, competencias, participación ciudadana y rendición de cuentas. En esencia, se evidencia desarrollo desigual entre las regiones, diferencias en pobreza, capacidades fiscales diversas, desarticulación de los instrumentos de planificación, debilidad en la asociatividad, problemas de capacidad institucional y avances en la planificación territorial, orientados hacia la planificación física y regulación de los usos del suelo, se necesita entonces ajustarla como instrumento para la promoción del desarrollo local y regional” (DNP, 2007). Para avanzar en la superación de estos problemas, el Gobierno se ha propuesto la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y el fortalecimiento de las capacidades territoriales para promover el desarrollo. Este último basado en estrategias de desarrollo y competitividad territorial que atiendan la diversidad regional y articulen los procesos de planificación y ordenamiento territorial, así como el impulso a la asociatividad territorial y el apoyo a los procesos de ciudad región a partir de los cuales se estructuren redes de ciudades articuladas con sus entornos rurales y regionales (DNP, 2007).

Por otro lado, existe un grupo de países que han adoptado una abierta actitud crítica frente al modelo neoliberal y están en la búsqueda de alternativas de desarrollo social y territorialmente más justas, tal es el caso de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua (Gobierno de Daniel Ortega, 2007-2012) quienes se suman a Cuba en su rechazo al imperativo económico del Consenso de Washington.

Tablas 1. Políticas o instrumentos de gestión territorial en América Latina. 2007.

País	Ámbito nacional	Ámbito regional: Estatal/departamental/provincial	Ámbito local: Municipal/cantonal
Argentina	Política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial (2016).	Planes de provinciales de ordenamiento territorial.	Planes municipales e intermunicipales.
Bolivia	Proceso constituyente.	Planes departamentales de OT.	Planes municipales de OT.
Brasil	En ciernes: Política nacional de ordenamiento territorial.	Zonificación Económica-Ecológica (ZEE).	Planes directores de OT: Uso y ocupación del suelo urbano.
Colombia	Ley de desarrollo territorial. En ciernes: Ley Orgánica de OT. Regiones estratégicas para el DT. Descentralización.	Directrices departamentales de ordenamiento territorial.	Planes municipales y distritales de ordenamiento territorial.
Costa Rica	No	No	Planes reguladores cantonales.
Cuba	Esquemas y planes de ordenamiento territorial y urbanismo.	Esquemas y planes provinciales de OT y urbanos.	Plan general municipal de OT. Planes parciales y especiales.
Ecuador	Proceso constituyente.	Proceso constituyente.	Proceso constituyente.
El Salvador	Política Nacional de ordenamiento y desarrollo territorial (2015).	No	No
Guatemala	NO	No	Planes municipales de OT.
Honduras	Ley de ordenamiento territorial. Plan nacional de OT.	Planes regionales de OT.	Planes municipales de OT.
México	Programa nacional de desarrollo urbano OT. Programa nacional de ordenamiento ecológico.	Planes estatales de OT. Planes de ordenamiento ecológico territorial.	Plan municipal de desarrollo urbano.
Nicaragua	En ciernes: Ley general de ordenamiento y desarrollo territorial.	Planes departamentales de OT.	Planes municipales de OT.
Panamá	Ley de OT para el desarrollo urbano. Plan nacional de OT.	Planes regionales de OT.	Planes locales y parciales.
Perú	Lineamientos de ordenamiento territorial.	Zonificación económica-Ecológica.	Zonificación económica-Ecológica.
Puerto Rico	No	No	Planes municipales de OT.
República Dominicana	Política nacional de desarrollo urbano (PNDOTU).	Planes regionales de OT.	Planes provinciales de OT.
Uruguay	En ciernes: Ley de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible.	En ciernes: Estrategias regionales y directrices departamentales.	Planes locales de OT.
Venezuela	Reforma constitucional convierte a Venezuela en nación socialista. Nueva política territorial. Pendiente referéndum aprobatorio	Nueva organización territorial: provincias y distritos funcionales	Nueva organización territorial: ciudades comunales

Fuente: Elaboración propia

La justificación del replanteamiento de las estrategias de desarrollo en los países mencionados se fundamenta en la incapacidad de las fuerzas del mercado para impulsar un desarrollo territorial o regional equilibrado, reducir las desigualdades sociales y lograr la sostenibilidad ambiental del desarrollo.

En Ecuador y Bolivia están en marcha actualmente procesos constituyentes para establecer unas nuevas reglas en materia de desarrollo, mientras que en Nicaragua el Presidente Ortega endurece su discurso frente al neoliberalismo. La tendencia observable es hacia unas alternativas de desarrollo humano sostenible, fundado en principios de equidad social (mejor distribución de la riqueza socialmente producida), equilibrio del desarrollo económico regional, protección/conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, reducción de la vulnerabilidad frente a amenazas naturales o sociales, aprovechamiento de las potencialidades propias de las regiones y las localidades y respeto por diversidad cultural. Es normal encontrar este tipo de ideas en los programas de Gobierno y discursos políticos de los gobernantes de casi todos los países de América Latina, con resultados económicos favorables en muchos países como Argentina, Chile y Colombia, pero poco efectivos en logros sociales y ambientales, dado que su implementación está sujeta a la lógica de la economía de mercado.

Venezuela, Nicaragua Ecuador y Bolivia están creando condiciones para implementar nuevas estrategias de desarrollo, más humanas, que conduzcan a la reducción de las brechas entre ricos y pobres y entre territorios que pierden y territorios que ganan. En el caso venezolano, el Gobierno de Hugo Chávez Frías optó por un modelo de desarrollo socialista, el cual se soporta en cinco motores, estos son:

1. Ley Habilitante: Vía directa al socialismo
2. Reforma Constitucional: Estado de derecho socialista
3. Moral y luces: Educación con valores socialistas.
4. La nueva geometría del poder: El reordenamiento socialista de la geopolítica de la Nación.
5. Explosión del poder comunal: Democracia protagónica, revolucionaria y socialista.

El ordenamiento territorial es un instrumento clave para el cuarto motor. Se trata de crear una nueva estructura político-territorial acorde con los principios y valores socialistas y “propiciar la participación de las comunidades en la forma de incidir en el futuro de sus regiones, permitiendo la incorporación de la voluntad popular mediante la participación de los concejos comunales en los proyectos de desarrollo nacional” (Asamblea Nacional de Venezuela, 2007). La estrategia central se orienta a la desconcentración del país, lo que implicará “modificar el patrón de ocupación y poblamiento, producción e inversión a mediano y largo plazo; sumado a la formación y capacitación del recurso humano en diversas áreas de interés atendiendo a las potencialidades de cada región y la promoción de esas actividades a través del apoyo del Estado” (Asamblea Nacional, 2007).

La reforma constitucional que transforma a Venezuela en nación socialista fue aprobada por la Asamblea Nacional y falta ahora la aprobación del pueblo venezolano en el referéndum que se realizará próximamente. El nuevo país tendrá cambios sustanciales en su organización territorial y en su estructura política. No desaparecen los estados ni los municipios, pero su papel se reduce a favor de la Nación (centralización política y administrativa) y surgen nuevas entidades territoriales como las ciudades comunales, provincias y distritos

funcionales que podrán ser administrados por vice-presidentes nombrados por el presidente. La base territorial serán las comunas o agrupaciones poblacionales que se conformarán en función de proyectos de desarrollo propios.

3. TENSIONES Y DESAFIOS DE LA GESTIÓN TERRITORIAL

La gestión territorial involucra un conjunto de actividades que realizan actores públicos y privados orientados a ordenar y/o desarrollar el territorio. Las acciones tienen que ver con la promulgación de regulaciones legales, la implementación de planes territoriales o sectoriales con incidencia territorial, financiación de actividades, entre otros. El análisis de la gestión territorial realizada en los últimos cinco años en algunos países de América Latina revela varias tensiones, cuya superación es un desafío para los gobiernos. Estas tensiones tienen que ver con: a) la articulación de la política de ordenamiento territorial con la política de desarrollo económico y las políticas sectoriales ligadas a ésta; b) La cohesión territorial de la gestión; c) La sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial y d) La gestión territorial democrática.

3.1 Articulación de las políticas sectoriales y territoriales

Tal como se expresó en el numeral 2, Argentina, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Uruguay, México y Colombia están planteando o implementando políticas territoriales en las que se integran objetivos de desarrollo y ordenamiento territorial en un marco de fortalecimiento de los poderes locales (descentralización) y de reconocimiento de la diversidad geográfica y cultural, como instrumento para reducir las desigualdades socioeconómicas y territoriales existentes, dentro de la lógica de la economía de mercado.

Predomina en la conceptualización del desarrollo territorial de estos países la idea de un proceso de transformación o cambio productivo sostenido y de crecimiento de las condiciones materiales del territorio expresable en mejores infraestructuras, mejores condiciones de producción y mejores condiciones de bienestar social, sustentado en políticas secto-territoriales, neorregionales y de desarrollo económico local. Las primeras combinan, en proporción variable, la lógica sectorial centralizadora con la lógica territorial descentralizadora e integradora (Moncayo, 2005); las políticas neorregionales focalizan el desarrollo en la competitividad territorial a partir de regiones y localidades estratégicas seleccionadas en función de sus capacidades internas (desarrollo endógeno).

El ordenamiento territorial, por su parte, es entendido como la orientación y regulación de la localización y espacialidad de los asentamientos, actividades productivas, infraestructuras y equipamientos colectivos, aunado a acciones de conservación, protección, recuperación y aprovechamiento sostenible de recursos naturales, prevención de desastres y conservación de patrimonio cultural. El valor del OT en el conjunto de políticas territoriales es destacado por el ILPES (2007), al afirmar que:

El ordenamiento territorial merece especial mención, por varias razones. En términos institucionales y políticos, su papel es destacable por haber colmado parcialmente la ausencia o la desaparición de las políticas regionales convencionales. La preocupación por el desarrollo territorial (equilibrado) se mantuvo viva y se renovó gracias a la presencia del ordenamiento. En términos conceptuales, insertó criterios como la sustentabilidad para, entre otros propósitos, resolver el problema de la necesaria integración de las múltiples, en veces parciales y ultra especializadas, políticas públicas para el desarrollo. Como resultado, se cuenta hoy con un importante arsenal legislativo, institucional, político y de instrumentos de intervención, que constituyen un aporte novedoso al tratamiento tradicional del desarrollo regional (ILPES, 2007: 30).

La tensión en la integración de objetivos y estrategias de desarrollo territorial y de ordenamiento territorial tiene que ver con la compatibilidad de tales acciones en el marco de la economía de mercado. En efecto, la lógica que anima al desarrollo territorial es la de acumulación y concentración de los beneficios en pocas manos que es lo que se desprende de la aplicación del decálogo del Consenso de Washington. Uno de los elementos que sirven de soporte a este modelo económico lo constituye la flexibilización laboral que implica trabajar bajo condiciones de inestabilidad y precariedad que conducen a una profundización de las brechas sociales. Otro elemento es la flexibilización de todo tipo de control (ambiental, sindical, legal, etc.) que constituya un obstáculo al libre flujo y localización de las inversiones. Es sobre estos elementos que se sustenta la competitividad territorial y la localización espacial de las empresas, razón por la cual los territorios seleccionados serán aquellos que ofrezcan las mejores condiciones para la reproducción y acumulación de capital: mano de obra de bajo costo, pocas restricciones de carácter ambiental, ausencia de conflictividad social buena accesibilidad y servicios de buena calidad, entre otros.

Se trata de condiciones muy favorables para la productividad y el crecimiento económico pero inicuo con el medio ambiente y el bienestar social. Existen muchos ejemplos en América Latina que revelan esta lógica perversa de la economía de mercado. Uno de ellos es la ciudad fronteriza de Juárez (norte de México) receptora de numerosas maquilas norteamericanas que ofrecen muchos puestos de trabajo pero en condiciones laborales socialmente insostenibles, reproduciendo con ello las condiciones de pobreza y frustración social.

3.2 Cohesión territorial de la gestión

La cohesión territorial de las políticas de desarrollo y ordenamiento implica armonizar el conjunto de políticas públicas aplicadas al territorio (articulación horizontal o multisectorial) así como articular la gestión institucional de los diferentes ámbitos territoriales (articulación vertical o multinivel) y entre agentes públicos y privados.

En cuanto a la articulación horizontal es notable en los países latinoamericanos el predominio de una visión sectorial del desarrollo que opone resistencia a la gestión territorial integral. Tal como lo establece Massiris (2006), prevalece en las instituciones encargadas de la gestión territorial la inexperiencia en el trabajo

interinstitucional así como la ausencia de una cultura del trabajo coordinado e interdisciplinario. Son evidentes, en este sentido, los “cortos circuitos” existentes en la comunicación interinstitucional e, incluso, entre las propias dependencias de un mismo organismo o entidad de un país. Del mismo modo, son comunes en la mayoría de los países latinoamericanos examinados los celos de las instituciones en relación con sus competencias y la información que cada entidad produce, obstaculizando la transferencia de información y la posibilidad de estandarizar indicadores, escalas, etc. Este patrón de administración hace necesario generar una nueva cultura de la planificación orientada a facilitar las relaciones interinstitucionales y trabajos interdisciplinarios que hagan posible la acción coordinada, la coherencia y la sinergia que exige la gestión territorial.

En cuanto a la articulación vertical la tensión se presenta entre la gestión centralizada o descentralizada, en el grado de autonomía de las entidades territoriales (regiones, estados, departamentos, provincias, municipios), para gestionar su desarrollo y ordenamiento territorial. En este sentido, los países de América Latina han intentado en los últimos 20 años implementar acciones de descentralización política, administrativa y fiscal tendiente a revertir el centralismo dominante que ha contribuido a las desigualdades del desarrollo territorial, sin resultados exitosos notables. La descentralización territorial de la gestión pública y el poder y autonomía de las entidades territoriales locales para actuar sobre el desarrollo y ordenamiento territorial de las mismas es una condición indispensable para los propósitos de reducir las disparidades del desarrollo regional, aprovechar las capacidades propias, generar condiciones de competitividad territorial y dar un carácter democrático a la gestión sobre el territorio.

Moncayo (2005) identifica en los países de América Latina cuatro grandes temas que cruzan actualmente la gestión territorial, estas son: descentralización, desarrollo económico local (competitividad), ordenamiento territorial (desarrollo sostenible) y glocalización. Se trata de una “familia de políticas territoriales” en palabras del ILPES (2007) alrededor de las cuales existe una diversidad de instrumentos desarticulados o como lo considera Moncayo (2005), parafraseando a Pirandello, “una diáspora de instrumentos que necesita afanosamente un nuevo marco de política”. El ILPES describe el entrecruzamiento de esta “familia de políticas territoriales”, en los siguientes términos:

El desarrollo regional pensado “desde arriba” (políticas regionales), coexiste con el desarrollo local promovido “desde abajo” (desarrollo local) y atravesado por preocupaciones transversales en lo político (descentralización) y en lo ambiental (ordenamiento territorial). Este conjunto de tradiciones de política constituyen una familia, porque comparten preocupaciones básicas fundamentales, aunque se haya ido construyendo en forma espontánea, desordenada y sin coordinación. Las políticas de desarrollo económico territorial, concepto introducido en este documento, destaca la importancia y la necesidad de pensar integralmente estas tradiciones teóricas y políticas y generar un campo de acción pública que, sin intentar absorberlas, y respetando sus especificidades, resuelva los actuales problemas de desconocimiento mutuo, descoordinación y desintegración. Por consiguiente, la política de desarrollo económico territorial deben ser el punto de

encuentro entre los esfuerzos de promoción del desarrollo regional-local desde arriba y desde abajo, y lugar de coordinación y articulación de políticas sectoriales y transversales tradicionalmente separadas (ILPES, 2007:30).

Los países de América Latina enfrentan, entonces, el reto de lograr una gestión territorial cohesionada y coherente que tenga al territorio como punto de encuentro, a partir del cual sea posible la coordinación de las diferentes políticas con impacto territorial y la cooperación inter-territorial, lo cual dependerá de la capacidad de los gobernantes para modificar las condiciones que actualmente conspiran contra ello.

3.3 La sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial

La sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial tiene que ver con la conservación, protección, recuperación y aprovechamiento sostenible de recursos naturales y la biodiversidad, la prevención de desastres y la conservación del patrimonio cultural. Constituye uno de los pilares del desarrollo u ordenamiento territorial sostenible que le da sentido y significado social a estas políticas. Se fundamenta en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como el uso de los recursos naturales de modo que estos puedan mantenerse para las generaciones futuras. Sin embargo, la conciencia que hoy tiene la humanidad en torno a los riesgos que se ciernen sobre la sobrevivencia de los seres humanos y de la vida en el planeta como consecuencia del cambio climático, obliga a repensar el concepto de desarrollo sostenible. Ya no se trata de mantener la base natural que requieren las generaciones futuras para su supervivencia y desarrollo, sino de mantener las condiciones de habitabilidad del planeta mismo. La cuestión es, entonces, ¿cómo desde las políticas de ordenamiento territorial se puede contribuir a este objetivo trascendental, prioritario y urgente?.

La respuesta a este interrogante exige el conocimiento de los efectos territoriales del cambio climático. La literatura tanto científica como gris sobre la materia es abundante. Los efectos del cambio climático son hoy evidentes y se expresan en problemas muchos de los cuales son del resorte de las política de ordenamiento y desarrollo territorial, se mencionan, en este sentido, el aumento de la frecuencia e intensidad de los huracanes, las inundaciones, la disminución de reservas de agua, el abatimiento de cultivos agrícolas, la desaparición de flora y fauna, el aumento del nivel del mar con sus consecuencias sobre las tierras costeras y el aumento de los procesos de desertificación, entre otros. La conciencia que hoy existe sobre la gravedad de este fenómeno ha llevado a la firma de acuerdos y protocolos internacionales como el de Montreal y el de Kioto en el que algunas de las naciones más industrializadas se comprometen a realizar acciones para proteger la capa de ozono y reducir los niveles de emisiones contaminantes.

No existen muchas referencias o aportes en torno a la incorporación del tema del cambio climático en las políticas territoriales, pero es claro que dicha incorporación tendrá que darse dentro de la búsqueda de la sostenibilidad ambiental de uso y ocupación del territorio. Temas como los de la prevención de desastres por fenómenos de origen natural, social o socionatural; el ordenamiento del uso de los recursos hídrico; la localización de asentamientos humanos y de actividades económicas en zonas de riesgo por inundaciones, huracanes o

aumento del nivel del mar; así como los referidos a los procesos de desertificación; no solo revalorizan las políticas de ordenamiento territorial sino que demandan ser insertadas y comprendidas en un marco de pensamiento y gestión mucho más amplio. En este punto está todo por hacer en América Latina.

3.4 Gestión territorial democrática

La gestión del desarrollo y ordenamiento territorial demanda una participación más activa de los actores locales y regionales en el diseño y ejecución de las políticas con incidencia territorial. Aquí, como se dijo antes, los logros en materia de descentralización son decisivos para el empoderamiento de los actores en los distintos ámbitos territoriales de gestión. Actualmente la participación social en la gestión territorial en los países latinoamericanos es débil. A esta conclusión se llegó en el estudio que hasta el año 2002 realizó el autor, del que se desprende la inexistencia de una cultura de la gestión pública democrática, predominando el ejercicio tecnocrático e impositivo, alejado de los procesos reales y de las expectativas de los actores sociales, quienes cada vez exigen más espacios de participación en la toma de decisiones que atañen a sus territorios (Massiris, 2006).

Como consecuencia de lo anterior, prevalece en la gestión territorial la visión de las instituciones públicas responsables, así como los intereses de los grupos empresariales y corporativos poderosos que imponen, en última instancia, su voluntad y aspiraciones y condicionan la acción del estado sobre el territorio. En este sentido, es común en los países latinoamericanos, que los actores poderosos (grupos económicos, políticos, del sector público, etc.) presionen sobre los agentes planificadores para inducir proyectos de inversión del sector público y cambios en los usos del suelo en una dirección favorable a sus intereses individuales. También es común que los agentes del estado sean proclives a actuar en función dichas presiones dándose en la práctica un contubernio perverso que hace parte de la corrupción existente en nuestros países. Tal situación pone en evidencia el gran desafío que tienen las políticas latinoamericanas de desarrollo y ordenamiento territorial por democratizar la gestión territorial, especialmente en los ámbitos locales y subregionales, escalas en las cuales la sensibilidad de los grupos sociales es mayor frente a los cambios que se establezcan en el uso y ocupación del territorio y en sus elementos estructuradores (Massiris, 2006). Se requiere, en este sentido, introducir procedimientos de negociación y conciliación de los distintos intereses de las sociedades locales y regionales involucradas (Farinós, 2006).

4. CONCLUSIÓN

Lo expuesto expresa la complejidad de la gestión territorial en América Latina y los desafíos que enfrenta. Frente a esto es necesaria una apuesta territorial

integral³²⁴ hacia un modelo de desarrollo en el que la política económica (global), las políticas sectoriales y las territoriales confluyen en la búsqueda de un nuevo orden territorial concebido en términos regionalmente armónico y equilibrado, socialmente justo y democrático, descentralizado, ambientalmente sostenible y económicamente competitivo, pero entendiendo dicha competitividad sin detrimento de los derechos sociales, ambientales y económicos de los ciudadanos. Es posible que bajo la lógica de la economía de mercado esto sea una utopía, pero es lo único que le da sentido y significado socialmente aceptable a las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial. Es posible que las profundas transformaciones sociales, económicas y políticas que están ocurriendo en Venezuela y que se avizoran en Nicaragua, Ecuador y Bolivia constituyan luces de los nuevos caminos que los países de América Latina están llamados a transitar, pues el decálogo del Consenso de Washington no puede ser una opción de futuro social y moralmente aceptable.

5. REFERENCIAS CITADAS

Asamblea Nacional de Venezuela (2007), *Anteproyecto para la 1era. Reforma Constitucional*. Sesión extraordinaria matutina del 21 de agosto de 2007, primera discusión.

Congreso Nacional de la República de Honduras (2004). *Decreto No 180-2003. Ley de Ordenamiento Territorial*. Disponible en internet.

DNP, (2007), *Plan Nacional de Desarrollo. Estado comunitario: Desarrollo para todos*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C.

Farinós, Joaquín (2006), "La estrategia territorial europea en el nuevo paradigma de la territorialidad", en: Alex Tarroja y Roberto Camagni (coordinadores), *una nueva cultura del territorio*. Diputació de Barcelona, Colección Territorio y Gobierno: Visiones. pp. 43-68.

Gobierno de Argentina (2004), *Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, disponible en internet.

Gobierno de El Salvador (2003), *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Disponible en internet.

Gobierno de Honduras (2003), *Ley de Ordenamiento Territorial*.

Gobierno de México (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2012*. Disponible en internet.

Gobierno de Nicaragua (2006), *Anteproyecto de Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial*. Disponible en internet.

Gobierno de Uruguay (2006), *Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sustentable*. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

ILPES (2007), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe*. Documento presentado en la XII Conferencia de Ministros y jefes de planificación de América Latina y el Caribe. Brasilia, junio.

Massiris, Ángel (2006), *Políticas Latinoamericanas de ordenamiento territorial: Realidad y desafíos*, Tunja, Universidad Pedagógica y tecnológica de Colombia, Colección Investigación UPTC, No. 4.

³²⁴ En Europa se discute una opción distinta, dada las dificultades para una gestión territorial holística o intersectorial. Se trata del "Gobierno multiescalar" o "gobernanza multinevel", cuya aplicación implica cambios de fondo en las prácticas, reglas, procedimientos y comportamientos existentes en las políticas de ordenamiento territorial de ese continente (véase Farinós, 2006).

Méndez, Ricardo (1988) “*El espacio de la Geografía Humana*”, en *Rafael Puyol, José Estébanez y Ricardo Méndez, Geografía humana, Ediciones Cátedra, S.A., Madrid. pp. 9-50.*

Moncayo, Edgard (2005), *elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración andina*. Versión preliminar del Informe Final de Consultoría realizada para la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Presidencia de México (2007), *Primer informe de Gobierno*. Disponible en internet.



Incorporación de la Sostenibilidad en la Aplicación y Concreción del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

Luis Morales Carballo

Biólogo, consultor en sostenibilidad urbana de EGMASA

Ildefonso Gil Osuna

Geógrafo consultor y Responsable de la Unidad de Consultoría y Programas de Sostenibilidad Urbana de EGMASA

Virginia Pividal García

Bióloga y Responsable de la Jefatura de la Línea de Sostenibilidad Urbana de EGMASA.

1. JUSTIFICACIÓN

La Junta de Andalucía ha dado pasos decisivos en materia de ordenación del territorio y del urbanismo con la aprobación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía³²⁵ (LOUA) y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía³²⁶ (POTA). Ambas normas incorporan con decisión ideas y objetivos de sostenibilidad, con la finalidad de corregir el deterioro ambiental y revertir ciertos procesos de distorsión territorial iniciados. A pesar del daño ya infligido y de la parcial alteración del modelo territorial provocada en ciertas zonas, el sistema de ciudades de Andalucía posee rasgos (compacidad, policentrismo y diversidad funcional y social, entre otros) que le sitúa en un inigualable punto de partida para afrontar el inmenso reto de futuro que supone la incorporación efectiva de la dimensión de la sostenibilidad en la planificación y gestión del territorio andaluz y de los sistemas urbanos que lo integran. No obstante, se reconocen obstáculos que impiden la aplicación plena y efectiva del ideal de sostenibilidad y dificultan la aplicación de la LOUA y el POTA, entre otras normas.

En el marco de la planificación aplicada, es preciso desarrollar metodologías que guíen a las Administraciones y faciliten la aplicación y concreción, a nivel local, de las directrices y criterios de sostenibilidad recogidos en el POTA, salvando así las habituales desconexiones entre los documentos que emanan de la administración regional y aquellos otros que emanan de la administración local. La Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía apuesta por desarrollar guías técnico-administrativas para la incorporación de la sostenibilidad en el planeamiento urbano, con el objetivo de impulsar la aplicación del POTA a nivel municipal.

³²⁵ Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. BOJA Nº 154, de 31 de diciembre de 2002.

³²⁶ Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. BOJA Nº 250, de 29 de diciembre de 2006.

2. REFERENTE TERRITORIAL

Andalucía encuentra en su sistema de ciudades uno de sus más destacados patrimonios³²⁷. En efecto, la riqueza y diversidad de sus hechos urbanos constituye un garante de orden, cohesión y equilibrio territorial, que impide tanto grandes vacíos urbanos como excesivas concentraciones.

Se reconocen tres categorías³²⁸ de hechos urbanos en el sistema de ciudades de Andalucía: los centros regionales, las redes de ciudades medias y las redes de asentamientos en áreas rurales.

3. APLICACIÓN Y CONCRECIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD DEL POTA, SEGÚN EL SISTEMA DE CIUDADES DE ANDALUCÍA

La guía metodológica que facilite a las administraciones locales la plena y efectiva incorporación, - en los documentos de planeamiento urbano que éstas desarrollan -, de aquellos criterios, directrices y normas que el POTA presenta en relación a la sostenibilidad de los sistemas urbanos, ha de adecuarse a la diferente naturaleza y singularidad de los municipios andaluces. Para ello, la incorporación y concreción de tales criterios y medidas de sostenibilidad se lleva a cabo de acuerdo a las categorías territoriales del sistema de ciudades de Andalucía y siguiendo los siguientes ejes temáticos.

3.1. Criterios de sostenibilidad aplicados al urbanismo

Es preciso recuperar y consolidar el modelo de ciudad compacta, diversa, cercana, compleja y eficiente en el uso y manejo de los recursos naturales. En ella, el espacio público y los usos urbanos son accesibles para la población en su conjunto, sin que se perciba segregación social por cuestiones de renta. Se persigue un urbanismo de usos mixtos, minimizando los usos y actividades monofuncionales que provocan elevadas tasas de movilidad en medios motorizados. Se limitan las tipologías edificatorias en baja densidad y los barrios se consagran como centros de la vida cotidiana.

3.2. Criterios de sostenibilidad aplicados a la movilidad y accesibilidad

El actual sistema de movilidad es el mayor rasgo de insostenibilidad detectado en el medio urbano. La solución no son más infraestructuras, sino una ordenación territorial y urbanística que cree “proximidad”, “pacifique el tráfico” y apueste por el transporte público colectivo, los carriles-bici, las zonas peatonales, el diseño del espacio público, etc., todo ello en el marco de un sistema intermodal de transportes con protagonismo de los medios menos contaminantes.

³²⁷ Consejería de Medio Ambiente: Informe de Medio Ambiente 2006.

³²⁸ Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. BOJA Nº 250, de 29 de diciembre de 2006.

3.3. Criterios de sostenibilidad aplicados a la edificación

Urge promover el diseño y construcción arquitectónicas con materiales menos contaminantes y de mejor ciclo de vida. Y desarrollar una arquitectura de alta calidad que favorezca las nuevas tecnologías de construcción y tenga en consideración la adaptación a los condicionantes climáticos locales a través de la incorporación de medidas preferentemente pasivas. Constituye una prioridad minimizar el consumo de energía y materiales, y aumentar la eficiencia energética de la construcción.

3.4. Criterios de sostenibilidad aplicados al metabolismo urbano

Conviene mejorar el ciclo de los materiales y el flujo de la energía en la ciudad, con el fin último de obtener un mejor balance ecológico de las mismas. Los criterios a desarrollar están referidos al consumo de recursos (suelo, materiales, agua y energía), producción de residuos sólidos, agua residual, así como al ahorro responsable, entendido como el uso eficiente y prudente de los recursos y producción sostenibles. Se ha de velar por la adecuación plena del municipio a la capacidad de acogida del territorio en el que se inserta.

3.5. Criterios de sostenibilidad aplicados a la biodiversidad urbana y al diseño del espacio libre

La gestión de la flora y fauna urbanas, así como del espacio libre de la ciudad, con criterios de sostenibilidad resulta cada día más apremiante si se pretende garantizar una alta calidad ambiental y unos elevados niveles de habitabilidad. Para ello, es preciso reducir el sellado del suelo, integrar la vegetación en la trama urbana y en la edificación, y velar por conservar los procesos y no sólo los elementos del medio natural, entre otros. Un criterio central es la consideración especial del espacio libre como elemento estructurante de la ordenación urbana y factor limitante de nuevos crecimientos. Ello permite mejorar las zonas de contacto con el medio rural circundante y preservar del proceso urbanizador aquellos espacios con importantes valores agrarios, paisajísticos, ecológicos y territoriales. La red hidrológica y de canales posee especificidad propia y ha de considerarse un recurso fundamental para la ordenación territorial y urbanística, así como para el uso público, apostando por su rehabilitación e integración en la trama urbana.

3.7. Criterios de sostenibilidad aplicados a la participación ciudadana y la cohesión social

La participación de la población en los asuntos públicos, entre los que se encuentra el urbanismo y la ordenación del territorio, resulta fundamental para el desarrollo de una estrategia de sostenibilidad, incluida la urbana. En esta participación se deben tener en cuenta los intereses de todos los agentes implicados: personas mayores, jóvenes, mujeres, asociaciones cívicas, empresarios, universidad, etc. Los procesos participativos han de ir más allá de la mera información o consulta, de forma que se promueva un verdadero debate social y que la ciudadanía, a través de estos procesos, pueda participar de forma real y efectiva en la toma de decisiones que afectan al territorio.



Estrecho de Gibraltar y Autopistas del Mar en la Competitividad del Corredor Mediterráneo.

Dr. Jesús Gabriel Moreno Navarro. Prof. CD, Dr. Francisco Aguayo González Prof TEU, Juan Ramón Lama Ruiz TEU y Alejandro Rodríguez Cobano, Bec.

Departamento de Geografía física y Análisis Geográfico Regional y Departamento de Ingeniería del Diseño de la Universidad de Sevilla.

1. RESUMEN

Las autopistas del mar, objetivo propuesto desde la Conferencia Europea de Ministros responsable de la Ordenación del Territorio (CEMAT) junto con las Tecnologías de la Información y la Comunicación son cruciales para la integración del territorio europeo. La gestión integrada de costas, particularmente con respecto a estas vías, puede jugar un importante rol en el desarrollo de redes a través de Europa (CEMAT 2006). Los elementos la competitividad del Estrecho de Gibraltar sobre su papel en el Arco Mediterráneo y el desarrollo de estas vías han sido evaluadas mediante un modelo de Sistema de Información Geográfica Vectorial (SIG) y en esta comunicación se resumen parte de las conclusiones a las que se ha llegado.

2. LAS AUTOPISTAS DEL MAR

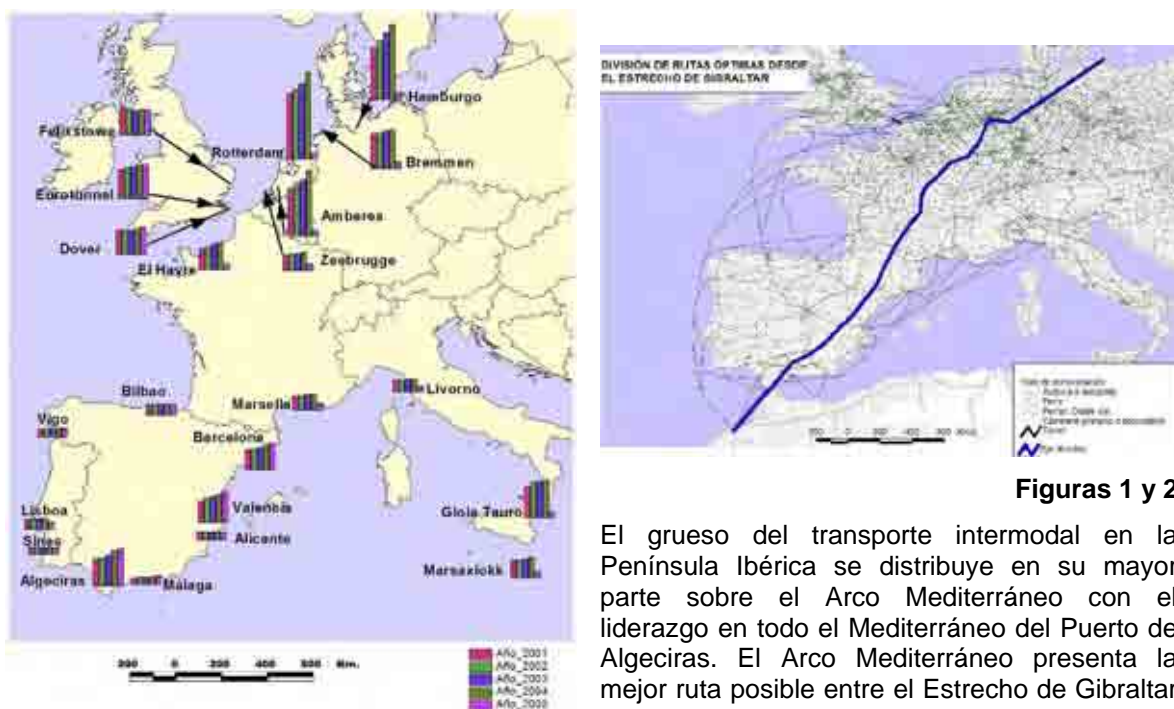
Este concepto surge como alternativa a las congestionadas redes de transporte de mercancías terrestre, proponiéndose una red de transporte intermodal que concentrara flujos de mercancías en determinados puertos con prestaciones de Ro/ro fundamentalmente sobre un esquema de transporte marítimo de corta distancia³²⁹. De este modo no sólo se descongestionan las vías terrestres sino que se reduce el impacto ambiental por emisiones de CO₂. Esta idea parece inspirada en el esquema desarrollado por los conductores de camión en el Mar del Norte, que aprovechaban los descansos reglamentarios de 8 y 11 horas (RD 1561/1995 modificado RD 902/1997)³³⁰ para continuar el trayecto por ferry. De este modo se embarca el camión en una travesía que se cubriría en un tiempo aproximado, de modo que la unidad continúa su camino durante el descanso del conductor. Este esquema aún no se ha impuesto en el Mediterráneo Occidental, pero podría conseguirse mediante una política de planificación, incentivos y por supuesto de mejoras de las infraestructuras de transporte marítimo de corta distancia.

³²⁹ Algo así como ferries de alta velocidad que cubren travesías de varia horas en tiempo que pueden competir con el transporte en carretera.

³³⁰ El camión debe tener el motor parado, algo que se cumple en el desplazamiento en ferry.

3. ARCO MEDITERRÁNEO Y ESTRECHO DE GIBRALTAR.

Ambos vienen relacionados en diferentes documentos que recogen estrategias a diversas escalas de ordenación del territorio. Además de en la Declaración de Lisboa, se han considerado en el modelo SIG las perspectivas aludidas en *Pan-European Transport Corridors and Areas Status Report 2005*, las *Orientaciones Comunitarias para el Desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte*, el *Plan Director Territorial de Andalucía (PDIA 1993-2007)*, el *Plan estratégico de Infraestructuras y Transporte PEIT 2005-2020* y proyectos varios del Ministerio de Obras Públicas del Reino de Marruecos.



Figuras 1 y 2

El grueso del transporte intermodal en la Península Ibérica se distribuye en su mayor parte sobre el Arco Mediterráneo con el liderazgo en todo el Mediterráneo del Puerto de Algeciras. El Arco Mediterráneo presenta la mejor ruta posible entre el Estrecho de Gibraltar y toda la Europa situada al este de la línea azul

Fuente: elaboración propia con boletines de diversas autoridades portuarias.

El tráfico de contenedores en el Puerto de Algeciras es básicamente del tipo *Hub*, es decir redistribución de contenedores hacia otros puertos. Esta actividad está en continua competitividad con otros puertos del Mediterráneo y, recientemente, con el norte de Marruecos. Las posibilidades de insertarse en un esquema de Autopistas del Mar, se define por el tiempo que le separa de otros puertos, en términos de jornadas laborales para el transportista. De este modo resulta crucial establecer las isocronas para detectar los puntos estratégicos de descanso y trasbordo de unidades. El primer tramo de cuatro horas de conducción (primer descanso) se situaría en los límites de Andalucía oriental para las dos alternativas posibles: centro peninsular y autopista del Mediterráneo. En ambos casos la decisión de ruta se tomaría en la Provincia de Málaga. El siguiente punto de descanso, con un mínimo de 8 horas de motor parado sería en Valencia, donde el conductor podría embarcar en un ferry hacia Marsella con un máximo de 20 horas presenciales por semana. Las horas de descanso pueden permutarse a conveniencia según los trayectos empleados, siendo también necesarios los

descansos de 11 horas tras dos jornadas seguidas, habiendo un máximo de 56 horas semanales. Las alternativas responden al esquema implantado por los transportistas en el Báltico y Mar del Norte y su detalle excedería la extensión de este trabajo.



Figura 3

Isocronas de 4 y 8 horas y puntos de descanso o trasbordo. Hacia el Puerto de Hamburgo la diferencia entre ambas vías, Central y Mediterránea es de apenas una hora actualmente, lo que puede dar una idea del estrecho margen en el que pueden participar las mejoras en infraestructura, gestión intermodal, peajes, etc. para inclinar la balanza. Pero sólo la del Mediterráneo ofrece la posibilidad del trasbordo en estos márgenes de tiempo, perdiéndose esta conveniencia en el Arco Atlántico.

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio del Transporte.

Los proyectos de infraestructura contemplados están en proyecto, a punto de concluir, o concluidos en el caso de la A-381 entre Jerez y Algeciras. Nos referimos al futuro desdoble de la N-340, el ferrocarril entre Algeciras y Cádiz, el Enlace Fijo en el Estrecho de Gibraltar, y en Marruecos las autovías entre Fes y Oujda, la Rocade (Tánger-Oujda) y por último el más Pintoresco del enlace Fijo. La evaluación con el SIG ha contemplado los diferentes supuestos para averiguar las rutas entre los nodos (hub) del norte de África en competencia directa con el Puerto de Algeciras y el resto de Europa.

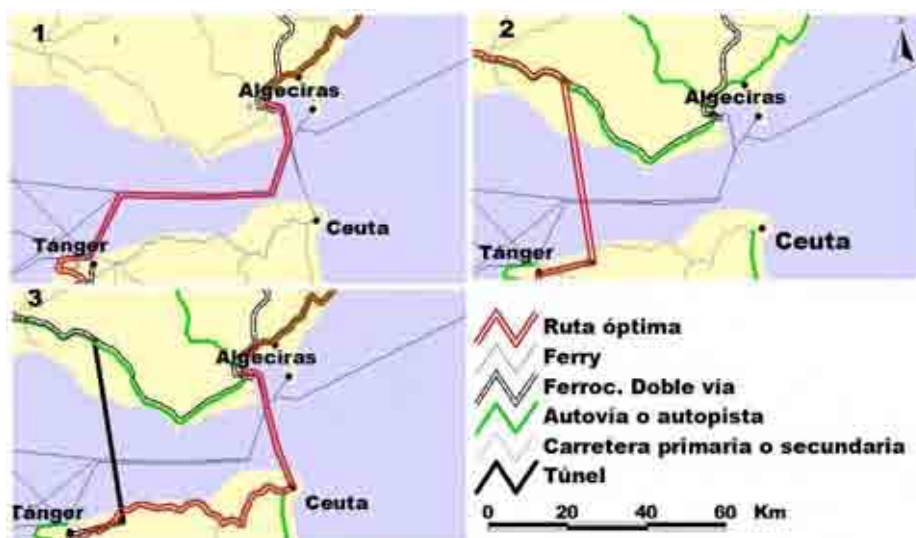


Figura 3. Ejemplo de ruta entre Casablanca y Hamburgo comparando la situación: 1.Hoy, 2. Con el futuro Enlace Fijo 3. el papel de la apertura de la frontera de Ceuta³³¹ y enlace fijo incluido. Fuente elaboración propia con datos de la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía 2002, SECEGSA 2000 y

CETMO.

En este caso queda en evidencia la conveniencia de la construcción de una obra como la del Enlace Fijo frente a la opción de los ferries de alta velocidad que ya operan desde hace años en la zona. De este modo se subraya una ventaja más de las autopistas del mar sobre el transporte terrestre puro, ya sea carretera o ferrocarril.

4. CONCLUSIONES.

Las autopistas del mar no sólo se muestran como una alternativa para resolver problemas medioambientales y de saturación del viario en el Arco Mediterráneo sino que se muestran como un factor más de competitividad frente a otros corredores. En ambas alternativas desde el Estrecho de Gibraltar hacia Europa, centro y Autovía del Mediterráneo, se presenta como paso estratégico la Provincia de Málaga, con un valor significativo a la hora de consolidar el extremo del Arco Mediterráneo como bloque supraregional. Destaca el papel estratégico dentro de la logística multimodal debido a alternativas que ofrece en las comunicaciones con los puertos de la Europa Mediterránea, los cuales se muestran como el mejor acceso para el mercado de la Europa más continental, incluyendo los puertos del Báltico, con todo su hinterland desde Alemania hacia los países del este.

Un reforzamiento de los servicios intermodales en el levante español se complementa con el tráfico del estrecho en las líneas que unen Gibraltar con el centro de la Europa de los 25.

Teniendo en cuenta el peso que tienen proyectados los corredores de mercancías previstos hacia los países del este, habría que plantearse el resultado que tendría el incrementar la velocidad de los buques que operan en el Arco Mediterráneo. Un incremento de 5 nudos (la velocidad podría incrementarse en 15) sería una

³³¹ La frontera de Ceuta no es paso legal de mercancías por oposición de Marruecos.

alternativa altamente competitiva frente a los enlaces terrestres, descongestionando además los corredores internos.

5. BIBLIOGRAFÍA.

BOILE, A. (2005) *Intermodal transportation network analysis – a GIS application.*

http://www.transportation.njit.edu/nctip/final_report/Intermodal_Commuter_Corridors.htm. última visita 10/11/06.

COMISIÓN EUROPEA (2005) *Pan-European Transport Corridors and Areas Status Report*". Ed. Comisión Europea. Lämpömiehenkuja (Finlandia). 204 pp.

COMISIÓN EUROPEA (2005). *Orientaciones Comunitarias para el desarrollo de la red Transeuropea de Transporte.*

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24094.htm>. Última visita (26/04/06)

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE (2005) *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía PDIA*". Ed. Junta de Andalucía. 259 pp

EUROPEAN CONFERENCE OF MINISTRY OF TRANSPORT (E.C.M.T)(2001) *Short Sea Shipping in Europe* 78 pp

CEMAT.(2006):*Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: Puentes a través de Europa*". Declaración de Lisboa. Comisión Europea. 2006

MORENO NAVARRO, J.G. (2006) Análisis con SIG del transporte intermodal entre Marruecos y la Unión Europea. Evaluación de rutas y enclaves estratégicos. "XIV Congreso de Tecnologías de la Información Geográfica". Universidad de Granada Pp. 1673-1686.



El Papel de los Riegos Geomorfológicos en la Ordenación del Territorio.

José Muñoz-Rojas Morenés.

Licenciado en Geografía/Especialista en OT y Medio Ambiente, Investigador Leeds University/UCLM.

RESUMEN

Los riesgos geomorfológicos se engloban en el contexto más amplio de los riesgos naturales y se generan a partir de la acción de los procesos y agentes naturales y sociales que modelan la superficie de la tierra y sus formas. Su incidencia en territorios afectados por climas y ambientes de alta variabilidad, como el Mediterráneo, es continua y genera espacios de alta vulnerabilidad y exposición frente a dichos riesgos. En la presente ponencia se presenta, de manera resumida, un análisis del nivel y de las estrategias de inserción actual de los riesgos geomorfológicos en la ordenación territorial Española a diferentes escalas espaciales y políticas (Europea, nacional, regional, sub-regional y local) para, a partir de las deficiencias encontradas, proponer un esquema general que tiene el fin de unificar criterios a la hora de plantear estrategias eficaces para minimizar la vulnerabilidad y exposición de los territorios y regiones a ordenar a diferentes escalas territoriales y administrativas.

Geomorphology, Natural Hazards, Spatial planning, Scales of intervention.

1. INTRODUCCIÓN, CONCEPTOS BÁSICOS Y JUSTIFICACIÓN DEL INTERÉS DEL TEMA.

En la presente ponencia, derivada de la monografía realizada dentro del XXXII Curso de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente organizado por Fundicot en el curso académico 2006-2007, se analizan de manera crítica, esquemática y ordenada, las relaciones, actuales y también potenciales, entre los riesgos geomorfológicos y la ordenación territorial en España (y en su contexto europeo, más amplio), haciendo especial énfasis en la sinergia existente entre los objetivos y metodologías de análisis de ambas disciplinas. Dicha sinergia conlleva su necesaria integración mutua, lo que resulta especialmente patente en territorios de climas heterogéneos, con una alta variabilidad ambiental y paisajística y que, como es el caso de España, se ven además afectados por una ocupación intensiva e histórica del territorio en espacios considerados de alto riesgo.

1.1. Conceptos básicos.

1.1.1. Geomorfología.

Según su definición etimológica la geomorfología es la ciencia que analiza las formas de la superficie terrestre (De Pedraza, Carrasco et al, 1996), si bien esta definición resulta insuficiente ya que ni delimita claramente el objetivo de estudio, ni establece un método de análisis específico. Para cubrir estas deficiencias en la definición hay que añadir que la geomorfología considera a las formas terrestres como un producto de los agentes que actúan sobre la superficie terrestre durante los tiempos geológicos e históricos, de manera que se puede indicar que la geomorfología emplea un método histórico-natural y establece unos objetivos fundamentales que consisten en describir y explicar el sistema de relaciones o interrelaciones geométricas, genéticas y evolutivas que pueden plantearse entre los diferentes grupos de formas que articulan el relieve.

1.1.2. Riesgo Natural.

La posibilidad de que un territorio y la sociedad que lo habita pueda verse afectado por un fenómeno natural de rango extraordinario (Ayala-Carcedo, F.J. Gil Olcina, J. 2002). La aproximaciones al análisis de los riesgos naturales se dividen de manera general entre probabilísticas (probabilidad de ocurrencia del suceso) y determinísticas (zonifica según niveles de riesgo).

1.1.3. Proceso geomorfológico.

Fenómeno dinámico de naturaleza geomorfológica, sin que este tenga que afectar necesariamente de manera negativa al ser humano o a sus actividades.

1.1.4. Riesgo geomorfológico.

La posibilidad de que un territorio y la sociedad que lo habita pueda verse afectado por un fenómeno natural de rango extraordinario, relacionado con un proceso activo de naturaleza geomorfológica en manera total o parcial.

La fórmula final del riesgo sería la siguiente:

$$R = \sum (P_i \times E \times V_i), \text{ siendo:}$$

R: Riesgo anual (víctimas/año esperables; euros/año esperables, etc.).

P_i : Peligrosidad, medida como la probabilidad del tramo i de la función de densidad probabilística de la severidad.

E: Exposición.

V_i : Vulnerabilidad (0-1) correspondiente a la severidad del tramo i : humana, económica o ecológica.

1.2. Clasificación de las tipologías de riesgos geomorfológicos.

Para analizar los tipos de riesgos geomorfológicos existen diversos criterios, entre los cuales, por razones de coherencia con la definición establecida para los mismos (punto 1.1.4), se eligió aquel que los clasifica en función de los procesos geomorfológicos susceptibles de devenir en riesgo (Martín Duque, J.F. 1997) y que son los siguientes:

- 1.2.1. Crecidas y avenidas fluviales (Riesgo mixto hidro-geomorfológico).
- 1.2.2. Erosión del suelo (hídrica, mecánica y eólica, siendo en el primer caso un riesgo mixto hidro-geomorfológico).
- 1.2.3. Movimientos gravitacionales (Caídas de bloques, deslizamientos, solifluxiones, creep...).
- 1.2.4. Aludes y avalanchas de nieve o hielo (Riesgo mixto hidro- geomorfológico).
- 1.2.5. Acciones de hielo-deshielo en ambientes periglaciares (Riesgo mixto hidro-geomorfológico).
- 1.2.6. Subsidencias y colapsos en ambientes kársticos.
- 1.2.7. Arcillas expansivas (Riesgo mixto hidro-geomorfológico).
- 1.2.8. Procesos costeros litorales (Riesgo mixto hidro-geomorfológico).

1.3. Repercusiones de los riesgos geomorfológicos en España.

La alta incidencia de los riesgos geomorfológicos en España queda patente en la tabla se muestra a continuación (Tabla 1). No obstante, como se puede observar en la misma, existen una gran cantidad de lagunas en la información histórica, que sin embargo no minimizan la importancia de estos riesgos, dada la periódica ocurrencia de los mismos y su incidencia pública (véase el caso del colapso de las dolinas del Ave en Zaragoza, como ejemplo reciente). En general, resulta especialmente destacable la cantidad de información existente relativa a las avenidas y crecidas fluviales, en relación con el resto de riesgos analizados.

Tabla 1; Incidencia de los riesgos geomorfológicos en España en la segunda mitad del siglo XX.

Proceso Geomorfológico	Números de sucesos documentados	C.C.A.A. más afectadas	Nº Muertos	Nº Heridos	Personas sin hogar	Valoración de daños (miles de \$ + bienes materiales)
Inundaciones (crecidas + avenidas)	40	C. Valenciana, Aragón, Cataluña, Murcia, Extremadura, Canarias y Baleares.	1.525	87	Sin datos	3.662.115 + 300 edificios destruidos.
Movimientos de ladera (deslizamientos, caídas, solifluxiones, creep).	9	Cataluña, C-La Mancha, Canarias y Navarra.	16	Sin datos globales	Sin datos globales	2 pueblos + 1 carretera destruida
Aludes de nieve.	5	Cataluña y Aragón.	Sin datos	Sin datos	Sin datos	1 carretera destruida + 1 aldea sepultada
Otros (Subsidencias kársticas, erosión de suelos, periglaciario, tsunamis..)	Sin datos globales	Vertiente Mediterránea y Andalucía (Erosión de suelos)	Sin datos globales	Sin datos globales	Sin datos globales	Sin datos globales

Fuente; Elaboración propia a partir de Olcina Cantos, J. en *Riesgos Naturales*. Ayala-Carcedo. J y Olcina Cantos, J. 2002.

2. RELACIÓN ORDENACIÓN DEL TERRITORIO-RIESGOS GEOMORFOLÓGICOS.

Con el fin de detectar el grado de idoneidad del tratamiento actual de los riesgos geomorfológicos desde la ordenación del territorio en España se analizan a continuación, de manera general, tanto la estrecha relación conceptual y metodológica existente entre ambas materias, como la situación real que se encuentra al analizar la normativa y planes actualmente en vigor. Al analizar comparadamente la situación real con aquella otra a que teóricamente se debería aspirar, se obtiene un balance general de la ineficiencia del tratamiento de los riesgos geomorfológicos desde la disciplina de la ordenación territorial en España.

2.1. Relación conceptual y potencial.

En términos generales se puede indicar que existe una relación directa entre la cantidad de inversiones dedicadas por los gobiernos a la prevención y reducción de riesgos naturales y la reducción del riesgo en un territorio determinado, siendo las medidas que se pueden tomar de carácter sectorial o general. Es en este último tipo de medidas, dada la naturaleza multi-factorial de la ordenación del territorio, donde se encaja la relación entre ambas materias (Olcina Cantos, J. 2002). Dentro de los diferentes pasos que teóricamente debe seguir un plan de ordenación del territorio (inventario, diagnóstico, propuestas y plan de seguimiento), los riesgos geomorfológicos presentan un encaje específico en todos ellos, existiendo una aproximación diferenciada a los mismos en cada una

de estas fases (descriptiva para el inventario, analítica para el diagnóstico y aplicativa para las medidas y el seguimiento) (Olcina Cantos, 2002). De entre todos los sistemas territoriales los riesgos naturales deben incluirse dentro del sub-sistema correspondiente al medio físico (Gómez Orea, D. 2006).

Así mismo hay que destacar la importancia que a la hora de facilitar la inserción de los riesgos naturales y geomorfológicos en la ordenación territorial han tenido las nuevas tecnologías de la información geográfica, especialmente los sistemas de información geográfica que, con su capacidad de análisis simultáneo de diferentes capas de información temática, han hecho posible que campos de la ciencia con carácter marcadamente multifactorial, como son tanto los riesgos geomorfológicos como la ordenación territorial, puedan ser analizados en su complejidad (Laín Huerta, L. 2002). Esta coincidencia en los métodos de análisis (multifactoriales) y en las técnicas más adecuadas para abordar dichos análisis (sistemas de información geográfica y análisis multivariante) ha facilitado la integración potencial de los riesgos geomorfológicos en los planes de ordenación territorial, asegurando la agilidad y calidad de los resultados de análisis que por medios convencionales resultarían demasiado complejos y que pueden ayudar a conseguir el objetivo común de ambas disciplinas, que no es otro que la mejora en las condiciones de vida de la población que habita un determinado territorio (Aguirre Murúa, G. 2005).

2.2. Situación actual en los diferentes documentos técnicos y normativos de ordenación territorial en España.

2.2.1. Tratamiento a nivel de la Unión Europea.

A nivel de la U.E. la Estrategia Territorial Europea marca las pautas de las políticas territoriales de carácter regional en los países miembros, e incluye entre los objetivos a desarrollar el de *promover la gestión transeuropea de los riesgos naturales y tecnológicos, incluyendo el desarrollo integrado de las zonas costeras, cuencas fluviales y zonas de montaña* (Ortega Delgado, M. 2006). En la corta historia de las políticas europeas la importancia de los riesgos naturales para la Ordenación Territorial se menciona ya desde la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1984). No obstante, existen en general problemas a nivel supranacional que se resumen a continuación; por un lado los dictámenes de la Unión Europea son más indicativos que determinantes por lo que las estrategias y determinaciones de actuación final dependen de los estados miembros. Por otro lado la política regional, que determina la política territorial de la unión europea es independiente de su política ambiental, que es la que incluye la consideración de los riesgos naturales con lo cual las medidas y estrategias en ambos temas son mutuamente independientes. No obstante existen excepciones como la Directiva Marco de Aguas (Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas [Diario Oficial L 327 de 22.12.2000]), que es la única norma que aúna ordenación territorial y riesgos geomorfológicos (inundaciones, crecidas y avenidas) en un solo documento, si bien en este caso se trata de ordenación de carácter sectorial.

2.2.2. Tratamiento a nivel Nacional.

Si bien en España, la Ordenación territorial es competencia exclusiva autonómica (artículo 148.1.3 de la Constitución Española, que define específicamente como competencia exclusiva de las comunidades autónomas las de *ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*, (de la Cruz Mera, A. 2006)), existen sin embargo una serie de normas sectoriales pero de alta incidencia en la ordenación del territorio que incluyen en su texto el tratamiento de riesgos geomorfológicos. Este tratamiento se describe individualmente para cada una de las normas consideradas como de alta incidencia en la ordenación del territorio en los siguientes sub-apartados;

- 2.2.2.1. *Ley de Costas (1998)*. Establece perímetros de protección del Dominio Público Marítimo Terrestre limitados por la zona afectada por los máximos temporales conocidos.
- 2.2.2.2. *Ley de aguas (2001)*. Establece perímetros de protección del dominio público hidráulico, en función del riesgo de crecidas y avenidas fluviales.
- 2.2.2.3. *Plan Hidrológico Nacional (2001)*. Establece instrumentos de gestión de sequías e inundaciones.
- 2.2.2.4. *Normativa sismorresistente (1994)*. Determina las zonas con riesgo sísmico y establece normativa para la construcción de edificaciones en las zonas con riesgo.
- 2.2.2.5. *Ley del seguro agrario garantizado (1978)*. Incluye la necesidad de realizar estudios de peligrosidad de episodios atmosféricos de rango extraordinario.
- 2.2.2.6. *Directrices básicas de protección civil (1994, 1995)*. Obliga a la elaboración de cartografía de riesgos sísmicos, volcánicos y de inundaciones.
- 2.2.2.7. *Legislación de referencia nacional de impacto ambiental (2001)*. Para el caso de implantación de nuevos usos del suelo (E.I.A) y en la evaluación ambiental de planes y programas (Evaluación Estratégica Ambiental) incluye un estudio de riesgos.
- 2.2.2.8. *Gestión medioambiental (Reglamento 1836/93)*. En las de carácter territorial debe incluirse un análisis de peligrosidad natural.

2.2.3. Tratamiento a nivel de Comunidades Autónomas.

Como ya se ha indicado con anterioridad, la Constitución Española determina la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en las materias de urbanismo, ordenación del territorio y valoraciones urbanísticas, que de esta manera han ido asumiendo sus competencias mediante la promulgación y aprobación de instrumentos legales propios adecuados siempre a los principios generales determinados por la constitución española y por las sucesivas leyes del suelo.

Dentro de los riesgos naturales que deberían abordar los planes regionales y sub-regionales los riesgos hasta ahora más comúnmente estudiados incluyen inundaciones, sequías, sismicidad, deslizamientos, tormentas de granizo, olas de calor, heladas, temporales de viento e incendios forestales, entre los cuales únicamente las inundaciones como riesgo mixto y los deslizamientos representan a los de carácter geomorfológico (Olcina Cantos, 2002). Esta lista parece un poco limitada, siendo recomendable incluir el mayor número de tipos de riesgos posible en función del carácter o naturaleza del territorio a ordenar (zonas de montaña, costera, de agricultura extensiva o de geología carbonatada tienen su propio riesgo mayoritario asociado).

En general resulta destacable que, si bien la totalidad de las comunidades autónomas tienen asumidas las competencias en ordenación del territorio (todas ellas han elaborado una ley propia al respecto), sólo 7 ellas disponen de directrices o planes a escala regional (Andalucía, Asturias, Cataluña, Aragón, Baleares, Canarias y País Vasco). Por su parte disponen de un documento de bases y estrategias Madrid, Castilla y León, Galicia y Navarra. Andalucía y Murcia poseen planes de ordenación litoral. (de la Cruz Mera, A. 2006). Esto implica que el tratamiento de los riesgos naturales en la ordenación territorial a una escala regional está en estos momentos restringido a 8 comunidades autónomas de las 17 existentes. Existen, no obstante, comunidades que como Andalucía que prestan gran atención al tratamiento de los riesgos en los planes regionales y sub-regionales y en la legislación autonómica, y otras como Valencia y Baleares que elaboran incluso planes específicos dirigidos a zonas del territorio (costas, conurbaciones urbanas o áreas de montaña), resaltando el papel de los riesgos (especialmente destacable es el caso de las inundaciones, el riesgo más tratado con diferencia), en su planificación.

Por otro lado, existe en algunos casos, como el de Extremadura, un tratamiento de estos acontecimientos condicionado por la ocurrencia de una catástrofe concreta (inundaciones del Guadiana a finales de los años 90), pero que sin embargo no responde a un criterio general y preventivo, sino a una acción paliativa más acorde con la protección civil que con la ordenación territorial.

2.2.4. Tratamiento a nivel municipal y urbanístico.

A nivel local o municipal, la ordenación se identifica con el urbanismo, que en España presenta el problema derivado de su tradicional sesgo exclusivista constructivo, lo que determina medidas predominantemente de carácter estructural y puntual frente a los riesgos geomorfológicos, mientras que en medidas de zonificación se suele limitar a clasificar las zonas de riesgo como suelo no urbanizable. Se da, además el caso de que en algunas comunidades autónomas, como Asturias, La Rioja o Galicia, las leyes de urbanismo y ordenación territorial se encuentran fundidas en una sola, de manera que el tratamiento que se da a los riesgos naturales es el mismo en ambas, si bien en general y dado que la Ordenación Territorial determina al Urbanismo (por su superior posición jerárquica), el tratamiento que desde la ordenación territorial para cada comunidad autónoma se dé a este tema, es el que se va a transmitir a la práctica urbanística. Esto es cierto, excepto en el caso de las comunidades autónomas que carecen de planes regionales de ordenación territorial (que son más de la mitad del total), en las que el urbanismo es el que actúa en primer lugar. Tanto en el caso del urbanismo como en el de la Ordenación Territorial, destacan Andalucía y, especialmente, la Comunidad Valenciana, si bien esta última se centra más en riesgos concretos (inundaciones, temporales costeros y riesgos derivados de la gota fría, en general), mientras que en la primera de ellas se incluyen bloques en sus instrumentos de ordenación otros riesgos como deslizamientos, erosión edáfica, inundaciones y caídas de.

3. PROPUESTA DE UN ESQUEMA O MODELO CUYA APLICACIÓN PERMITA SUPERAR LAS DEFICIENCIAS ACTUALES.

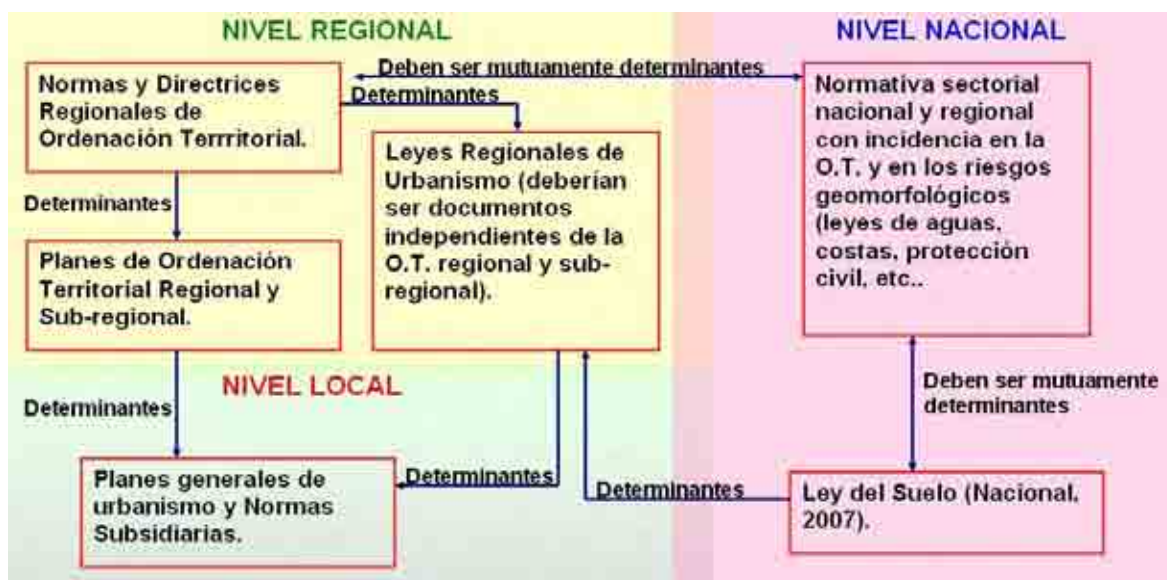
En el presente apartado se describe de manera detallada la estrategia diseñada con el fin de paliar las deficiencias encontradas en el tratamiento actual de los riesgos geomorfológicos desde la ordenación territorial en España. Esta estrategia se resume en dos grupos de actuaciones generales; aquellas destinadas a favorecer la integración y la sinergia entre los diferentes niveles y escalas a los que se producen normas y planes con incidencia en la ordenación territorial (apartado 3.1), y el diseño de una estrategia de inclusión de los riesgos geomorfológicos en un esquema genérico de ordenación territorial válido para el conjunto de instrumentos y escalas de ordenación (apartado 3.2.).

3.1. Fomento de la interconexión entre normas y administraciones de diferente rango de cara a establecer una estrategia única.

El diagnóstico de las diferencias (y por tanto de las deficiencias) encontradas entre la situación ideal y la real revela que en gran parte la falta de eficiencia en los planes y estrategias de ordenación territorial es debida a la falta de coordinación entre las diferentes administraciones. Dichas administraciones, establecidas a las diferentes escalas espaciales que comprende el territorio, y diseñadas de una manera jerárquica (administraciones a mayores escalas espaciales cuyas normas determinan sucesivamente a aquellas operando a escalas menores), deberían ser capaces de producir planes y normas coordinados entre sí.

Esta propuesta establece la jerarquización y el flujo de relaciones necesarios para combatir este problema (Figura 1)

Figura 1; Estructura jerárquica de la estrategia de interconexión entre normas y planes de diferente rango y alcance territorial, con el fin de hacer efectiva la estrategia de inclusión de los riesgos geomorfológicos en la ordenación territorial.



3.2. Diseño de una estrategia para la inclusión de los riesgos geomorfológicos en la ordenación territorial a diferentes escalas y en sus diferentes fases.

Para poder abordar con éxito el diseño de una metodología propia que haga frente a los problemas detallados en los capítulos anteriores de la presente monografía resulta imprescindible contar como referencia con otros modelos teóricos que hayan sido aplicados con éxito. En España, en este sentido, la referencia imprescindible en estudios del medio físico y ordenación territorial es la de Domingo Gómez Orea (2006) que, en primer lugar, incluye al estudio de procesos y riesgos naturales como un factor determinante de la capacidad de acogida de territorio. Además, según este mismo autor, los riesgos resultan de interés prioritario para la determinación de actividades sobre el territorio en su fase de localización.

Por otro lado, también resulta fundamental contar con que la percepción que de los riesgos geomorfológicos tienen los diferentes agentes implicados en la ordenación territorial varía, de manera que desde el punto de vista que del medio físico tiene el promotor a los riesgos les corresponde generalmente un papel secundario frente al precio del suelo. En el caso del punto de vista del ecologista, este orden se invierte de manera que su prioridad es la consideración del medio físico como receptor de recursos, mientras que es el papel de este como fuente potencial de recursos económico-financieros el que menos importancia presenta. Esto implica que si se pretende hacer una ordenación territorial participativa y democrática, los postulados deterministas y tecnocráticos deben abandonarse, fomentando la participación pública y contando con la opinión de todos los agentes y colectivos implicación en normas y planes. A los postulados anteriores

se une la necesidad de que el modelo propuesto debe ser un modelo genérico y universal (al menos para el ámbito territorial español) de manera que sirva como guión para poder abordar cualquier proceso de planificación territorial a diferentes escalas y con diferentes objetivos.

Los fines a alcanzar con la integración sinérgica de ordenación territorial y riesgos geomorfológicos son múltiples y su consecución pasa necesariamente por la correcta aplicación del modelo propuesto. Estos fines pueden resumirse en generación de las herramientas de ordenación territorial más efectivas para minimizar la probabilidad (o la posibilidad) de ocurrencia de los procesos geomorfológicos desencadenantes del riesgo, y de manera complementaria la necesidad de definir localizaciones de zonas de riesgo para poder establecer las determinaciones de usos propias de un plan de ordenación territorial.

A partir de estas premisas conceptuales y de las deficiencias encontradas en el tratamiento actual que desde la ordenación territorial se hace de los riesgos geomorfológicos en España, se diseñó una nueva propuesta de carácter global e integrador que debe permitir superar dichas deficiencias, y que es la que se muestra a continuación, estructurada en las figuras 2.1 (Análisis e inventario Territorial), 2.2. (Diagnóstico territorial) y 2.3. (Modelo territorial y propuestas de intervención).

Figura 2.1; Metodología para la inclusión del análisis de los riesgos geomorfológicos en las fases de análisis e inventario territorial de una estrategia global de ordenación territorial.

Etapa de Planificación	Objetivos principales	Metodología para analizar los Riesgos Geomorfológicos	Escala de trabajo más adecuada
Análisis e Inventario Territorial	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación, localización y delimitación de procesos geomorfológicos activos y relictos. - Diseño de una escala única de medición del riesgo para cada uno de los riesgos detectados. - Delimitación de unidades geomorfológicas que integren los diferentes procesos y riesgos geomorfológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mapas geomorfológicos de detalle sobre procesos activos y relictos, zonificación de riesgos y unidades geomorfológicas homogéneas. - Trabajo mixto de campo y laboratorio para detectar errores de base en la cartografía. - Integración de la información de campo con fuentes documentales históricas escritas y orales sobre procesos pasados. 	<ul style="list-style-type: none"> - A escalas regionales y sub-regionales, delimitación de zonas para cada categoría de riesgo a escalas intermedias (1:400.000 a 1:50.000). - A escala urbanística detección de puntos y áreas de peligro a escalas 1:5.000 a 1:25.000 (dependiendo del tamaño del municipio y del alcance espacial del riesgo).

Figura 2.2; Metodología para la inclusión del análisis de los riesgos geomorfológicos en la fase de diagnóstico territorial de una estrategia global de ordenación territorial

Etapa de Planificación	Objetivos principales	Metodología para analizar los Riesgos Geomorfológicos	Escala de trabajo más adecuada
Diagnóstico Territorial.	<ul style="list-style-type: none"> - Predicción del impacto territorial de los riesgos geomorfológicos en el territorio. - Integración de los puntos y áreas en cada categoría o nivel de riesgo delimitado y, finalmente, en unidades ambientales y paisajísticas. - Integración de las unidades ambientales y del paisaje en el análisis y la cartografía de la capacidad de acogida del territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mapas de unidades territoriales integradas tomando como base física las unidades geomorfológicas de síntesis que incluyen a los riesgos como condicionantes superpuestos.. - Diseño de una red de monitorización de procesos activos en campo. - Análisis comparativos de los resultados en áreas de similares características o condicionantes físicos, políticos y sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> - A escalas regionales y sub-regionales, delimitación de unidades territoriales y paisajísticas integradas a escalas intermedias (1:400.000 a 1:50.000). - A escala urbanística delimitación de áreas de peligro a escalas 1:5.000 a 1:25.000 (dependiendo del tamaño del municipio y del alcance espacial del riesgo).

Figura 2.3; Metodología para la inclusión del análisis de los riesgos geomorfológicos en las fases de propuestas y diseño del modelo a alcanzar de una estrategia global de ordenación territorial.

Etapa de Planificación	Objetivos principales	Metodología para analizar los Riesgos Geomorfológicos	Escala de trabajo más adecuada
<p>Propuestas territoriales y diseño de un modelo territorial a alcanzar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Zonificación en categorías (calificación y clasificación) de usos del suelo con el fin de minimizar el impacto de los riesgos geomorfológicos. - Coordinación del plan con otros instrumentos de acción territorial (EAE, EEIIIHP, Aguas, Protección Civil...). Evaluación del potencial de aplicación del plan y de su eficiencia. Diseño de una estrategia de participación pública (SDSS) para el seguimiento y monitorización del plan.. 	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño de un Modelo Territorial a alcanzar, incluyendo al análisis espacial de la relación hombre-medio físico (paisaje, impacto antrópico y riesgos) como un sub-sistema. - Asignación de intensidades en las clasificaciones de usos propuestos para cada unidad. - Definición de medidas contra el riesgo que superen la perspectiva estructural. - Diseño de una estrategia de monitorización y de la viabilidad financiera de las medidas. 	<ul style="list-style-type: none"> - A escalas regionales y sub-regionales, diseño de modelos territoriales y zonificación de usos a escalas de 1:200.000 a 1:50.000. - A escala urbanística diseño de medidas de actuación y calificación/clasificación del suelo a escalas entre 1:5.000 y 1:25.000 (dependiendo del tamaño del municipio y del alcance espacial del riesgo).

4. CONCLUSIONES.

- Para definir riesgo geomorfológico basta con aplicar, dentro del concepto general de riesgo natural, como elemento catalizador de este a los procesos geomorfológicos. Estos procesos se definen como aquellos que modelan la superficie de la tierra dando lugar a las diferentes formas del terreno que se encuentran en la actualidad, y que son el resultado de la acción continuada en el tiempo (tanto a escalas de tiempo humanas como geológicas) de diferentes agentes entre los que se incluyen el agua, el clima, la vegetación y el hombre.
- Para poder abordar con éxito el análisis de los riesgos naturales en general, y geomorfológicos en particular, conviene distinguirlos de los procesos (no incluyen necesariamente al hombre como agente pasivo) y de las catástrofes (que son acontecimientos concretos, aislados y especialmente graves).
- A la hora de abordar el análisis de los riesgos geomorfológicos existen diferentes planteamientos que se pueden resumir en la estrategias de tipo determinista y posibilista. Las primeras, más usadas tradicionalmente y actualmente en declive entre los geomorfológicos, se fundamentan en bases físicas y geológicas (geotécnicas relacionadas con la geología estructural) y resultan útiles para el diseño de infraestructuras, edificaciones y todo tipo de obra civil. El segundo tipo, más acorde con los paradigmas científicos y sociales actuales, define probabilidades de ocurrencia de procesos geomorfológicos para determinadas zonas, con el fin de establecer restricciones y limitaciones de usos sobre el territorio en dichas zonas.
- Los riesgos geomorfológicos resultan especialmente probables en zonas con alta diversidad y variabilidad geológica y climática y con un nivel de ocupación y uso del territorio intensivo. Esto convierte a las zonas de mediterráneas en potencialmente susceptibles a la ocurrencia de riesgos. De hecho, al revisar su historia reciente, resulta patente el alto número de catástrofes ligados a riesgos como las inundaciones, deslizamientos, colapsos kársticos...).
- Para clasificar las tipologías de riesgos geomorfológicos existen multitud de clasificaciones que en general los incluyen como sub-clase dentro de los riesgos geológicos. No obstante, y dada la enorme complejidad de la geomorfología, donde además de la geología intervienen el agua, el clima, la vegetación y suelos y el hombre, la clasificación más adecuada, y que parte de relacionar al riesgo con el proceso (y el agente) geomorfológico, y de asegurar su correcto solapamiento con la ordenación territorial, es aquella que a cada tipo de proceso geomorfológico le asocia su riesgo derivado.
- Los riesgos geomorfológicos y la ordenación territorial se configuran a nivel conceptual y teórico como disciplinas sinérgicas con fines y objetivos propios que se complementan entre sí. Estos fines y objetivos deben orientarse hacia la necesidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos que habitan el territorio a ordenar desde una perspectiva sostenible y holística.
- El análisis de los procesos naturales históricos y actuales de consecuencias catastróficas y su correlación con el nivel de tratamiento de estos procesos desde los planes y normas de ordenación territorial lleva a concluir la necesidad de integrar ambas disciplinas en una estrategia apriorística y preventiva que, únicamente desde la ordenación territorial y su capacidad para distribuir usos actividades económicas en el territorio, sea capaz de corregir las limitaciones

derivadas de las estrategias tradicionales de corrección de riesgos geomorfológicos basadas en medidas exclusivamente estructurales.

- El principal problema que se encuentra a nivel de planes y normas de ordenación del territorio en España es que estas se encuentran escasamente implementadas en planes concretos.
- La ordenación territorial *sensu stricto* plantea actualmente en España una consideración insuficiente de los riesgos geomorfológicos, que además resulta extremadamente variable entre las diferentes comunidades autónomas. Estas no son capaces en general de adaptar sus planes a los riesgos que pueden tener lugar en su territorio. Entre todas ellas existen excepciones como Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias. Frente a las anteriores se sitúan Extremadura, Murcia o Madrid que no pueden tratar los riesgos geomorfológicos correctamente porque ni siquiera tiene diseñada su propia ordenación territorial.
- Dentro de los diferentes riesgos geomorfológicos, son las inundaciones las que mayoritariamente y con mayor nivel de detalle son tratadas en planes regionales y sub-regionales.
- Las diferentes escalas de política territorial que, sin ser estrictamente propias de la ordenación territorial, influyen en esta última de manera determinante van desde la escala Europea hasta la escala local. Así, las escalas europeas y nacional definen, a través respectivamente de la política regional en el caso supra-nacional y las leyes del suelo, de la política nacional, las estrategias a seguir a la hora de establecer políticas y planes de ordenación territorial para los gobiernos regionales.
- La falta de consideración que por parte de la ordenación territorial se tiene de los riesgos geomorfológicos como elementos condicionantes fundamentales es con frecuencia compensada por su intenso tratamiento de distintas políticas sectoriales con incidencia territorial (infraestructuras, agricultura y forestal, hidrológica, de protección civil...) lo que deriva en que las soluciones planteadas sigan siendo sectoriales, y por tanto, poco adecuadas a la visión integrada del territorio.
- Existen posibilidades para la inclusión de los riesgos geomorfológicos en todas y cada una de las diferentes etapas que componen una estrategia de ordenación territorial (análisis, diagnóstico, generación de modelos territoriales y propuestas).
- Estas etapas que pueden y deben integrarse a través de un modelo único (para España), que se plantea como la base conceptual y genérica que luego debe ser adaptada para cada territorio a ordenar.
- En la presente ponencia se diseña un posible modelo que intenta paliar las deficiencias detectadas en el análisis exhaustivo de la situación actual en España. El citado modelo incluye para cada fase de la planificación una propuesta de los criterios a seguir en el análisis de los riesgos geomorfológicos, de los instrumentos a implementar y de las escalas desde las que trabajar. A lo anterior se une como propuesta de base la definición del nivel de interconexión entre las normas de diferente rango y escala para asegurar la eficacia en la aplicación del modelo diseñado.

5. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE MURÚA, G. (2005). La valoración de los riesgos en la ordenación del territorio. Metodología práctica, en *Boletín de la AGE Nº 40* (pp. 393-405). AGE Madrid.

AYALA-CARCEDO, F.J. (2000). La ordenación del territorio en la prevención de catástrofes naturales y tecnológicas. Bases para un procedimiento técnico-administrativo de evaluación de riesgos en la población, en *Boletín de la AGE, Nº 30* (pp. 37-49). Madrid.

AYALA-CARCEDO, F.J. (2002). Introducción al análisis y gestión de riesgos, en *Riesgos Naturales* (pp. 133-144); coordinado por J. Olcina Cantos y Javier Ayala-Carcedo. Editorial Ariel Ciencia, Madrid.

AYALA-CARCEDO, F.J. OLCINA CANTOS, J. (2002). Riesgos Naturales; Conceptos fundamentales y clasificación, en *Riesgos Naturales* (pp. 379-408); coordinado por J. Olcina Cantos y Javier Ayala-Carcedo. Editorial Ariel Ciencia, Madrid.

CDTCE (Comité de desarrollo territorial de la comisión europea). (2006). *Estrategia territorial europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio en la Unión Europea.*

(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf).

GÓMEZ OREA, D. (2002). *Ordenación Territorial*. Ed. Agrícola Española, Madrid.

GONZÁLEZ AMUCHÁSTEGUI, M.J. (2002). *Procesos y riesgos naturales en la ordenación del territorio*. Euskonews Nº 153. www.euskonews.com

HILDENBRAND SCHEID, A. (2002). *Política de ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla-Consejera de obras públicas y transportes (Junta de Andalucía). Sevilla.

MARCO MOLINA, J. MATARREDONDA, E. PADILLA, A. (2000). *La dimensión espacial de los riesgos geomorfológicos*, en *Boletín de la AGE, Nº 30* (pp. 85-101). Madrid.

MARTÍN DUQUE, J.F. (1997). *La geomorfología en los estudios del medio físico y planificación territorial: propuesta metodológica y aplicación a un sector del sistema central*. Tesis doctoral inédita. Universidad Complutense de Madrid.

MARTÍN SERRANO, A. SALAZAR, A. NOZAL, F Y SUÁREZ, A. (2004). *Memoria del Mapa Geomorfológico de España. Escala (1:50.000). Guía para su elaboración*. IGME-MEC. Madrid.

OLCINA CANTOS, J. (2002). Riesgos naturales y ordenación territorial, en *Riesgos Naturales* (pp. 1235-1305); coordinado por F. Ayala-Carcedo y J. Olcina. Editorial Ariel Ciencia. Madrid.

PEDRAZA GILSANZ, J et al (1996). Geomorfología práctica y aplicada, aspectos generales, en *Geomorfología; principios, métodos y aplicaciones* (pp. 373-387); coordinado por Javier de Pedraza Gilsanz. Editorial Rueda. Madrid.

SERVET, R, CRUZ MERA, A DE LA. GÓMEZ OREA, D, ORTEGA DELGADO, M. (2006). *Procesos y riesgos geofísicos en la ordenación del territorio*. Apuntes y taller del XXXII COT. FUNDICOT. Madrid.



Los sistemas de indicadores de capacidad de carga como instrumento de planificación y toma de decisiones. El caso de la Costa del Sol-Axarquía (España).

Enrique Navarro Jurado

Doctor en Geografía, Docente e investigador del Departamento de Geografía. Escuela Universitaria de Turismo. Universidad de Málaga.

Francisco Jesús Solís Becerra

Licenciado en Geografía. Investigador del Departamento de Geografía. Universidad de Málaga.

1. INTRODUCCIÓN

Desde los años sesenta el desarrollo de las actividades turísticas ha inducido a un conjunto de transformaciones territoriales físicas, sociales y económicas estudiado en diversos espacios y contextos históricos (Marchena 1987, Pearce 1988, Vera 1997, etc), además, el turismo es uno de los sectores más importantes a nivel mundial y con amplias perspectivas de crecimiento futuro.

Los espacios turísticos litorales, la zona más impactada a nivel global, presentan dos características comunes, (1) son espacios que han demostrado una enorme dinamicidad con consecuencias positivas (incremento del nivel de bienestar, mejora en las prestaciones sociales, creación de empleo, etc.); pero por otra parte (2) el crecimiento, generalmente fruto de una escasa planificación, ha generado consecuencias negativas (sobreexplotación de los recursos turísticos, impactos medioambientales en las playas y en el territorio, banalización del paisaje, pérdida de identidad de la comunidad local, inflación, etc.), lo que ha provocado una falta de competitividad y un mal funcionamiento en las áreas más consolidadas y maduras (López Olivares, 1998).

Centrándonos en el litoral mediterráneo español, esta falta de previsión es comprensible desde un punto de vista histórico, debido al desconocimiento que se tenía del sector turístico en los primeros años, la escasa atención gubernamental y las escasas aportaciones de la investigación científica. Desde los inicios del turismo no hubo ni las previsiones adecuadas, ni las herramientas de planificación y gestión necesarias (López Olivares et alli, 2005). Pero esa etapa se ha superado, en la actualidad no se puede permitir seguir con modelos de desarrollo "ensayo-error" porque los estrangulamientos se tienden a solucionar con fuertes inversiones públicas en obras e infraestructuras que corrigen los impactos (regeneración de playas, nuevas vías de comunicación, etc.)

Tras más de cuarenta años de experiencia la situación actual es diferente. Junto al nuevo paradigma que supone la aceptación del concepto de sostenibilidad y globalización, se deben unir los importantes cambios cualitativos de la demanda turística resultado de dos hechos: la saturación y la consecuente pérdida de calidad de no pocos espacios litorales, y la búsqueda de la naturaleza perdida y la cultura autóctona. El mercado, cada vez más exigente, demanda destinos más diversificados, con una calidad mayor lo que está dando lugar, en el marco de las nuevas tendencias del turismo, a una clara revalorización de aquellos territorios que aún mantienen un nivel de calidad acorde con el precio que se paga y España ha dejado de ser un destino barato en comparación con otros destinos emergentes (el Caribe, Marruecos, Turquía ...).

La calidad de un destino no depende únicamente del nivel de saturación, pero cuando no hay suficiente capacidad en las carreteras, el abastecimiento de agua no está garantizado por falta de infraestructuras, la policía no puede atender a toda la población (residentes y turistas), etc. , cuando ocurre todo esto la "calidad" de la experiencia del turista disminuye y el destino va perdiendo su competitividad. Si además, quien sufre estos impactos es la población autóctona, los residentes, el turismo deja de ser una actividad valorada positivamente y empieza a reconocerse como una actividad más generadora de problemas cotidianos que de beneficios (vease el caso de Baleares y algunas manifestaciones contra el turismo alemán).

Por estas razones la mayoría de los espacios turísticos maduros europeos y estadounidenses se encaminan hacia una estrategia muy definida: la búsqueda de la "calidad" con criterios de sostenibilidad territorial. Con la actual competencia global entre los destinos no se pueden plantear soluciones simplistas, soluciones que se pusieron en práctica en décadas anteriores, no se puede ir a la rebaja de los precios, pero tampoco se pueden plantear actuaciones parciales como remodelar únicamente los hoteles. La apuesta por la calidad debe ser integral. Ante esta situación, ¿cuál es el escenario futuro? No cabe duda que hasta hoy los beneficios económicos han influido para no tener en cuenta los estrangulamientos del destino, relegarlos a un segundo plano para resaltar los beneficios económicos y sociales del desarrollo turístico a todas las fuerzas implicadas (ciudadanos, empresarios, gestores políticos, turistas, etc.).

Conscientes de la gravedad que puede suponer que el propio desarrollo turístico crezca con tal dimensión que estrangule a dicho desarrollo, una importante cantidad de investigadores han denunciado la saturación del territorio (Getz 1983, Buckley 1999, Hovinen 1982, etc). Estos se encuentran siempre con un argumento de peso que plantean algunos dirigentes políticos "si hay turistas a los que no gusta la masificación, ya vendrán otras demandas a nuestro destino", sin embargo, los turistas que se pierden generalmente, son los de más alto poder adquisitivo y los más formados, los llamados "turistas de calidad" tanto por los cuantiosos gastos que realizan como por ser los que respetan más el entorno (Navarro 2005). Así, si continúa el actual ritmo de crecimiento, acelerado con el

"boom" de la construcción (1997-2003) y no se plantean soluciones para evitar la saturación, la sostenibilidad territorial no está garantizada y por tanto el futuro desarrollo.

En este contexto se presenta la siguiente ponencia, estructurada en cinco partes. En primer lugar se muestra un proyecto de investigación³³² que trata de mejorar los instrumentos de planificación y toma de decisiones para evaluar los límites territoriales respecto al crecimiento de las actividades turísticas actuales y futuras, esta herramienta es la capacidad de carga. En segundo lugar, se presenta el área de estudio piloto, la Costa del Sol Oriental de la provincia de Málaga-España, destino turístico litoral en vías de consolidación pero aún en fase de expansión. A continuación se explica el modelo teórico aplicado, un sistema de indicadores bajo el modelo DPSIR (Driving forces-Pressure-State-Impact-Response). En cuarto lugar, se analizan algunos resultados obtenidos a modo de estudio de caso, no se puede mostrar la conclusión final porque el proyecto de investigación se desarrolla en estos momentos. Para finalizar, se reflexiona sobre el instrumento de planificación propuesto y su utilidad para los gestores en una nueva concepción del control inteligente y creativo a que se deben enfrentar técnicos y políticos en la gestión de espacios tan dinámicos.

El objetivo de la ponencia es exponer los primeros resultados de un proyecto de investigación, integrando las metodologías de indicadores (modelo DPSIR) con el concepto de capacidad de carga, con posterioridad estos indicadores pueden ser incluidos en los modelos de planificación con el fin de ayudar a los gestores a mejorar las herramientas para la ordenación del territorio.

2. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA CAPACIDAD CARGA TURÍSTICA EN DESTINOS LITORALES

El objetivo principal del Proyecto es elaborar un modelo dinámico que pueda evaluar la capacidad de carga de un espacio con el fin de proporcionar a los agentes responsables de la gestión del territorio y del turismo un método que les facilite planificar el desarrollo turístico de una zona bajo los principios del desarrollo sostenible. Para ello se pretende crear un sistema de indicadores que mida los umbrales de distintos tipos de capacidades de carga (ecológica, física e infraestructuras, económica y la percibida por residentes y turistas).

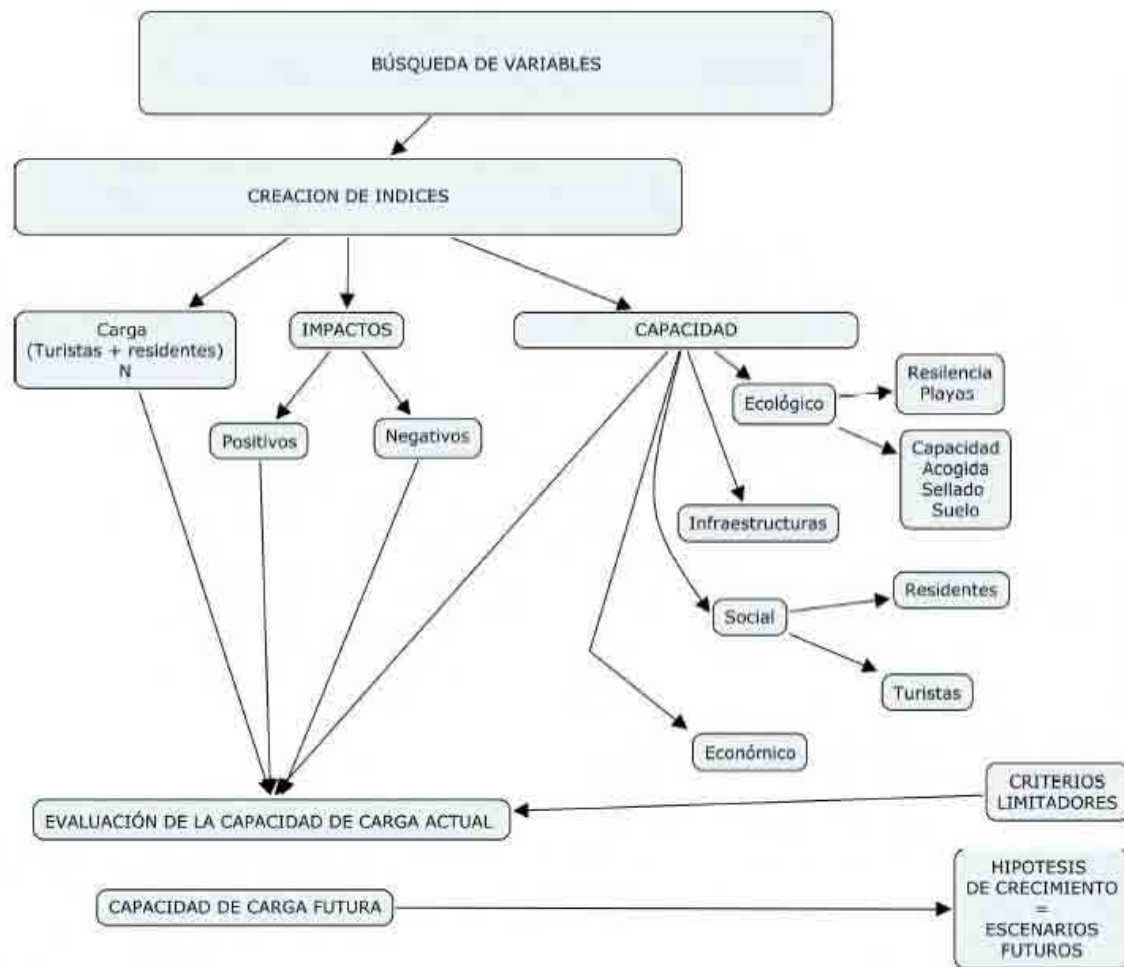
Metodológicamente, el proyecto tiene dos referentes: (1) los sistemas de indicadores, con especial referencia a los indicadores de sostenibilidad y (2) las técnicas de evaluación multicriterio. En primer lugar se propone un sistema de

³³² Proyecto SEJ-2005-04660, financiado por el programa del Ministerio de Educación y Ciencia en el marco de Programas Nacionales del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004-2007 y llevado a cabo por investigadores de las universidades de Málaga, Almería, Alicante, Pablo Olavide (Sevilla) y Novo Lisboa (Portugal) bajo la dirección de Dr. Emilio Ferre Bueno y la coordinación del Dr. Enrique Navarro Jurado. www.indicasig.uma.es

indicadores que pongan de manifiesto el número de turistas que hay en el destino, los impactos positivos y negativos provocados por el turismo y las variables que pueden medir los umbrales de capacidad; en este último caso se deben definir cuales son los límites exactos para lo que se recurrirá a criterios objetivos desde un punto de vista científico-técnico (por ejemplo calidad del agua, o del aire) y criterios subjetivos (percepción de los gestores, residentes y turistas). Con esta batería de indicadores, algunos simples, otros combinados, y la evolución de dichos índices en el periodo de estudio, se podrá evaluar la capacidad de carga de algunas variables independientes, por ejemplo, vías de comunicación, abastecimiento de agua, percepción de los turistas, etc. El segundo referente, el modelo de evaluación multicriterio, constituye un proceso transparente en el que la decisión del gestor territorial se va fundamentando a través de la delimitación de criterios en los que estructura los juicios de valor.

Con estos dos referentes será fácil establecer escenarios futuros a partir de hipótesis de crecimiento (población, vivienda y abastecimiento de agua) y determinar así la capacidad de carga futura y el nivel saturación al que puede llegar el desarrollo territorial. La aplicación de esta metodología permitiría establecer con exactitud qué variables están impidiendo un desarrollo más equilibrado.

Figura nº 1: Esquema metodológico del modelo de capacidad de carga para destinos litorales



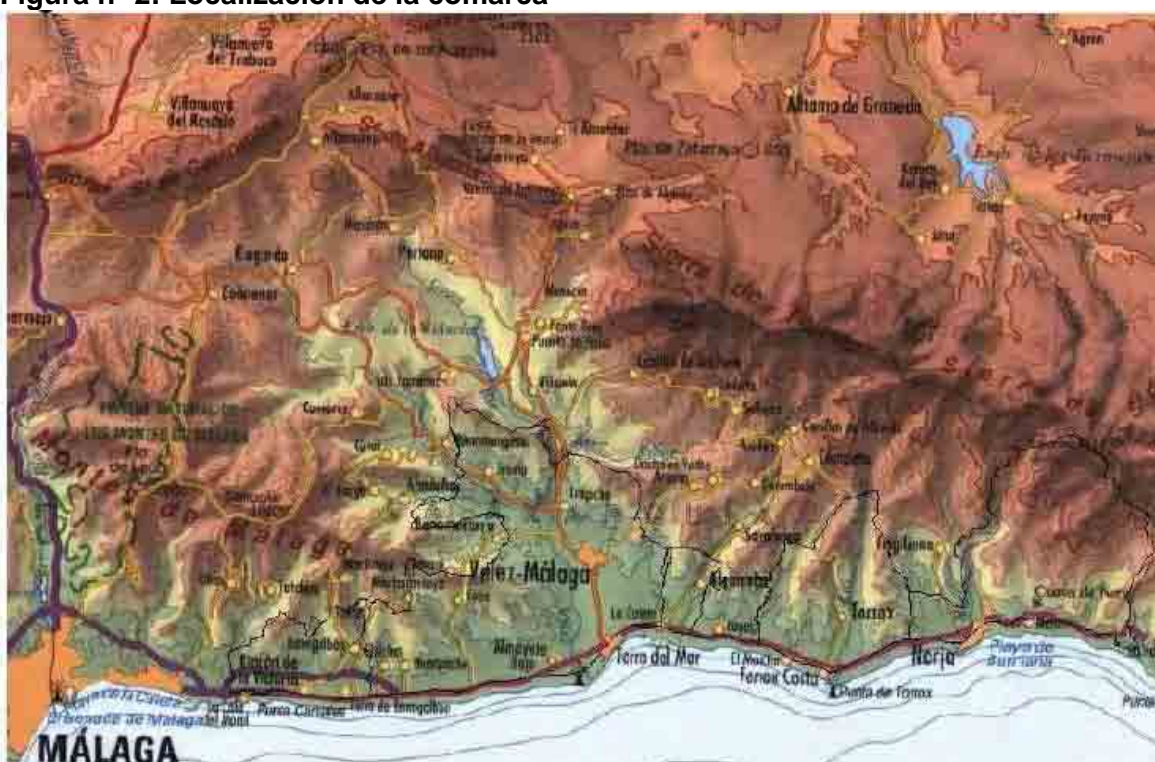
Elaboración propia

El proyecto prevé concluir con la creación de un software para los responsables de la ordenación y planificación del territorio (Ayuntamientos, Mancomunidades, Diputaciones, administración regional y nacional) que de una forma sencilla y dinámica evalúe la capacidad de carga actual y la futura, pronosticando el grado de saturación y los impactos derivados. Esta información será vital para el gestor porque podrá obtener informes que anticipen posibles problemas futuros de saturación de un destino.

3. EL ÁREA PILOTO DE ESTUDIO: LA COSTA DEL SOL ORIENTAL (MÁLAGA-ESPAÑA)

La Costa del Sol oriental se sitúa en la zona oriental de la Provincia de Málaga y está delimitada por el mar Mediterráneo al Sur, al Norte y al Este el límite con la provincia de Granada viene definido por la masa montañosa de las Sierras Alhama, Tejeda y Alhijara que conforman el Parque Natural de dicho nombre y llega en cascada hasta la zona litoral; al Oeste las estribaciones del Parque Natural de los Montes de Málaga. Todo ello conforma una superficie de 331 km², con 55 Km. de costa. De los cinco municipios existentes destaca el de Vélez Málaga que comprende el 47,32 % de la superficie comarcal (con 157 km²) y el 47,5 % de su población (64.919 hab.) sobre los 135.650 del total costero.

Figura nº 2: Localización de la comarca



Fuente. Modelo Digital de Andalucía. Elaboración propia.

Este enclave, por su dimensión, ha sido tradicionalmente considerado como epicentro sobre el que han ido gravitando históricamente el resto de municipios desde el punto de vista de relaciones de tipo sociales y económicas. Los municipios de Algarrobo y Torrox mantienen aún (con excepción de su reducida franja litoral) una componente agraria importante relacionada con producciones de horto-fruticultura y en sus zonas de interior el olivar y el viñedo. En cuanto a Nerja, desde los años 70 inició su particular despegue turístico favorecido por circunstancias externas que lo han configurado como el auténtico motor del sector servicios en la zona oriental con 6.768 plazas turísticas regladas (oficiales) en 2005 entre hoteles, pensiones, apartahoteles, camping y apartamentos turísticos.

De otro lado, Rincón de la Victoria viene incrementando su población como ciudad dormitorio de Málaga capital, sobre todo en su franja costera, pero manteniendo una parte importante de su territorio en el interior del municipio con peculiaridades rurales.

4. UN SISTEMA DE INDICADORES CON EL MODELO DPSIR: LA CAPACIDAD DE CARGA DE LAS INFRAESTRUCTURAS

Un sistema de indicadores no constituye un fin en sí mismo, es una herramienta que permite conocer el estado actual y las tendencias, el grado de cumplimiento de los objetivos y posibilita la intervención para una toma de decisiones fundamentada. Cuando se articula un sistema coherente y realista de indicadores sirve para evaluar los cambios durante todo el ciclo de vida del destino y resulta imprescindible para una gestión eficaz e inteligente con el objetivo de alcanzar un equilibrio territorial con visión de futuro (Navarro et alii, 2007).

La experiencia en indicadores, tanto en proyectos de investigación (Kelly and Harwell, 1990; Cairns et al, 1993; Dale y Beyeler, 2001) como en la utilización por parte de organismos nacionales e internacionales (AEMA, 2000; OECD, 1993, 2002, 2003; Ministerio de Medio Ambiente, 2003), se ha basado en el diagnóstico del sistema costero a partir de cinco criterios: ser relevantes, fácilmente mensurable, sensible a las presiones del sistema, poder tener una respuesta conocida ante las perturbaciones, la presión humana y las variaciones en el tiempo, ser anticipador y ser integrado. Es indudable que en la modelización del espacio costero concurren procesos, presiones físicas y socioeconómicas, una amplia aparición de fuentes y tipos de información “que hacen la aproximación metodológica muy difusa. Los múltiples datos disponibles así como los valiosos métodos indicadores que pueden utilizarse para afrontar el estudio de los procesos y presiones del litoral hacen que, en sí mismo, este tema requiera un planteamiento bien estructurado (...) por lo que la adopción de una aproximación contemporánea que utiliza indicadores complejos está más en línea con las tendencias recientes que se usan para la caracterización y diagnóstico del estado de la costa” (Tejeda et alii, 2006, 3-4).

El sistema de indicadores aplicado en este proyecto tiene sus antecedentes en el modelo aplicado por la OCDE (Organisation for Economic Cooperation and Development) de Presión-Estado-Respuesta (PSR), aplicado por primera vez por Frier y Rapport en 1979 (Ministerio de Medio Ambiente, 2000). A partir del PSR la Agencia Europea del Medio Ambiente crea un nuevo marco analítico que denomina modelo DPSIR que posteriormente adopta la ONU, distintos organismos de la Unión Europea y el Ministerio de Medio Ambiente (2003) en el Sistemas de Indicadores Ambientales, entre otros. La función de cada grupo de indicadores es la siguiente:

Tabla n° 1: Modelo DPSIR de los indicadores de la Capacidad de Carga de las Infraestructuras

FUERZA MOTRIZ: 1.- Carga Turística, 2.- Carga Residente y 3.- Carga Total

INDICADOR DE PRESIÓN:	INDICADOR DE ESTADO	INDICADOR DE IMPACTO	INDICADOR DE RESPUESTA
4.- Evolución de la Carga Turística	16.- Densidad de la carga turística (carga por km ²)	35.- Ratio Turista / Residente mensual por año y media total anual.	47.- CC de Alojamiento Futuro (2015-20); vivienda planificada.
5.- Evolución de la Población residente	17.- Densidad de la carga residente.	36.- Ratio plazas turísticas/plazas residenciales	48.- Densidad de Alojamiento Futuro (2015-20)
6.- Evolución de la carga total	18.- Densidad de la carga total.	37.- Incremento de Redes de distribución.	49.- CC de Recursos Hídricos Futuros (2015-20)
7.- Evolución de las plazas de alojamiento Turístico Reglado.	19.- Densidad del alojamiento Reglado (alój /km ²)	38.- Explotación de acuíferos, pozos.	50.- CC de Saneamiento Futura (2015-20)
8.- Evolución de las plazas de alojamiento Turístico No reglado	20.-D. alojamiento no reglado	39.- Clasificación sanitaria de aguas de baño.	51.- CC de Carreteras Futura (2015-20)
9.- Evolución de las plazas de alojamiento (turístico y residencial	21.-D. Alojamiento total	40.-	52.- CC de la asistencia sanitaria Futura (2015-20)
10.- Evolución del consumo de agua	22.- CC del Alojamiento reglado	41.- Saturación de urgencias.	53.- CC de las infraestructuras de electricidad Futura (2015-20)
11.- Evolución de la generación de aguas residuales	23.- CC Alojamiento. No reglado.	42.- Listas de espera.	54.- CC de los vertederos de RSU Futura (2015-20)
12.- Evolución de aforos por punto kilométrico.	24.- CC Aloj. Total.	43.- Casos atendidos (urgentes y no urgentes).	55.- Gastos regeneración de playas.
13.- Evolución de las camas para la asistencia sanitaria	25.- CC de Recursos Hídricos	44.- Movilidad.	
14.- Evolución del consumo de electricidad	26.- CC de Saneamiento	45.- E. Eléctrica.	
15.- Evolución de la generación de RSU	27.- CC de Carreteras	46.- Edificación.	
	28.- CC de la asistencia sanitaria: camas.		
	29.- CC de la asistencia sanitaria: personal sanitario.		
	30.- CC de las infraestructuras de electricidad		
	31.- CC de los vertederos de RSU		
	32.- CC aparcamientos		
	33.- CC superficie de playa		
	34.- CC en los principales atractivos		

Elaboración propia

1. Indicadores de Fuerzas Motrices: son las actividades humanas, procesos y modelos que ejercen como fuerzas de cambio
2. Indicadores de Presión: reflejan las fuerzas ejercidas sobre el medio
3. Indicadores de Estado: describen las condiciones del medio que resultan de las presiones
4. Indicadores de Impacto: reflejan las modificaciones de las condiciones del medio
5. Indicadores de Respuesta: es el grado en que la sociedad responde a los cambios. Es muy usual que estas respuestas sean políticas

A partir de este cuerpo metodológico se propone una serie de indicadores que se analizan por grupos afines, así hay una serie de indicadores ecológicos, sociales, económicos y de infraestructura. En esta ponencia se analizan los indicadores de infraestructura que se exponen en el siguiente cuadro y se analizan en el apartado cuatro.

5. ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD DE CARGA DE LAS INFRAESTRUCTURAS

El periodo de estudio del proyecto comprende desde 2002 a 2005, aunque también se han utilizado en algunos datos los censos de 1981, 1991 y 2001 para tener una perspectiva más amplia de los cambios territoriales. A continuación se expone un análisis agrupado de los indicadores de capacidad de carga de las infraestructuras.

Fuerza Motriz

Los indicadores de fuerza motriz son los que mueven todo el sistema territorial y en el caso de estudio son representados por el peso de la población (residente y turista³³³), distinguiendo así tres indicadores: carga total, carga residencial y carga turística.

El indicador de la carga turística es el más interesante para el sistema al reflejar la estacionalidad y la presión que debe soportar el territorio, a este indicador en otros estudios se le ha denominado presión humana (Blázquez et al. 2002). Sin incluir el Rincón de la Victoria (no hay datos), el mes de mayor carga es lógicamente agosto (165.073 turistas diarios en 2005) y febrero el que menos con 67.730 turistas, lo que pone de manifiesto la importancia de modalidades de turistas residenciales, aunque tampoco faltan los turistas clásicos ya que la ocupación hotelera en febrero es del 42,89 para toda la comarca. Estos datos ponen de manifiesto que la zona de estudio no tiene una temporalidad excesiva, como pasa en otros espacios mediterráneos

³³³ Se utiliza el concepto residente como "población de derecho" censada o empadronada y turista en sus diversas modalidades: clásico, turista residencial y turista de segunda residencia.

La carga residencial llega en el 2005 a 135.650 habitantes, destacando Vélez-Málaga como el municipio con mayor peso (47,9%) seguido del Rincón, sin duda la posición periurbana de este municipio respecto a Málaga capital es un factor a tener en cuenta.

Tabla nº 2: Carga Turística y residencial 2005

Municipios	Carga turística			Carga residencial	
	Agosto	Media anual	%		%
Rincón de la Victoria				31.996	23,6
Vélez-Málaga	86.870	52.511	46,1	64.919	47,9
Algarrobo	9.850	5.907	5,2	5.275	3,9
Torrox	25.034	12.383	10,9	13.964	10,3
Nerja	43.319	26.885	23,6	19.496	14,4
Costa del Sol Oriental	165.073	97.686	100	135.650	100,0

Fuente: IEA, Diputación de Málaga. Elaboración propia.

Indicadores de Presión

Los indicadores de presión reflejan las qué variables ejercen cambios en el territorio. Sin duda los más destacados son la creación de alojamiento y la evolución de carga.

En la *evolución de las plazas de alojamiento total (turístico y residencial)* se aprecia un incremento de un 12% entre 2002-05 lo que supone una presión territorial destacada, teniendo en cuenta que el peso dicho crecimiento se da en viviendas (para residentes y turistas) con 5.944 plazas, aunque en términos relativos son las plazas turísticas regladas las que se incrementan más (26% con 3.393 plazas). La presión sobre el territorio se ejerce más en Torrox y en el Rincón de la Victoria en términos relativos (tabla nº 3), aunque es Vélez-Málaga la que crece más en el periodo de estudio.

Tabla nº 3: Capacidad de carga y evolución (2002-05) del alojamiento total (residentes y turistas), alojamiento turístico reglada, no reglado (nº absolutos y %)

Municipios	Of/turística reglada		Of/turística no reglada		Plazas totales	
	Nº 2005	2002-05	Nº 2005	2002-05	Nº 2005	2002-05
Rincón de la V.	897	23,4	39.930	15,5	79.626	15,7
Vélez-Málaga	5.046	31,7	68.570	9,7	149.943	11,0
Algarrobo	140	6,9	10.355	9,9	17.406	9,9
Torrox	3.494	72,2	43.196	14,0	66.302	17,0
Nerja	6.768	8,6	30.933	7,2	60.497	7,4
C.S.Oriental	16.345	26,2	192.984	11,4	373772	12,4

Fuente: IEA, Ayuntamientos. Elaboración propia.

En cuanto a la evolución de la carga en sus tres modalidades se presupone la tendencia general, crecer. La carga total crece un 13,2% anualmente sin apenas diferencias entre los turistas (13,5%) y los residentes (15,5). Estos son las cifras medias anuales, pero en los territorios con funciones turísticas es imprescindible tener en cuenta las variaciones mensuales, de lo contrario la ordenación del territorio se basaría en datos que no aprecian la realidad espacio-temporal de una

manera rigurosa; de ahí la importancia de indicadores como los mostrados en este proyecto. Las variaciones presión son irregulares, mientras en diciembre apenas se ha crecido un 3,5%, en julio se llega a un 24%.

Un índice de referencia para la ordenación territorio en zonas subtropicales y con un clima tan variable como el mediterráneo es el consumo de agua. En este caso la información disponible (consumo facturado) es parcial e incompleta pero indicativa. Pese al crecimiento de la presión humana hay una sensible reducción del agua facturada en Nerja (-16%), Torrox (-15%) y Algarrobo (-22%), mientras que Vélez-M y el Rincón V. asciende (4%, 16% respectivamente). Sin duda esta reducción tiene doble valor porque se ha pasado de un consumo medio de 166 l/carga/día en 2002 a 136 l/carga/día en 2005, lo que supone una mayor concienciación de la escasez del agua por parte de los usuarios permanentes y estacionales y de las administraciones públicas.

Indicadores de Estado

En los indicadores de estado se pueden analizar los límites de ciertos equipamientos e infraestructuras, lo que supone una novedad respecto a otros indicadores territoriales y de sostenibilidad mostrados por la comunidad científica. En esta fase del proyecto no se han recopilado todos los indicadores propuestos en el esquema teórico, pero los existentes son interesantes de analizar. Si relacionamos la capacidad de alojamiento total y la carga total obtenemos el indicador relativo sobre la capacidad de carga de la zona respecto a los alojamientos. El resultado es claro en el 2005 la Costa del Sol oriental estaba al 80% de su capacidad de carga, aunque a nivel municipal este indicador de saturación oscila entre el 90% de Vélez-Málaga y Nerja, al 51% de Torrox. Sin duda este factor limitante es una llamada de atención a los gestores territoriales y es un indicador a incorporar en las metodologías que ayudan a la planificación del territorio.

Tabla nº 4: Capacidad de carga de los alojamientos (2005) (nº absolutos y %)

Municipios	Carga total en Agosto	Capacidad del alojamiento	Capacidad de Carga (%)
Rincón de la V	s/d	79.626	s/d
Vélez-Málaga	136.344	149.943	90,9
Algarrobo	11.555	17.406	66,4
Torrox	34.145	66.302	51,5
Nerja	54.139	60.497	89,5
C.S.Oriental (sin Rincón V.)	236.183	294.146	80,3

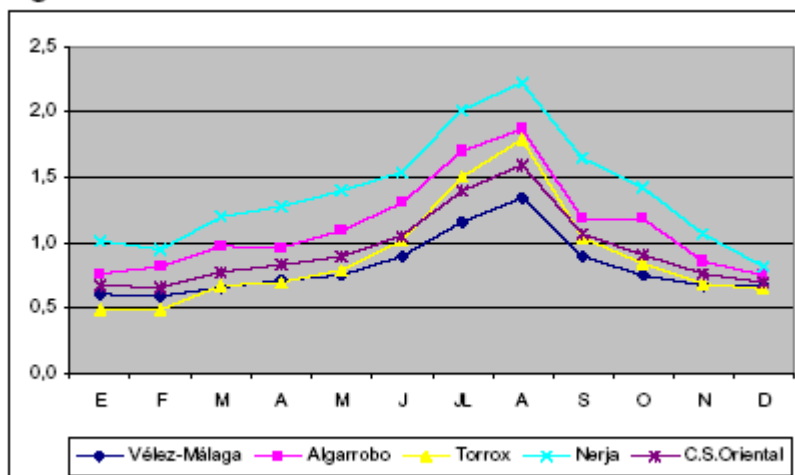
Fuente: IEA, Ayuntamientos y Diputación de Málaga . Elaboración propia.

Otros indicadores de estado ponen en evidencia la situación anteriormente descrita, como la densidad de la carga total con 1.088 persona/km² en agosto 2005. Esta cifra aún está lejos de situaciones de presión como las que padecen la Costa de Sol occidental, como Fuengirola que en agosto de 2002 alcanzó 18.000 personas/km².

Indicadores de impacto

En este tipo de indicadores ponen de manifiesto el resultado del cambio a partir de las presiones ejercidas al medio. Aquí se ha recopilado dos indicadores que sintetizan situaciones puestas de manifiesto anteriormente. Así podemos analizar la ratio turistas/residentes y ratio plazas turísticas/plazas residenciales. El primero denota la existencia de más turistas que residentes en los meses de verano, aunque en Nerja esta situación se alarga a once meses al año; también se puede apreciar gráficamente la temporalidad de la actividad turística (Fig. nº 3). En el segundo caso se manifiesta que los principales alojamientos de la zona son turísticos (reglados y no reglados), destacando de manera muy visible los datos de Nerja y Torrox con una media aproximada de 2 y 3 plazas turísticas por cada plaza de residencial a lo largo del periodo de estudio (tabla nº 5)

Figura nº 3: Ratio turista / Residente 2005



Fuente: Elaboración propia.

Tabla nº 5. Ratio plazas turísticas/plazas residenciales

Municipios	2004	2005
Rincón de la Victoria	1,28	1,28
Vélez-Málaga	1,13	1,12
Algarrobo	1,84	1,83
Torrox	3,02	3,01
Nerja	2,04	2,03
C.S.Oriental	1,53	1,53

Fuente: Elaboración propia.

Tras el análisis realizado se diferencia dos zonas, Nerja-Torrox como la zona turística por excelencia y la zona Rincón-Vélez como menos turismo y más influenciada por Málaga capital, especialmente el Rincón de la Victoria al formar parte del área metropolitana de Málaga, y así lo ha reconocido la administración regional al excluir a este municipio del P.O.T. de la Axarquía e incluirlo en el P.O.T. de la Aglomeración Urbana de Málaga.

Indicadores de respuestas

Son las actuaciones que llevan a cabo las administraciones públicas ante los cambios territoriales y que se materializa en distintos documentos de planificación (PGOU, Plan Hidrológico de la Cuenca Mediterránea Andaluza, P.O.T. Axarquía...).

Destacamos que en la planificación hidrológica se ha establecido ningún incremento de las fuentes de abastecimiento en el horizonte 2008-18 (tabla nº 6). Este dato contrasta con otro que veremos a continuación, el futuro crecimiento de viviendas.

Tabla nº 6: Recursos disponibles de agua por subsistemas.(Hm³)

SS	Actual (1992)				Horizonte 10 años (2008)				Horizonte 20 años (2018)			
	Sub.	Sup.	NC*	TOTA	Sub.	Sup.	NC*	TOTA	Sub.	Sup.	NC*	TOTA
II.1	38	11	0	49	20	57	0	77	20	57	0	77
II.2	9	1	0	10	9	1	0	10	9	1	0	10
II.3	10	12	0	22	10	12	0	22	10	12	0	22
TOTA	57	25	0	82	39	71	0	110	39	71	0	110

Fuente: Plan Hidrológico de la Cuenca Sur. (PHCS)

Sub. Recursos subterráneos.

Sup. Recursos superficiales

*NC. Recursos no convencionales (desalinización).

Según los planeamientos vigentes se han programado un total de 77.907 viviendas nuevas (tabla nº 7), donde más de la mitad están previstas en Vélez Málaga; lo que supone una previsión de entre 233.700 y 311.600 plazas más para el año 2008-18; ello supone que junto a los 373.772 del año 2005 se podría llegar a una capacidad de alojamiento de más de 600.000 plazas. Por supuesto que no todas las viviendas de un P.G.O.U. se realizan, pero lo que destacamos aquí no es el hecho sino la proyección que tiene los gestores territoriales locales al plantear este crecimiento.

Con el análisis de estos indicadores surge una paradoja habitual en el litoral mediterráneo español, aumento notable de las plazas pero escasas infraestructuras hídricas, con la presión al medio puede aumentar notablemente; a lo que se une otra cuestión de importancia, según se expone en el P.H.C.S. la zona de la Axarquía con el embalse de la Viñuela (sistema II) tendrá que apoyar el abastecimiento de agua de Málaga capital.

Tabla nº 7: Previsión viviendas

Municipios	Nº viviendas
Rincón de la Victoria	12.900
Vélez-Málaga	42.141
Algarrobo	1.338
Torrox	16.408
Nerja	5.120
Costa del Sol Oriental	77.907

Fuente: Conserjería de Obras Públicas. Elaboración propia.

6. REFLEXIONES FINALES

Las reflexiones sobre el trabajo presentado se agrupan en dos partes, el esquema metodológico y los resultados parciales obtenidos. La adaptación del modelo DPSIR a los indicadores de capacidad de carga ha sido altamente positiva, al presentar unos indicadores que explican cómo funciona el sistema territorial desde un punto de vista integral. La inclusión de indicadores que aportan “límites” informa de los impactos actuales y sus causas, induce a la creación de indicadores síntesis de alto valor divulgativo (I. de Impacto) y ayuda a proyectar los problemas futuros en un escenario tendencial (I. Respuesta). Las aplicaciones de este modelo de indicadores se centran en la realización de análisis para planes territoriales, y lo más interesante si se actualizan periódicamente los datos, estos indicadores ayudaran a los gestores en su labor diaria permitiendo un control inteligente del territorio al crear escenarios de futuro: Si además los indicadores se integran en un Sistema de Información Geográfica se puede generar cartografía de alto valor divulgativo que apoyaría las actuaciones del gestor territorial que, en principio, pueden ser escasamente comprendida por la ciudadanía.

En cuanto a los resultados parciales obtenidos, se pone de manifiesto el importante crecimiento de algunas variables (carga, vivienda, etc) en el periodo de estudio, y aunque sorprendente la disminución en el consumo de agua en términos absolutos y relativos, aspecto sin duda a destacar. Sin lugar a dudas, la traducción de los resultados induce a pensar que se sigue sometiendo al territorio a una importante presión que con el tiempo se verá reflejada en mayores impactos negativos al medio. Ante esta situación la respuesta política ha sido seguir creciendo mientras que el abastecimiento de agua no está garantizado; situación habitual en el litoral mediterráneo español.

A modo de conclusión exponer las posibilidades de futuro de la metodología DPSIR en indicadores que informen sobre los límites del territorio cuando se ordena el territorio. Tras los resultados obtenidos con los indicadores de Capacidad de Carga de las Infraestructuras, el equipo de investigación ha decidido trasladar esta metodología al resto de grupos (CC Económicas, Sociales y Ecológicos); no obstante, la investigación sigue abierta y a la espera de mejorar la metodología presentada.

7. BIBLIOGRAFIA

BLÁZQUEZ SALOM, M; GARAU MUNTANER, JM^a Y MURRAY MAS, I, (2002) El tercer boom. Indicadors de sostenibilitat del turisme de lles Illes Balears 1989- 1999. Illes Balears. CITTIB.

BUCKLEY, R. (1999): "Tools and indicators for managing tourism in parks" en Annals of Tourism Research. Vol 26 (1), pp 207-210.

HOVINEN, G.R. (1982): "Vistor cycles-outlook for tourism in Lancaster Country" en Annals of Tourism Research. Vol 9 (4), pp 565-583

CAIRNS, J; MCCORMICK, P. V, Y NIEDERLENER, B. R. (1993): A proponded framework for developing indicators of ecosystems health. Hydrobiologia; 236:1- 44.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (AEMA) (2000): Situación y presiones del medio ambiente marino y del litoral mediterráneo. Copenjague (Dinamarca)

GETZ, D (1983): "Capacity to absorb tourist. Concepts and implications for strategic planning" en Annals of Tourism Research Vol 10 (1). pp 239-263

KELLY, J. R. Y HARWELL, M. A. (1990): Indicators of ecosystems recovery. Environmental Management. 14: 527-545.

LÓPEZ OLIVARES, D (1998) La ordenación y planificación integrada de los recursos territoriales turísticos. Universidad Jaume I. Castellón.

LÓPEZ OLIVARES, ANTÓN CLAVÉ, NAVARRO JURADO, PERILLA DEL ÁLAMO Y SASTRE ALBERTI (2005): "Cambios y transformaciones en el actual modelo turístico de España" en Annals of Tourism Research en Español, 7 (2), 423-446

MARCHENA GÓMEZ, M. (1987): Territorio y turismo en Andalucía. Análisis a diferentes escalas. Junta de Andalucía. Sevilla

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000): Sistema Español de Indicadores Ambientales. Una propuesta para España de Turismo. Madrid. Ministerio de Medio Ambiente. Series Monográficas.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2003): Spanish System of Environmental Tourism Indicators/Sistema Español de Indicadores Ambientales de Turismo. Madrid. Ministerio de Medio Ambiente, 1-336

NAVARRO JURADO, E; SALINAS CHÁVEZ, E.; ECHAVARRI CHÁVEZ, M. Y LA O OSORIO, J.A. (2007.) "El uso de indicadores para evaluar la sustentabilidad del turismo. La experiencia en Cuba". Comunicación al XX Congreso de Geógrafos Españoles (Sevilla, 23/10 al 28/10 de 2007). En prensa

NAVARRO JURADO, E. (2005). "Indicadores para la evaluación de la capacidad de carga turística", en Annals of Tourism Research en Español. 7 (2), 397-422.

PEARCE, D. (1988): Desarrollo turístico: su planificación y ubicación geográfica. Edt Trillas. México.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1993): OECD core set of indicators for environmental performance reviews. OCDE. PARIS: OECD Environments Monographs; 83.

OECD. (2003): OECD environmental indicators: development, measurement and use. OECD publications.

OCDE (2002): Guidelines for aid agencies on global and regional aspects of the development and protection of the marine and coastal environment. OCDE. Sep 16:53 pp.

TEJADA TEJADA, M. (Coord); PANEQUE SALGADO, P.; NAVAS CONCHA, F. Y MALVÁREZ GARCÍA, G. (2006): Documento marco: Indicadores ambientales. Documento base para el proyecto I+D+i SEJ-2005-04660, Ministerio de Educación y Ciencia

VERA (Coord), LÓPEZ PALOMEQUE, MARCHENA GÓMEZ Y ANTÓN CLAVE (1997): Análisis territorial del turismo Edt. Ariel. Barcelona



Tablas de ámbitos y segmentos. Una propuesta de herramienta de análisis territorial del turismo

Juan Requejo Liberal.

Economista y geógrafo, consultor de planificación en Arenal Grupo Consultor y Asistencias Técnicas Clave

En los análisis de la incidencia del turismo en el territorio y en su interpretación de las diversas modalidades se encuentran una larga y variada tipología de utilización de conceptos e interpretaciones de los mismos.

Sin embargo, esta dispersión de términos no enriquece sino que está generando mucha disipación de energías y confusiones. Urge adoptar una terminología territorial común para conceptos como “espacio turístico”, “destino turístico”, “marca territorial”, “producto turístico”, etc.. . El Plan General de Turismo de Andalucía 2008-2011 ha incluido un glosario de términos que no tienen más pretensión que servir de referencia y guía para la política turística andaluza y facilitar la interpretación de los conceptos y términos que se utilizan en los análisis y en la parte programática.

Entre los conceptos definidos se encuentra el de segmento específico turístico: *“Parte del mercado turístico que se comporta de manera diferenciada en torno a una motivación central del viaje y de la elección del destino. Se considera parte integrante del segmento tanto la oferta estructurada en producto, como la demanda asociada a la motivación correspondiente. Los segmentos de interés especial son parte de los segmentos específicos.”* Aclara el propio documento del Plan, a título de ejemplo: Se identifica, por ejemplo, el segmento Salud y Belleza cuando hay una parte del mercado suficientemente amplia que se estructura en torno a motivaciones centrales del viaje para esta modalidad de viaje, tanto en relación con turistas que tienen esta propensión como en cuanto a ofertas de productos con este especial interés. Y podría añadirse, para recalcar el ejemplo, que el hecho de que un turista que organiza su viaje a la Costa del Sol para jugar en tres campos de golf distintos decida contratar, uno de los días de su estancia en el destino, los servicios de un SPA, no modifica el criterio de clasificación de este turista como turista de golf, así como todos sus datos asociados.

En este mismo Plan andaluz citado se realiza un análisis de categorización general de los grandes ámbitos territoriales del turismo en la región andaluza, clasificándolos en tres (litoral, ciudades de interior y rural de interior) al objeto de formular, posteriormente políticas diferenciales para cada uno de ellos. La discusión sobre si son estos tres ámbitos los más significativos a nivel regional o, por el contrario deben ser otros, sería objeto de una ponencia específica. En esta comunicación se pretende trasladar únicamente el interés en la utilización de la

herramienta de cruce entre grandes ámbitos (que podrían ser más específicos y locales, en su caso) y los segmentos específicos.

La tabla establece un cruce entre grandes ámbitos y los segmentos específicos presentes en los mismos. Puede observarse como en los años 1980-85, existía una fuerte asociación entre ámbito y segmento, concentrándose el litoral en sol y playa, ciudades de interior en cultural y reuniones, en tanto que en rural de interior empezaba a registrarse alguna actividad en rural-naturaleza y tenía algún significado relativo el flujo de mayores en balnearios.

1980-85	Grandes ámbitos territoriales		
Segmentos	Litoral	Rural	Urbano
Sol y playa	Intensa		
Cultural	leve		Intensa
Rural /Naturaleza		Leve	
Reuniones	Moderada		Moderada
Salud y belleza			
Golf	Leve		
Depor /Aventura		Leve	
Náutico	Moderada		
Idiomático			Leve
Social	Moderada	Leve	Moderada
Cruceros	Leve		

Veinte años más tarde, en el entorno del 2005, la situación se ha modificado sustancialmente. La presencia de los segmentos específicos en los diferentes ámbitos se ha hecho más diversa y compleja. En el ámbito litoral se ha reducido el peso relativo de sol y playa y alcanzan una presencia significativa otros segmentos como Golf, Salud y Belleza o el Náutico.

En el ámbito de ciudades de interior, la situación se ha hecho igualmente más compleja y aparecen otros segmentos ya con presencia intensa, seguido por otro grupo con presencia moderada. Lo mismo puede decirse del ámbito rural de interior.

Esta forma de representación tiene la virtud de expresar de forma muy sintética dos fenómenos que son estratégicos en la evolución territorial del turismo: el incremento de la complejidad productiva y la presencia de segmentos específicos con lógicas estacionales distintas, en muchos casos complementarias.

2005	Grandes ámbitos territoriales		
Segmentos	Litoral	Rural	Urbano
Sol y playa	Intensa		
Cultural	Moderada	Moderada	Intensa
Rural /Naturaleza	Leve	Intensa	Leve
Reuniones	Moderada	Leve	Intensa
Salud y belleza	Intensa	Leve	Moderada
Golf	Intensa	Leve	
Deport /Aventura	Moderada	Intensa	
Náutico	Moderada		
Idiomático	Moderada		Intensa
Social	Moderada	Leve	Moderada
Cruceros	Moderada		

Esta forma de análisis y representación, tiene además la virtud de facilitar la fijación de objetivos estructurales para el futuro. Así puede ser que el Plan se plantease una política de concentración de esfuerzos para especializar los ámbitos en segmentos, lo cual podría representarse con una forma concreta de tabla que lo expresara adecuadamente.

O bien, como en el caso del Plan General de Turismo de Andalucía, contemplar y reflejar una concentración de esfuerzos en segmentos específicos que tengan una mayor vinculación con el patrimonio identitario (Rural-naturaleza, Cultural) y en aquellos con mayor capacidad para desestacionalizar la actividad (Reuniones, Salud y belleza, Golf). Lo cual permitiría presentar una tabla-objetivo de Plan con una distribución de intensidades de relación ámbitos-segmentos distinta a la actual y que, en el caso andaluz, profundizaría, aún más, en la diversificación y la complejidad.



¿Existen diferencias derivadas de la localización territorial de las explotaciones agrarias?

José A. Riveiro

Dr. Ingeniero Agrónomo

Manuel F. Marey

Dr. Ingeniero de Montes

Carlos J. Álvarez

Dr. Ingeniero Agrónomo

1. INTRODUCCIÓN

Una metodología de Tipificación y Clasificación de explotaciones previamente desarrollada, permite diferenciar las explotaciones según su sistema productivo y tamaño. Ante esta estratificación de explotaciones, surge un interrogante: ¿existen diferencias relevantes entre las explotaciones de cada estrato, respecto de su localización espacial?. La determinación de áreas homogéneas respecto de cada aprovechamiento, Tipología de explotación o Clase dimensional, presentaría grandes ventajas para el análisis técnico-económico y financiero de las explotaciones, así como en el establecimiento de prioridades para la localización espacial de aprovechamientos, especialmente en una región como la Gallega.

Galicia presenta una notable heterogeneidad territorial en cuanto al grado de aptitud, para la acogida de las distintas actividades agrarias que se desarrollan en la región o son susceptibles de su implantación. Esta heterogeneidad, por lo que a clima y medio físico se refiere, viene dada principalmente de la mano de un reducido número de factores: temperatura, precipitación, pendiente y altitud, de los cuales se dispone de información a nivel municipal.

Otros muchos factores (estructurales, sociológicos, políticos, económicos, comerciales, etc.), han influido a lo largo del tiempo y van a influir en el futuro en la localización de la actividad agraria. Resulta difícil o incluso imposible en algunos casos, disponer de información o trasladar la información disponible a valores cuantitativos que permitan el análisis espacial. Así pues se intentará dar respuesta al interrogante planteado a partir de los factores considerados, es decir, los relacionados con localización espacial.

Como consecuencia de esta heterogeneidad territorial, tiene lugar una gran diversidad de producciones agrarias y sistemas productivos. Los resultados obtenidos de la Tipificación y Clasificación, de los sistemas productivos en explotaciones de vacuno lechero, a partir de los datos de los Censos Agrarios, muestran tres tipologías diferenciadas de explotaciones de vacuno lechero, con

cinco clases dimensionales representativas. Un adelanto de estos resultados se presentaba en el “World Congress: Agricultural Engineering for a Better World” (Álvarez et al, 2006), una comunicación al X Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos (Riveiro et al, 2006), y con anterioridad, otra comunicación al III Congreso Nacional de Agroingeniería (Álvarez et al, 2005).

Sobre la relación entre localización explotaciones y factores de entorno, un estudio realizado en la Bretaña Francesa, demostró que las características del territorio tenían un importante peso en la asignación de usos del suelo en la explotación (diferentes sistemas productivos), influyendo también en el paisaje y su dinámica ecológica asociada, (Thenail and Baudry, 2004). En esta misma línea, Schmit (2006), basándose en datos espaciales, analizó en que medida las tendencias a la imitación por parte de los agricultores, podrían incidir en los paisajes agrícolas, habiendo concluido que en la región de Bélgica estudiada, esta influencia no era significativa.

Si se parte de la hipótesis de que probablemente con el paso del tiempo, frente a los diversos factores del Medio Físico entre otros, los distintos aprovechamientos vinculados al uso de la tierra han ido ocupando aquellos espacios que se presentaban como más favorables, siendo estos factores los que han ido condicionando la actual disposición espacial de las explotaciones. Así el contraste entre los factores climáticos y los requerimientos biológicos de los cultivos, relegaría a estos a los espacios más adecuados, tanto más cuanto más especializada la producción. Al mismo tiempo, factores como la topografía del terreno (principalmente la pendiente), estructurales (dimensión y accesibilidad a las parcelas), económicos y comerciales (demanda del producto, rentabilidad), políticos (PAC) o sociológicos, se configurarían como elementos territorialmente condicionantes o estimulantes de cada actividad. El análisis de esta situación puede proporcionar una información que, directa o indirectamente, sea relevante en procesos de Ordenación Productiva y Planificación Territorial

El estudio de la distribución espacial de las explotaciones, a partir de su localización a nivel municipal tomado como unidad de medida su dimensión (superficie de cultivo, número de cabezas de ganado, etc.), o simplemente el número de explotaciones presentes, permite ya comparar este resultado asociado a un determinado espacio territorial con los valores de las variables que lo caracterizan como tal (factores ambientales, territoriales, sociológicos, etc.).

Otro aspecto fundamental, en relación con la localización espacial de los distintos aprovechamientos agrarios, es el relativo a los sistemas productivos adoptados en cada zona del territorio. La adecuación a los condicionantes del medio, puede dar lugar a diferencias importantes entre los sistemas de explotación, que a su vez se pueden manifestar en la eficiencia productiva y en consecuencia, en los resultados económicos. Detectar estas posibles diferencias es de vital importancia para el análisis técnico-económico y financiero de las explotaciones, tanto para la comparación de las existentes como de los modelos teóricos representativos de cada zona. Así, resolver una metodología de Zonificación para agrupar espacios del territorio (zonas), dentro de los cuales, para cada aprovechamiento, las explotaciones de cada grupo (tipología y rango dimensional), presentasen características similares, permitiría un mayor grado de diferenciación que se

traduciría en un tercer nivel de estratificación (tipología-rango-zona), generado a partir de las diferencias derivadas de la adecuación de los sistemas productivos a la estructura del territorio y al valor de los factores que lo caracterizan en cada localización.

La posibilidad de establecer unidades territoriales semejantes para cada aprovechamiento, también permite el análisis de la transformación paisajística en relación con los cambios en las actividades agraria y forestal, dado que permite tanto la evaluación puntual como la evolución temporal, aspecto que incentiva su presentación en este evento. De hecho son varios los investigadores que estudiaron la relación entre la actividad agraria y el paisaje. Entre otros, Kristensen et al, (2001), investigan si los modelos de actividades del paisaje emprendidos por los agricultores están relacionados con ciertas características de la explotación, y si estas actividades varían de una localización a otra. Estos estudios se realizaron en dos áreas de Dinamarca en las cuales predomina el uso extensivo del suelo. Los resultados revelaron diferencias significativas entre ambas áreas, justificado en parte dado que cuentan con explotaciones diferentes en cuanto a tipo de producción, tamaño y características socioeconómicas, factores relacionados con las actividades paisajísticas.

2. OBJETIVO Y DESARROLLO DE LOS TRABAJOS

El objetivo principal de la investigación es el de obtener una metodología de análisis espacial de explotaciones y zonificación, estudiando la posibilidad de su aplicación de modo que permita agrupar espacios del territorio (zonas), dentro de los cuales, para cada aprovechamiento, las explotaciones de cada grupo (tipología y rango dimensional), presenten características similares y un mayor grado de diferenciación respecto de las restantes. Esta posibilidad se analiza a partir de la zonificación del territorio según distintos factores del Medio Físico. Esta zonificación se tendrá que realizar con la base de los datos municipales, sin embargo, no cabe duda de que en algunos casos en un mismo municipio existen zonas claramente diferenciadas, ante lo cual, lo más adecuado sería realizar la zonificación a partir de unidades territoriales menores tales como la Parroquia, pero ello no es posible.

A partir de los resultados de la tipificación y clasificación, se seleccionarán grupos de explotaciones correspondientes a cada combinación de tipología y clase o rango dimensional. Estos grupos se estratificarán separando en subgrupos, las explotaciones localizadas en cada zona correspondiente a un determinado factor del Medio Físico.

Para cada subgrupo, se determinarán los valores de los estadísticos para las variables que se tomen como indicadoras de variabilidad en los sistemas productivos de las explotaciones. Estas variables se seleccionarán de entre las disponibles en los microdatos de los Censos Agrarios o aquellas externas que puedan ser relacionadas.

Los resultados de estos análisis servirán para confirmar o descartar diferencias entre zonas, respecto de cada grupo de explotaciones (tipología – rango

dimensional), y proporcionar indicadores y otros valores necesarios para caracterizar los sistemas productivos.

3. MATERIALES Y METODOLOGÍA

Para desarrollar la metodología objetivo, será necesario disponer de datos de toda la población o una notable representación de la misma. En este sentido, los microdatos del Censo Agrario proporcionan información de todas las explotaciones, relativa a su localización municipal, dimensión, producciones, mano de obra, maquinaria y otras variables de menor interés para los objetivos de este trabajo.

3.1. Zonificación como elemento diferenciador.

Los factores caracterizadores del Medio Físico, de interés para la Zonificación, de los cuales se dispone de información desagregada a nivel municipal (valores medios), son: precipitación anual, cota geográfica media, pendiente media, temperatura media anual, temperatura máxima anual y temperatura mínima anual. También sería deseable incorporar factores estructurales tales como indicadores de la dimensión media de las parcelas que conforman la S.A.U., o relativos al estado de ejecución de procesos de Concentración Parcelaria, pero estos datos no están disponibles con la suficiente desagregación o actualización.

La selección de los factores a emplear para la zonificación, se realiza sobre las bases teóricas de la producción agraria. La explotación de vacuno de aptitud lechera en Galicia es una actividad vinculada a la producción forrajera y como tal, los niveles de precipitación y temperaturas han de influir necesariamente en la productividad de estos cultivos. Por otra parte, la creciente necesidad de mecanización de los sistemas productivos, prioriza a los terrenos con reducidas pendientes, ante lo cual, la pendiente media del terreno es otro factor a considerar. La altitud o cota geográfica como tal no es un factor directamente influyente en la producción forrajera, pero puede tener asociados otros factores que puedan imprimir diferencias. La amplitud térmica suele guardar algún tipo de correlación con la altitud geográfica. De este modo, en el presente trabajo se consideran la precipitación anual, temperatura media, cota geográfica y pendiente media.

La zonificación del territorio para cada uno de los factores, consiste en agrupar todos los municipios (zonas geográficas), para los cuales el factor considerado toma valores dentro de un mismo rango preestablecido.

El número de rangos va a depender principalmente de la influencia del factor sobre la actividad. Si esta es muy intensa, el número de rangos para la zonificación, deberá ser mayor. Los resultados previos obtenidos mediante el análisis de distribución espacial de las explotaciones de Vacuno Lechero, sugieren como adecuados tres rangos, asociados a los valores cualitativos alto, medio y bajo. Los límites de clase se toman igualando la amplitud de los rangos.

Como ya se indicó, en trabajos anteriores se desarrolló una metodología para diferenciar los sistemas productivos y clasificar las explotaciones según su dimensión productiva. Esta metodología, aplicada a las explotaciones con vacuno

de aptitud lechera, permitió distinguir tres tipologías de explotaciones (T1, T2 y T3) y cinco clases según su dimensión (R1, R2, R3, R4 y R5), dando lugar a los 15 grupos de explotaciones que se reflejan en la tabla 1, donde la tipología 1 corresponde a las explotaciones que cuentan con maíz forrajero y sin la presencia de más de 4 cabezas de vacuno de carne; la tipología 2, a las explotaciones que no cuentan con maíz forrajero ni vacuno de carne y la tipología 3, a las explotaciones con un número mínimo de 5 cabezas de vacuno de aptitud cárnica.

Dimensión	Tipología 1		Tipología 2		Tipología 3		Todas	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Rango 1	3.906	64,1%	6.507	73,0%	1.173	81,4%	11.586	70,5%
Rango 2	1.462	24,0%	1.723	19,3%	200	13,9%	3.385	20,6%
Rango 3	462	7,6%	497	5,6%	43	3,0%	1.002	6,1%
Rango 4	131	2,1%	108	1,2%	7	0,5%	246	1,5%
Rango 5	133	2,2%	75	0,8%	18	1,2%	226	1,4%
Todas	6.094	100,0%	8.910	100,0%	1.441	100,0%	16.445	100,0%

Tabla 1: Distribución de las explotaciones por clase dimensional (rango) y tipología.

Cada una de las 16.445 explotaciones, además de los valores censales relativos a las variables que la caracterizan, tiene asociada la información correspondiente a su tipología, rango dimensional y localización municipal mediante un código de municipio de cinco dígitos (los dos primeros correspondientes a la provincia y los tres restantes, al municipio). Al establecer las zonas, a cada municipio le corresponde un código de zona, identificándolo con un dígito (1, 2 ó 3). La asociación de los tres valores, tipología, rango y zona, permite obtener valores correspondientes a cada grupo, para cada zona, y respecto de cada factor del medio físico.

La diferenciación entre sistemas productivos se ha de buscar a partir de los datos disponibles en los Censos Agrarios, y por tanto, se han de seleccionar variables relacionadas con los sistemas productivos. En este sentido, los censos cuentan con información relativa al empleo de mano de obra, algunos datos relativos a la mecanización, superficies de cada cultivo, cabaña ganadera, etc., que permiten obtener algunos indicadores calculados a partir de esta información. De entre las variables seleccionadas, obtenidas directamente o calculadas, en el caso particular de las explotaciones de vacuno lechero se muestran las siguientes:

1. Grado de intensificación de la producción (carga ganadera). Se determina mediante el cociente entre las Unidades de Ganado Mayor de bovinos (UGMb), y la Superficie Forrajera total (SFt).
2. Porcentaje de recría. Representa el número de animales destinados anualmente a la recría para reposición.
3. Porcentaje de la SFt dedicada al cultivo del maíz forrajero.
4. Eficiencia en la utilización de mano de obra. Se determina mediante el cociente entre las UGM totales (UGT, incluyendo todos los animales presentes

en la explotación) y la mano de obra total empleada en la explotación, medida en UTAs.

5. Grado de mecanización. Se utiliza como indicador del grado de mecanización de una explotación, el valor correspondiente al cociente entre la suma total de la potencia de todos los tractores expresada en C.V., y la SAU de la explotación expresada en ha.

6. Utilización de mano de obra ajena. Se determina el porcentaje de utilización de la mano de obra familiar mediante el cociente entre las UTAF (de carácter familiar) y las UTAT (mano de obra total utilizada en la explotación).

Para cada una de estas variables, se determinará la Media y la Desviación Estándar, sobre cada grupo de explotaciones.

Para facilitar los análisis, de nuevo se ha recurrido a la utilización de hojas de cálculo y a la programación de macros que sistematizan la obtención de resultados. La organización del procedimiento se realiza utilizando 2 hojas de cálculo. Una hoja contiene los datos de todas las explotaciones correspondientes al aprovechamiento seleccionado; localización municipal, códigos de zona según el municipio en el cual se encuentra la explotación y los valores de las variables elegidas. En una segunda hoja, se presentan los resultados correspondientes a cada combinación Tipología-Rango-Variable-Factor-Zona, obtenidos mediante un proceso controlado por una macro.

4. RESULTADOS

4.1. Zonificación.

La Zonificación a partir de factores del Medio Físico como metodología para la diferenciación espacial de los sistemas de explotación, tiene un carácter genérico. En este capítulo, se evalúan respecto de esta zonificación genérica, las diferencias entre los sistemas productivos de las explotaciones de vacuno lechero, por su mayor representatividad numérica y económica, así como por su complejidad productiva.

A partir de los datos obtenidos del IGE (IGE-TC, 2006) y del SIGA (MAPA, 2004), y siguiendo la metodología ya expuesta, se elaboran los mapas de las figuras 1 a 4, que representan las áreas que abarca cada rango de la variable (Zona), obtenidas por agrupamiento de los territorios municipales con valores comprendidos dentro de un mismo rango.

Los mapas de la figura 1 relativos a la zonificación a partir de los valores de la temperatura media anual, muestran regiones muy homogéneas, especialmente para los intervalos medios. Estas características se hacen más acusadas al considerar solo tres intervalos de valores, siendo el correspondiente a los valores intermedios el que engloba una mayor fracción del territorio. Se ha de tener presente que la temperatura media anual por sí sola, no es un buen indicador de la aptitud territorial para una determinada actividad agraria. Dos municipios pueden presentar valores similares a partir de amplitudes térmicas muy diferentes, y por tanto, diferentes aptitudes. Dependiendo del tipo de actividad a considerar, podría ser conveniente utilizar como indicadores, otros factores tales como la integral térmica, periodo libre de heladas, temperaturas mínimas o máximas, etc. Para la realización de los análisis que se presentan, a nivel municipal solo se dispone de datos relativos a temperaturas.

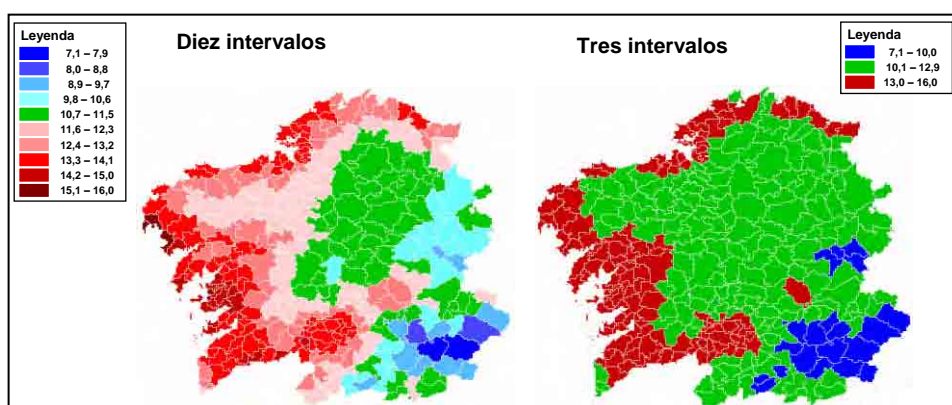


Figura 1: Zonificación de Galicia en base a la temperatura media anual por municipios, (°C).

Los mapas de la figura 2 que reflejan la zonificación realizada a partir de los valores de precipitación anual acumulada, muestran áreas muy compactas y a más del 85% del territorio con valores superiores a 1.000 mm. A pesar de la extensa red hidrográfica de Galicia, esta región cuenta tan solo con un 10% de superficie en regadío (INE, 1999). Ante esta circunstancia, los niveles de

precipitación son relevantes para la actividad agraria. Si bien la precipitación acumulada no es un buen indicador de disponibilidad hídrica, a escala municipal si es un referente válido que puede guardar relación con localizaciones preferenciales de algunas actividades.

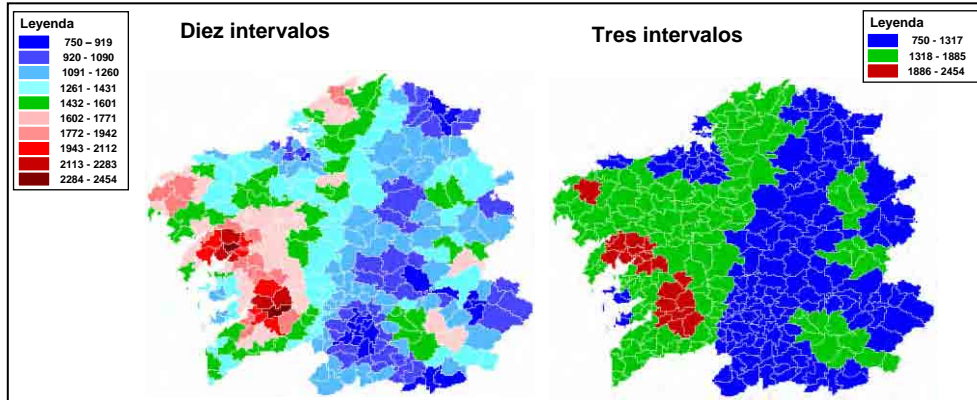


Figura 2: Zonificación de Galicia en base a la precipitación anual por municipios, (mm).

La altitud geográfica está normalmente vinculada a la amplitud térmica, y por tanto, tendrá influencia en la actividad agraria. Los mapas de la figura 3 muestran a la mayor parte del territorio situada por debajo de cotas medias de 800 m, distribuida en dos áreas claramente diferenciadas.

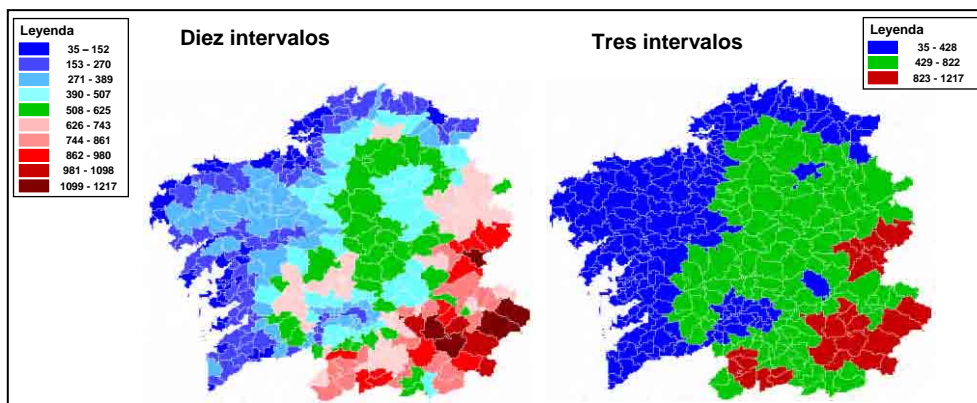


Figura 3: Zonificación de Galicia en base a la altitud geográfica media por municipios, (m).

Los valores de la pendiente del terreno condicionan los sistemas de explotación y su eficiencia, en tanto que influyen sobre las posibilidades de mecanización de los cultivos. Los mapas de la figura 4 representan las distintas áreas de la región con valores medios de pendiente del terreno próximos. Al dividir los valores de pendiente en tres intervalos, se observan tres zonas muy diferenciadas, predominando la superficie del territorio (un 60%), con pendientes medias inferiores al 10%. Si bien la pendiente media no es un excelente indicador dado que en un mismo municipio, se está tomando un valor medio de las pendientes correspondientes a zonas con relieves más o menos acusados (llanura y montaña), la homogeneidad de las zonas representadas en la figura 4, justifican un análisis de su influencia en los sistemas productivos de cada cultivo o su relación con la localización del mismo.

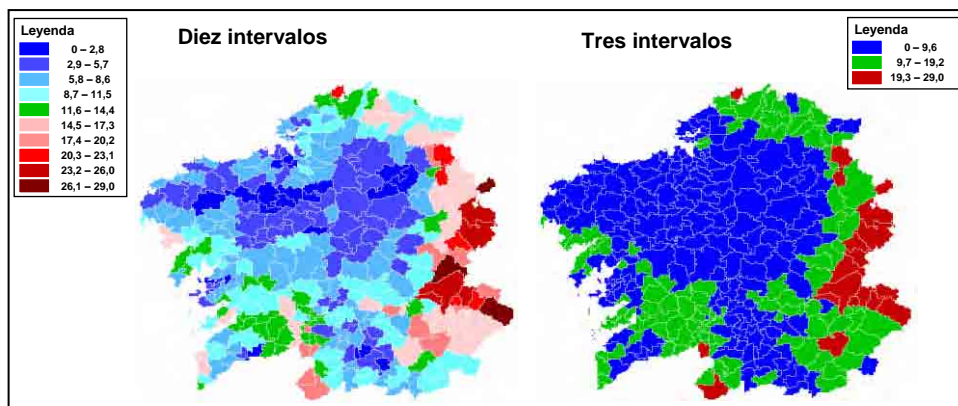


Figura 4: Zonificación de Galicia en base a la pendiente media del terreno por municipios, (%).

Estos mapas denotan una clara diferenciación de zonas a partir de los factores considerados, que podría guardar relación con la localización de las explotaciones o sus sistemas productivos, hipótesis que se analizan posteriormente.

En la tabla 2 se muestran los resultados de la distribución de explotaciones para cada tipología, según la zonificación correspondiente a cada factor. La SAU existente en las zonas no es igual, pero la comparación de los valores de cada una, entre las tres tipologías, muestra diferencias importantes que confirman la diferenciación tipológica existente y son indicio de una cierta adecuación de los sistemas productivos a las particularidades de cada zona.

La distribución zonal porcentual de explotaciones de las tres tipologías, muestra un paralelismo de valores frente a los factores pendiente y Tra. media, considerados independientemente. Sin embargo, frente a los restantes factores, no se da este paralelismo. Frente a la altitud, el mayor valor porcentual se da en la zona 1 para la tipología 1 y en la zona 2 para las tipologías 2 y 3. La tipología 1 conlleva el cultivo de maíz forrajero, resultando el clima propio de estas zonas de menor altitud, más adecuado para su cultivo.

Factor	Tipología	Nº explotaciones			% s/ Tot. Explt.		
		Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 1	Zona 2	Zona 3
Pendiente (%)	T1	5.846	220	28	95,93%	3,61%	0,46%
	T2	8.156	697	57	91,54%	7,82%	0,64%
	T3	1.319	115	7	91,53%	7,98%	0,49%
Altitud (m)	T1	3.789	2.259	46	62,18%	37,07%	0,75%
	T2	3.544	5.300	66	39,78%	59,48%	0,74%
	T3	405	1.010	26	28,11%	70,09%	1,80%
Precipitación (mm)	T1	1.654	4.257	183	27,14%	69,86%	3,00%
	T2	4.466	4.297	147	50,12%	48,23%	1,65%
	T3	860	563	18	59,68%	39,07%	1,25%
T. Media (°C)	T1	46	4.826	1.224	0,75%	79,17%	20,08%
	T2	67	7.766	1.077	0,75%	87,16%	12,09%
	T3	21	1.299	121	1,46%	90,15%	8,40%

Tabla 2: Distribución de las explotaciones para cada factor, según tipología y zona.

Respecto a la precipitación ocurre lo contrario; el mayor valor porcentual se da en la zona 2 para la tipología 1 y en la zona 1 para las tipologías 2 y 3. Los niveles de precipitación no son iguales para todos los municipios correspondientes a una zona y el cultivo de maíz forrajero exige de un cierto grado de humedad para culminar su ciclo productivo, mientras que para otras forrajeras pratenses, al margen de su productividad, no son necesarios estos niveles de humedad. De ese modo, es coherente la preferencia por la zona 2 ante el cultivo de maíz ligado a la tipología 1.

Factor	SAU Total por Zona (ha)			% de SAU Total		
	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 1	Zona 2	Zona 3
Pendiente (%)	496.117	170.611	34.168	70,8%	24,3%	4,9%
Altitud (m)	259.091	364.305	77.500	37,0%	52,0%	11,1%
Precipitación (mm)	360.756	320.005	20.135	51,5%	45,7%	2,9%
T. Media (°C)	64.206	513.833	122.856	9,2%	73,3%	17,5%

Tabla 3: Distribución por zonas de la SAU de Galicia, según datos del Censo Agrario de 1999.

Realizados estos análisis sobre los resultados relativos a la distribución de las explotaciones, los cuales muestran indicios de posibles diferencias en los sistemas productivos, estas diferencias se buscan a partir del análisis estadístico de las variables seleccionadas, determinando la Media y la Desviación Estándar, para cada variable, cada combinación tipología-rango-zona y cada factor.

La tabla 4 muestra los resultados para el conjunto de explotaciones, es decir, sin considerar tipologías y rangos. Estos resultados muestran diferencias relevantes entre los valores obtenidos para algunas variables respecto de las zonas establecidas para cada factor ambiental. Así, el grado de mecanización de las explotaciones, medido mediante la relación (CV_Tractores_Propios/SAU de la explotación); la carga ganadera, estimada a partir de la relación (UGM_Bovinos/S. Forrajera Total de la explotación); la eficiencia en la utilización de la mano de

obra, obtenida mediante la relación (UGT/UTAs totales de la explotación), y el grado de introducción del cultivo de maíz forrajero, estimado a partir del cociente entre la superficie forrajera con maíz y la superficie forrajera total (SF_Maíz/SF_Tot), son las variables que presentan valores medios para las distintas zonas, con mayores diferencias. Las restantes variables consideradas, presentan valores más homogéneos.

Es destacable el elevado valor que en general toma la Desviación Estándar. Esto es indicativo de una gran heterogeneidad en las explotaciones, con diferencias muy notables en sus sistemas productivos y resultados técnico-económicos.

Variable	Factor	Media			Desviación Estándar		
		Z1	Z2	Z3	Z1	Z2	Z3
CV_Tr_Pr/SAU	Cota	12,70	10,93	7,19	15,84	11,83	5,23
CV_Tr_Pr/SAU	Pendiente	11,73	11,79	11,39	12,98	23,54	7,03
CV_Tr_Pr/SAU	Precipit_	11,07	12,10	15,41	11,46	15,52	10,31
CV_Tr_Pr/SAU	T_Med	7,29	11,35	14,21	5,27	11,76	22,42
SF_Maíz/SF_Tot	Cota	0,13	0,05	0,05	0,17	0,10	0,07
SF_Maíz/SF_Tot	Pendiente	0,09	0,05	0,06	0,14	0,10	0,10
SF_Maíz/SF_Tot	Precipit_	0,05	0,12	0,17	0,11	0,15	0,19
SF_Maíz/SF_Tot	T_Med	0,05	0,08	0,15	0,07	0,13	0,18
Ud_Recr./Vaca	Cota	0,21	0,22	0,15	0,20	0,19	0,19
Ud_Recr./Vaca	Pendiente	0,21	0,18	0,15	0,20	0,19	0,16
Ud_Recr./Vaca	Precipit_	0,21	0,21	0,20	0,20	0,20	0,21
Ud_Recr./Vaca	T_Med	0,15	0,21	0,21	0,19	0,19	0,21
UGM_Bov/SF_Tot	Cota	3,72	2,60	1,74	34,30	5,35	0,76
UGM_Bov/SF_Tot	Pendiente	3,09	3,64	2,32	24,19	19,29	1,22
UGM_Bov/SF_Tot	Precipit_	2,79	3,35	3,73	5,63	31,65	3,50
UGM_Bov/SF_Tot	T_Med	1,76	2,77	5,21	0,76	4,97	61,10
UGT/UTAt	Cota	17,21	19,85	15,09	104,59	108,55	7,07
UGT/UTAt	Pendiente	18,72	16,76	13,42	110,02	13,73	7,23
UGT/UTAt	Precipit_	22,25	15,88	15,14	162,12	14,76	11,53
UGT/UTAt	T_Med	14,84	18,14	21,24	6,96	85,65	185,95
UTAF/UTAT	Cota	0,96	0,95	0,97	0,16	0,17	0,11
UTAF/UTAT	Pendiente	0,96	0,96	0,98	0,17	0,17	0,08
UTAF/UTAT	Precipit_	0,95	0,96	0,98	0,18	0,16	0,09
UTAF/UTAT	T_Med	0,97	0,96	0,96	0,11	0,17	0,17

Tabla 4: Diferenciación general entre zonas, para cada variable de referencia.

Los resultados agregados de este modo, no sirven sin embargo para mostrar las posibles diferencias derivadas del agrupamiento según el sistema de explotación (tipologías), o según dimensión de la explotación (rangos). Las tablas 5, 6 y 7 muestran como ejemplo, los resultados más relevantes obtenidos diferenciando grupos de explotaciones según dimensión y tipología. En estas tablas solo se recopilan los resultados que presentan una mayor diferencia entre medias (igual o superior al 10%), considerando las zonas de dos en dos (Z1_Z2, Z2_Z3, Z1_Z3).

Grupo	Variable	Factor	Media			Desviación Estandar		
			Z1	Z2	Z3	Z1	Z2	Z3
T1_R1	CV_Tr_Pr/SAU	T_Med	6,971	11,457	13,219	6,513	9,380	10,044
T1_R1	SF_Maíz/SF_Tot	Cota	0,238	0,161	0,116	0,147	0,113	0,087
T1_R1	SF_Maíz/SF_Tot	Precipit_	0,182	0,215	0,314	0,138	0,136	0,190
T1_R1	SF_Maíz/SF_Tot	T_Med	0,116	0,200	0,257	0,087	0,129	0,172
T1_R1	UGM_Bov/SF_Tot	Cota	2,539	2,221	1,487	1,138	1,130	0,757
T1_R1	UGM_Bov/SF_Tot	T_Med	1,487	2,359	2,699	0,757	1,090	1,300
T1_R2	CV_Tr_Pr/SAU	T_Med	7,371	9,740	11,299	3,140	6,040	7,640
T1_R2	SF_Maíz/SF_Tot	Cota	0,249	0,182	0,125	0,150	0,131	0,084
T1_R2	SF_Maíz/SF_Tot	T_Med	0,125	0,210	0,264	0,084	0,137	0,171
T1_R2	UGM_Bov/SF_Tot	Cota	2,911	2,514	2,218	1,218	1,123	0,516
T1_R2	UGM_Bov/SF_Tot	T_Med	2,218	2,664	3,076	0,516	1,178	1,209
T1_R2	Vacas/UTAt	T_Med	11,936	15,001	14,605	2,019	10,035	5,002

Tabla 5: Diferencias más relevantes entre zonas para explotaciones de la tipología 1.

Se deduce que las explotaciones de mayor dimensión presentan una mayor uniformidad de sistemas productivos, independientemente de su localización espacial, lo cual es concordante con la percepción de la estructura del sector a través de diversas publicaciones, congresos, etc.

Grupo	Variable	Factor	Media			Desviación Estandar		
			Z1	Z2	Z3	Z1	Z2	Z3
T2_R2	Ud_Recr./Vaca	Cota	0,258	0,252	0,119	0,205	0,172	0,144
T2_R2	Ud_Recr./Vaca	T_Med	0,119	0,253	0,264	0,144	0,181	0,208
T2_R2	CV_Tr_Pr/SAU	Cota	11,735	10,062	6,061	9,561	10,524	3,658
T2_R2	CV_Tr_Pr/SAU	T_Med	6,061	10,502	11,591	3,658	10,483	7,612
T2_R4	UGM_Bov/SF_Tot	T_Med	2,049	3,110	7,601	0,150	1,534	7,294

Tabla 6: Diferencias más relevantes entre zonas para explotaciones de la tipología 2.

Grupo	Variable	Factor	Media			Desviación Estandar		
			Z1	Z2	Z3	Z1	Z2	Z3
T3_R1	CV_Tr_Pr/SAU	Cota	10,246	9,412	5,263	6,973	8,768	2,725
T3_R1	CV_Tr_Pr/SAU	T_Med	5,483	9,544	10,564	2,861	8,439	6,704
T3_R1	SF_Maíz/SF_Tot	Cota	0,111	0,026	0,026	0,142	0,062	0,047
T3_R1	SF_Maíz/SF_Tot	Precipit_	0,027	0,080	0,118	0,070	0,121	0,120
T3_R1	UGM_Bov/SF_Tot	Cota	2,939	2,306	1,549	2,103	1,921	0,402
T3_R1	UGM_Bov/SF_Tot	T_Med	1,607	2,462	2,649	0,385	2,043	1,269
T3_R2	SF_Maíz/SF_Tot	T_Med	0,000	0,067	0,195	0,000	0,120	0,247

Tabla 7: Diferencias más relevantes entre zonas para explotaciones de la tipología 3.

Finalmente, se han constatado diferencias significativas entre los distintos grupos, a partir de los valores que toma la Media ante las distintas variables elegidas para caracterizar los sistemas productivos a partir de los datos de los Censos Agrarios. Para dar respuesta sobre cómo se distribuyen esos valores en el territorio, se determinó la vinculación municipal de cada valor característico y representaron los resultados mediante mapas. Los mapas de las figuras 5, 6 y 7, muestran los valores para tres variables, correspondientes a explotaciones de rango 2 y las tipologías T1, T2 y T3. En los tres casos se observa una asociación de determinados niveles de valores a zonas bastante homogéneas del territorio.

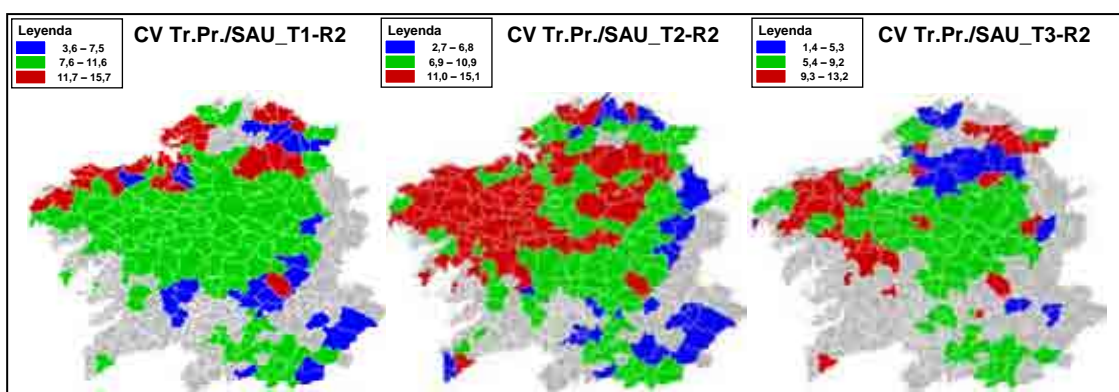


Figura 5: Valores de la variable CV Tr.Pr./SAU, para las explotaciones de vacuno lechero de rango 2.

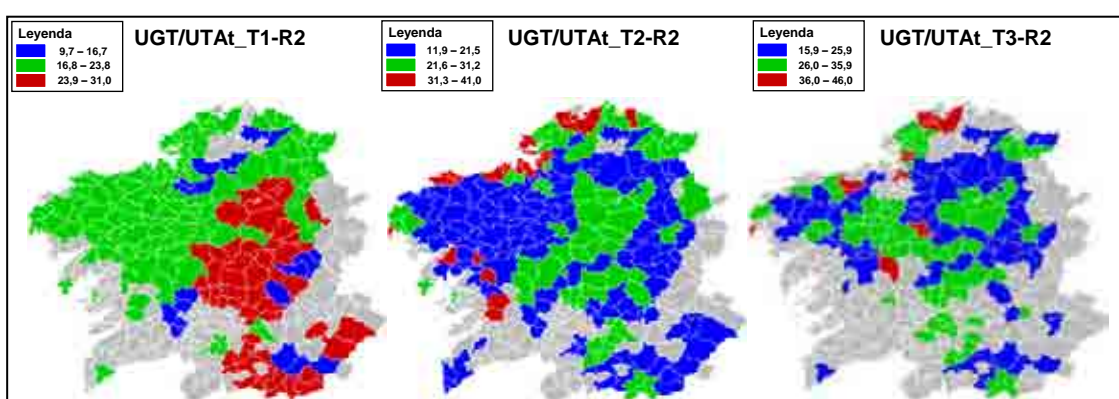


Figura 6: Valores de la variable UGT/UTAs totales, para las explotaciones de vacuno lechero de rango 2.

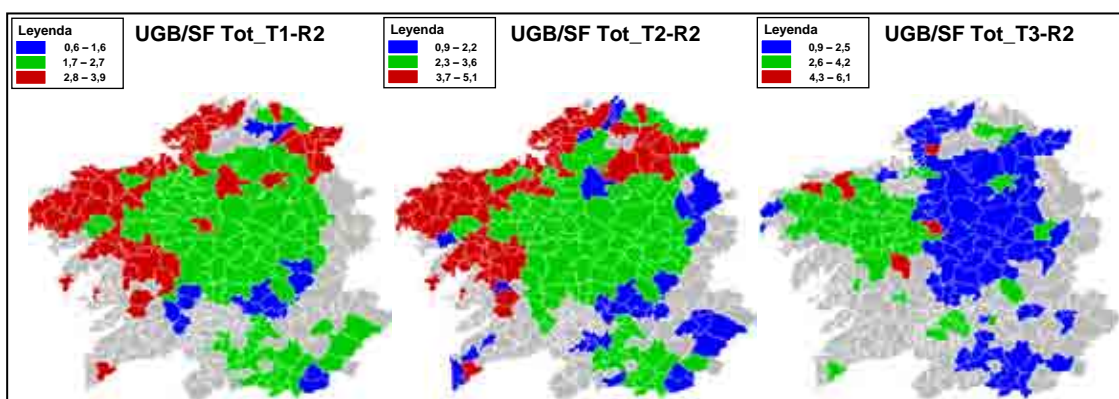


Figura 7: Valores de la variable UGM Bov./SF Tot., para las explotaciones de vacuno lechero de rango 2.

5. CONCLUSIONES

El análisis de la distribución espacial de las explotaciones muestra preferencias por determinadas localizaciones, que se corresponden con unos intervalos de valores concretos para cada variable considerada. El grado de preferencia depende del aprovechamiento analizado y del factor considerado.

Con carácter general, la zonificación realizada a partir de la graduación cuantitativa de factores del medio físico, sirve para detectar diferencias relevantes a distintos niveles, en el análisis de las explotaciones de vacuno lechero.

Considerando todas las explotaciones en conjunto, se encontraron diferencias en los valores adoptados por una misma variable de explotación para las tres zonas correspondientes a un mismo factor del medio, siendo el grado de diferenciación muy variable.

Con carácter particular, las diferencias también existen cuando para una misma variable de explotación y factor del medio, se comparan los valores correspondientes a distinta tipología, rango de explotación o combinación de ambos. El grado de diferenciación también es muy variable.

6. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, C.J.; MAREY, M.F.; RIVEIRO, J.A. (2006). "Model for classification and characterization of farms for agricultural production planning. Application in the Northwest of Spain". En: VDI Verlag GmbH - Düsseldorf. (2006). *World Congress: Agricultural Engineering for a Better World - Book of Abstracts*. Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität. Pp. 825-832.

ÁLVAREZ, C.J.; RIVEIRO, J.A.; RESCH, C. (2005). "Tipificación de Explotaciones Agrarias en Galicia: Metodología y Herramientas Informáticas". En: AEIPRO. (2005). *Resúmenes del IX Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos*. Málaga: Universidad de Málaga.

IGE. *Territorio e Climatología*. [En línea]. En: <<http://www.ige.eu/ga/index.htm>> (Consulta, 15 de septiembre de 2006).

INE. *Base de microdatos del Censo Agrario de 1999*. [En línea]. En: Internet <<http://www.ine.es>> (Consulta, 28 de octubre de 2005).

KRISTENSEN, S.P.; THENAIL, C.; KRISTENSEN, L. (2001). "Farmers' involvement in landscape activities: An analysis of the relationship between farm location, farm characteristics and landscape changes in two study areas in Jutland, Denmark". *Journal of Environmental Management*, 61. Pp. 301-318.

MAPA. *Sistema de Información Geográfica de datos agrarios (SIGA)*. [En línea]. En: <<http://www.mapya.es/sig/pags/siga/intro.htm>> (Consulta, 26 de julio de 2004).

RIVEIRO, J.A.; MAREY, M.F.; RESCH, C.; ÁLVAREZ, C.J. (2006). "Análisis de Explotaciones de Vacuno Lechero para la Ordenación Productiva Agraria". En: AEIPRO. (2006). *Actas del X Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos*. Valencia: Editorial de la UPV. Pp. 179-190.

SCHMIT, C.; ROUNSEVELL, M.D.A. (2006). "Are agricultural land use patterns influenced by farmer imitation?". *Agriculture Ecosystems & Environment*, 115 (1-4). Pp.113-127.

THENAIL, C.; BAUDRY, J. (2004). "Variation of farm spatial land use pattern according to the structure of the hedgerow network (bocage) landscape: a case study in northeast Brittany". *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 101. Pp. 53-72.



Efectos de la Modificación de las Disposiciones del Proyecto de Ensanche y del Derribo de Murallas en Cartagena a Principios del Siglo XX.

Diego Ros McDonnell

Dr. Arquitecto, Profesor Asociado de la Escuela de Ingeniería Técnica Civil de la Universidad Politécnica de Cartagena.

1. RESUMEN.

El objeto de la presente ponencia es exponer la vulnerabilidad de la ciudad de Cartagena y su Ensanche frente a las inundaciones, consecuencia de las modificaciones de las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ensanche, Reforma y Saneamiento de Cartagena y del derribo de la Muralla de Tierra de la ciudad.

2. ANTECEDENTES.

A final del siglo XIX la ciudad reúne una serie de condiciones que originan y provocan la expansión y saneamiento urbano. Así mismo, la ciudad demanda la demolición de las murallas para facilitar el crecimiento urbano.

2.1. Circunstancias que demandan la toma de medidas urbanísticas en Cartagena.

Entre las circunstancias concurrentes en la ciudad de Cartagena, comunes o frecuentes en otras ciudades donde se ha dado la figura de Ensanche, cabe citar:

- Precaria salubridad.
- Ciudad portuaria con tráfico de mercancías intenso. Por mar llegaban mercancías y enfermedades. En el libro de actas municipales se reflejan brotes epidémicos en países lejanos.
- Alta mortandad, la edad media en Cartagena era 23 años.
- Auge económico e industrial.
- Rápido incremento demográfico.
- Plaza Fuerte.
- Escasez de suelo edificable dentro del recinto amurallado.
- Escasez de aguas potables.

2.2. El Proyecto de Ensanche, Reforma y Saneamiento de Cartagena.

El Proyecto de Ensanche, Reforma y Saneamiento de Cartagena de fecha 30 de diciembre de 1896 del que son autores D. Francisco de Paula Ramos Bascuñana, D. Pedro García Faria y D. Francisco de Paula Oliver Rolandi, busca determinar todos los aspectos necesarios del planeamiento urbanístico³³⁴.



El Proyecto de Ensanche es un erudito y voluminoso trabajo, contando con una memoria de redacción cuidada, a veces grandilocuente³³⁵:

“El primero de los problemas que a Cartagena interesan es sin duda alguna el que motiva el presente proyecto que entraña la propuesta de cuanto concierne al saneamiento, ensanche, mejora y reforma de la Perla del Mediterráneo, de esa noble ciudad que fue la hija predilecta del gran pueblo rival de Roma y que después de haber recibido las caricias de ésta ha brillado en todas las épocas memorables de la Historia Patria, creciendo en poblado a pesar de las luchas y desdichas que ha sufrido no obstante las cuales constituye hoy una de las más importantes poblaciones de la Nación”.

Por tanto el Proyecto de Ensanche, Reforma y Saneamiento para la ciudad de Cartagena define:

- Zona futura para el desarrollo de la ciudad, el Ensanche.
- Modificaciones a ejecutar en la ciudad antigua, la Reforma Interior.
- Medidas a observar para erradicar la insalubridad en la ciudad y su entorno, el Saneamiento.

³³⁴ **COUDROY** de Lille, L., A propósito de los Ensanches Menores en España. López Trigal, Lorenzo (ED.), Los Ensanche en el urbanismo español. El caso de León”. León. 1999. Pág. 74.

³³⁵ **GARCIA** Faria, P., **RAMOS** Bascuñana, F. de P., y **OLIVER** Rolandi, F. de P., Proyecto de Ensanche, reforma y Saneamiento de Cartagena. Cartagena. 1896.

2.3. Características del ámbito donde se emplaza el Ensanche Norte.

El Ensanche Norte se localiza en los terrenos conocidos como El Armajal, zona inundable y en parte pantanosa.

El macizo de los montes que bordea la costa de Cartagena se abre al mar en tres puntos principales; uno, donde tiene su asiento la Ciudad, y los otros dos en sus inmediaciones, el Portús al oeste y Escombreras al este, para dar paso a las aguas de las vertientes de esos mismos montes y de otras estribaciones de las Sierras de Carrascoy y Columbares, que vienen a formar divisorias parciales entre el llano propiamente llamado de Cartagena y el Mar Menor, por el Este, por el Norte y Noroeste con los de Murcia, Totana y Lorca y por el Oeste con Mazarrón.



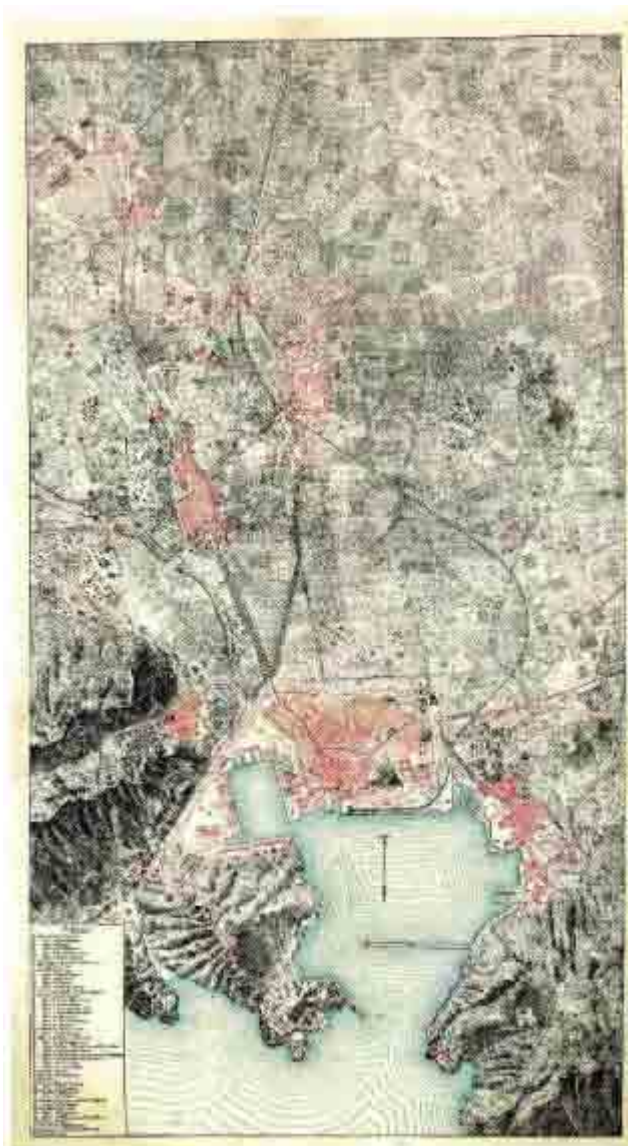
Siendo de interés y consideración en la presente ponencia aquellos cauces que vertían sus aguas al mar por la apertura donde se asentaba la ciudad, cauces que inicialmente desaguaban en el mar donde actualmente se encuentra el Arsenal, punto de desagüe que en el siglo XVIII había sido reemplazado por la Algameca Chica debido al desvío de la rambla de Benipila y la construcción de la muralla. Estas ramblas son: la rambla del Hondón, la rambla de la Asomada y la rambla de Benipila. Ramblas cuyas aguas llegaban a la planicie situada al norte de la ciudad, y en determinadas ocasiones, por grandes avenidas de lluvia, dadas las condiciones del Almarjal se formaba un pantano.

El estado de los terrenos del Almarjal a finales del siglo XIX era el siguiente³³⁶:

³³⁶ **RAMOS** Bascuñana, F de P. Memoria descriptiva del anteproyecto de saneamiento del Almarjal. Cartagena. 1888.

“Los terrenos contiguos por ambos lados a la Alameda de San Antón, están secos y dedicados al cultivo hasta el segundo canal de los tres abiertos dirección próximamente Norte Sur; los comprendidos entre el segundo y el tercero, en parte están secos y cultivados, y en parte no como indica el plano formándose la depresión que constituye hoy la parte enteramente pantanosa entre el último canal citado y el camino a la Torreciega.

Entre el expresado camino de la Torreciega y la vía férrea el terreno se halla en general más elevado exceptuando algunos puntos indicados también en el plano; y se encuentran en idéntico caso los que se hallan situados del otro lado de la vía; en ambos existen algunas depresiones donde se estancan las aguas contribuyendo al desarrollo de los gérmenes palúdicos en la proporción consiguiente a su importancia y extensión”.



Por tanto, las aguas superficiales que recogía el Almarjal procedían de todos los ramblizos y vertientes que formaban la serie de alturas que le rodeaban, además de las aguas, anteriormente mencionadas, de las ramblas del Hondón y la Asomada y, ocasionalmente, las aguas de la rambla de Benipila por desbordamiento, concurriendo todas las aguas a esa hondonada de la que difícilmente salían, pues el perímetro del Almarjal se encontraba a cota superior que la superficie del mismo. De las dos ramblas que vertían directamente en el Almarjal, la procedente del norte, la rambla de la Asomada era de menor importancia. La segunda, la rambla del Hondón, rambla de importante cuenca, originariamente vertería en el Estero o Almarjal y a través del mismo las aguas llegaban al mar, al final del siglo XIX continuaba desembocando, principalmente, en el Almarjal. Las aguas vertidas por la rambla del Hondón quedaban en el Almarjal y se evacuaban lentamente por el canal de la Angulilla, o bien, si la subida de aguas era mayor tenían que atravesar el Almarjal, debiendo circular estas aguas por el norte de la ciudad, frente a la muralla de tierra, para una vez en el cauce de la rambla de Benipila, ser evacuadas al mar por la Algameca Chica.

El Almarjal se encontraba cruzado por varios caminos, cuyos terraplenes alcanzaban una altura entre 0,60 y 1,00 metros sobre los terrenos adyacentes, siendo los más elevados el camino de la Torre Ciega o camino de la Hilada, el camino de la Puyola y el camino de San Antón, este último con inicio en las Puertas de Madrid. Existían además una serie de acequias o pequeños canales abiertos a fines del siglo XVIII para desecar el terreno, canales que a final del XIX estaban cegados en parte y llenos de inmundicias constituyendo un peligro para la salud pública,

3. DISPOSICIONES DEL TRAZADO DE ENSANCHE.

El Ensanche se estructuraba en cuatro partes:

- f. El Ensanche de la parte Norte de la ciudad murada, esta parte de Ensanche se corresponde con la “primera zona de Ensanche”, desarrollado en los proyectos de urbanización del frustrado Plan de Obras de 1904.
- g. El Ensanche del Este ó Ensanche del barrio de Santa Lucía.
- h. El Ensanche Oeste o Ensanche del barrio de la Concepción.
- i. El Ensanche de los barrios de San Antonio Abad y Peral.

Del análisis del Plano General del Proyecto de Ensanche, Reforma y Saneamiento se pueden extraer las características siguientes:

- Ordena y dota de unidad la ciudad antigua y los barrios o asentamientos inmediatos o cercanos, estos son Santa Lucía, la Concepción, San Antón y Peral.
- La extensión del Ensanche es unas 10 veces mayor que la ciudad antigua.

- El Ensanche, salvo la zona limitada por el cauce de desvío de aguas, podría extenderse de forma ilimitada, esto es, el Ensanche proyectado carece, en general, de límites naturales o artificiales.
- No actúa sobre el recinto amurallado, mantiene la muralla y define una zona exenta de edificación junto a ella.
- Estudia las ramblas y aguas que fluyen al Almarjal, canaliza la rambla de Benipila al oeste y diseña el “cauce de desvío de aguas” al norte y este, éste último recoge las aguas procedentes del barrio Peral y la rambla del Hondón.
- Los ejes generadores de la retícula del Ensanche norte y oeste son las actuales calles Alameda de San Antón y Paseo de Alfonso XIII.
- La retícula se considera de forma flexible, se modifica la dirección y módulo de ésta, según criterios sanitarios y previsión de distintos tipos edificatorios.
- Establece una jerarquía de calles. Las dos vías generadoras de la retícula son de mayor importancia y en la intersección dispone una gran plaza elíptica. Diferencia el ancho de calle según la dirección, 20 metros en dirección norte sur y 16 metros en dirección este oeste.
- Establece un gran Parque de Recreo y otros jardines menores. Estas zonas ajardinadas son agrupación de varias manzanas con supresión de las calles entre éstas.
- El trazado solamente incorpora una vía preexistente en el ámbito del Ensanche, la Alameda de San Antón.
- Dispone chaflanes en todas las manzanas, la dimensión de aquél es función de la importancia de calle y manzana.
- Las manzanas destinadas a edificación residencial disponen de patios abiertos a los cuatro vientos.

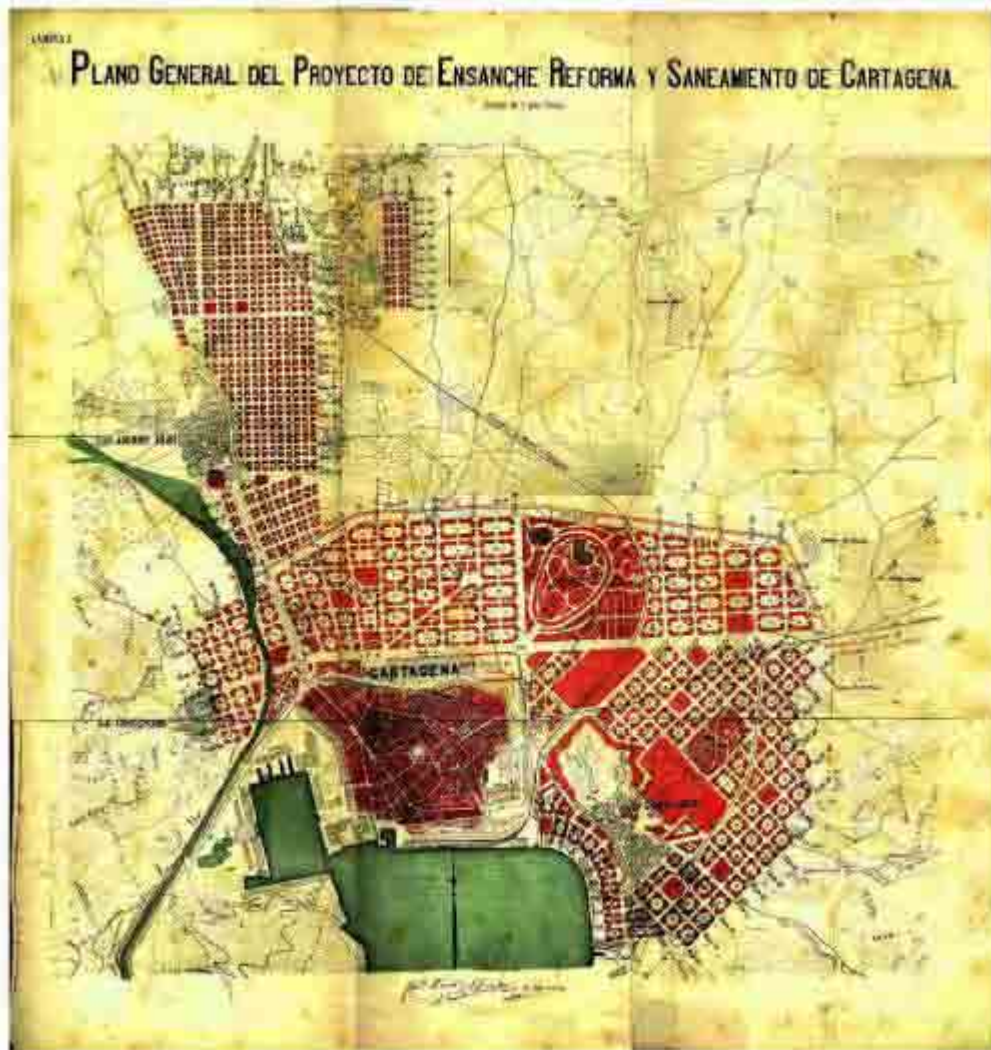


Figura: Plano General del Proyecto de Ensanche, Reforma y Saneamiento de Cartagena. 1896.

Por tanto, el Proyecto de Ensanche de Cartagena recoge la mejora de las condiciones de la rambla de Benipila y la rectificación y la recogida de los ramblizos que abocaban en el Almarjal o zona norte de Ensanche de la Ciudad, proyectándose la construcción de un cauce abierto de ocho metros de amplitud, que, contorneando todo el perímetro Norte y Este del Ensanche de la zona norte desaguaría en la citada rambla de Benipila. El control de las aguas pluviales es un factor presente en los ensanches Españoles, entre otros, los de Barcelona y Palma de Mallorca.

4. APROBACIÓN DEL PROYECTO DE ENSANCH, REFORMA Y SANEAMIENTO. CONSECUENCIAS.

4.1. Condiciones de la aprobación.

El Ministerio de la Gobernación, mediante la Real Orden de 27 de marzo de 1900, aprueba el Proyecto de Ensanche, Reforma y Saneamiento como □plan o programa de obras de la Comisión de Ensanche y Saneamiento□. Por tanto, el Proyecto de Ensanche marca las pautas a seguir y hace necesario su perfeccionamiento posterior, circunstancia que facilitará modificaciones o adaptaciones posteriores. Además, la citada aprobación del Ministerio de la Gobernación estaba totalmente subordinada a la Real Orden de 26 de enero de 1900 del Ministerio de la Guerra.

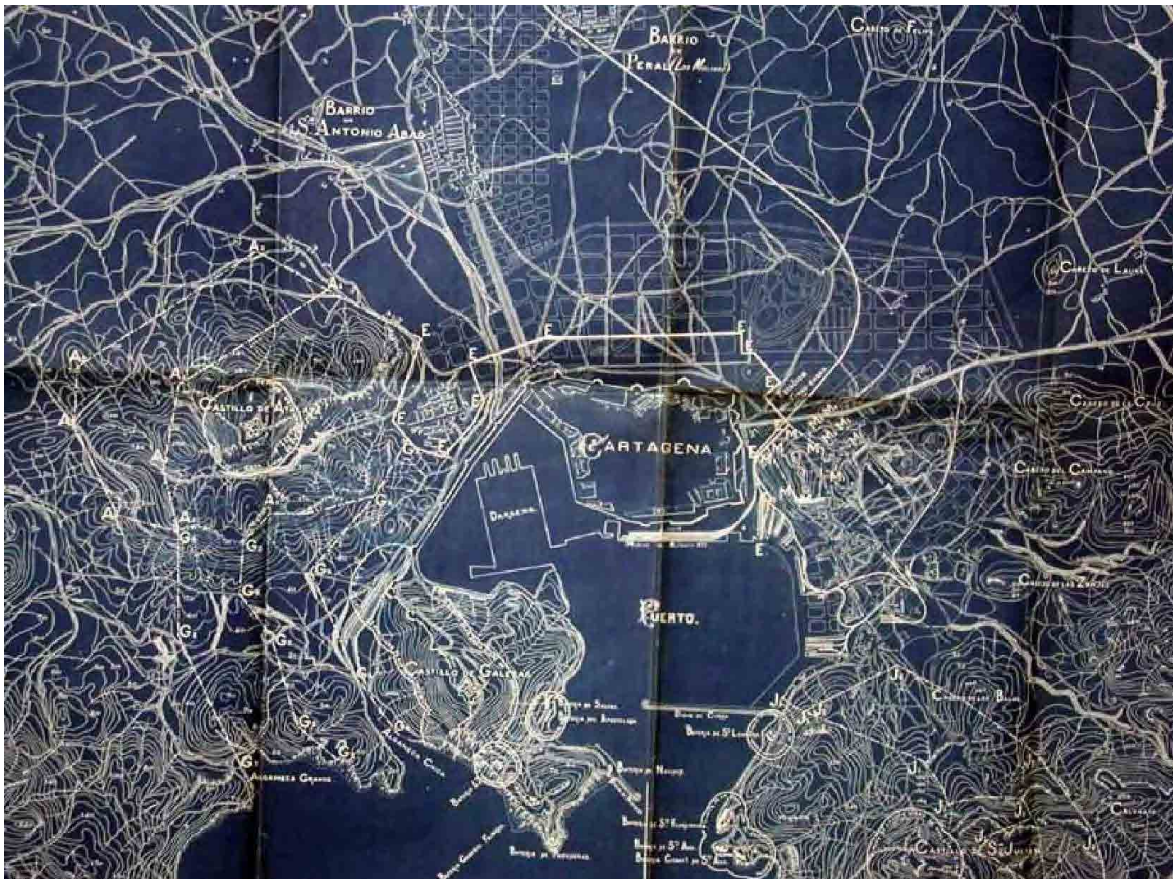


Figura: Hoja Nº 3 de Zonas Polémicas de Cartagena. 1900.

Esta última Real Orden de 26 de enero del Ministerio de la Guerra imponía 15 condiciones al Proyecto de Ensanche, Reforma y Saneamiento que van a dificultar considerablemente la ejecución del mismo. La primera condición, la que mayor trascendencia tuvo, disponía la acera norte de la calle 2 como primera manzana edificable, en tanto en cuanto se conservara el recinto murado, esta

imposición produciría una discontinuidad entre la ciudad antigua y el Ensanche. La Hoja 3 de los planos realizados por los ingenieros militares en 1900 sobre zonas polémicas entorno a la plaza de Cartagena, reproducido en la página anterior, representa esta exigencia. En él se representa el perímetro fortificado de la ciudad existente, el Ensanche proyectado y las nuevas zonas polémicas. La línea marcada con las letras E representa gráficamente la referida condición primera de la mencionada Real Orden de 26 de enero de 1900.

4.2. Consecuencias de las condiciones de la aprobación.

La consecuencia inmediata de la primera condición de la Real Orden de 26 de enero, no poder edificar hasta la calle número 2 en el Ensanche Norte mientras existiese el “actual recinto”, es la primera reforma del Proyecto de Ensanche. Reforma realizada por el arquitecto Francisco de Paula Oliver Rolandi, aprobada por el Ayuntamiento en la sesión de 6 de diciembre de 1900³³⁷, previo informe al respecto emitido por la Comisión de Ensanche y Saneamiento de la ciudad. Al mismo tiempo que se realiza la modificación requerida por el Ministerio de la Guerra se introducen modificaciones en el trazado del Ensanche.

Por tanto, apenas aprobado el Proyecto de Ensanche, las modificaciones expuestas determinan un segundo trazado del Ensanche. Este nuevo trazado es recogido en el plano anejo de la escritura de permuta entre el Ayuntamiento de Cartagena y la Compañía de Ensanche Urbanización y Saneamiento celebrada en 1901 y en el proyecto presentado en el concurso para la construcción de barrios obreros convocado por el Ayuntamiento de Cartagena en 1902 redactado por Francisco Oliver, reproducido en la página siguiente, plano que tiene la particularidad de incluir el trazado de la zona exceptuada sin que estuviera aprobado entonces.

El nuevo trazado conserva grandes vinculaciones y referencias directas con el definido en el Proyecto de Ensanche, sin embargo en él se introducen notables modificaciones, entre éstas:

- El Ensanche ahora proyectado es todavía más ambicioso que el proyectado en 1896, la extensión es considerablemente mayor.
- Carece de límites, el ensanche se podría extender indefinidamente. Se debe tener presente que todavía no se había manifestado la difícil relación entre Ayuntamiento y Ministerio de la Guerra, o los estancamientos demográfico y económico.
- Modificación trascendente introducida es la eliminación del “cauce de desvío de aguas” para permitir la extensión del Ensanche hacia el norte.
- Reduce la variedad de manzanas y uniformiza el conjunto del Ensanche mediante la regularización de la retícula de la denominada

³³⁷ AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA. Libro de actas capitulares de 1900. Sesión de 6 de diciembre de 1900. Cartagena. 1900. Pág. 428.

5. LA MURALLA DE CARLOS III

5.1. Antecedentes de la Muralla.

En el siglo XVIII se había procedido a levantar una nueva muralla la ciudad para proteger la ciudad de Cartagena y su arsenal. Dado el desarrollo alcanzado en la población, las autoridades locales deseaban el derribo de la misma para extender la ciudad.

5.2. Derribo de la Muralla de tierra.

El Ministerio de la Guerra autoriza al Ayuntamiento el derribo general de la muralla mediante la Real Orden de 14 de mayo de 1902, a costa del Ayuntamiento. Posteriormente la autorización general de derribo será suspendida parcialmente. El terreno procedente del derribo de las murallas queda a disposición y propiedad del Ministerio de la Guerra, circunstancia aceptadas inicialmente por el Ayuntamiento de Cartagena. Estas dos circunstancias, el derribo de las murallas a costa del Municipio y la propiedad del terreno procedente del derribo de las murallas dificultaran las relaciones entre ambas entidades.

5.3. Consideraciones del derribo.

A principios del siglo XX las murallas de la ciudad habían dejado de ser la defensa bélica fundamental de Cartagena, y por tanto, el Ministerio de la Guerra autorizó el derribo de las mismas. Ahora bien, las murallas prestaban otro tipo de servicios a la ciudad, entre éstos, la defensa de la ciudad frente a agentes de la naturaleza, y en particular la defensa frente a las avenidas de agua lluvia vertidas en el Almarjal, circunstancia advertida por Francisco Ramos en 1888³³⁸ *“... la actual muralla de tierra, verdadera y única defensa contra las invasiones de las aguas que de otro modo causarían hondas perturbaciones.”*

Ante el derribo de las murallas, premonitoriamente, en la sesión del Ayuntamiento de 13 de noviembre de 1907 se manifiesta el peligro que supone este hecho para la ciudad por las posibles avenidas de agua³³⁹ :

“El señor concejal Francisco Jorquera llamó la atención acerca del peligro que en caso de grandes avenidas pudiera ocurrir en la población con motivo del derribo de murallas y concluyó proponiendo que por el arquitecto municipal se forme la oportuna memoria de los trabajos que existan o deban realizarse para evitarlo...”

El Ayuntamiento, en 1908, realizó trabajos en la rambla de Benipila para evitar la amenaza de inundación³⁴⁰. En ese mismo año de 1908, el arquitecto afecto a la

³³⁸ RAMOS Bascuñana, F de P. Memoria descriptiva del anteproyecto de saneamiento del Almarjal. Cartagena. 1888.

³³⁹ AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA. Libro de actas capitulares de 1907. Sesión de 13 de noviembre de 1907. Cartagena. 1907. Pág. 299.

³⁴⁰ 7 AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA. Libro de actas capitulares de 1908. Sesión de 16 de septiembre de 1908. Cartagena. 1908. Pág. 265.

Comisión de Ensanche, Francisco Oliver, procedió a extractar la parte del movimiento de tierras más importante del proyecto de encauzamiento y monda de la rambla de Benipila que redactó el 31 de agosto de 1904. El Sr. Oliver recomienda la ejecución de las obras en el plazo de tiempo más breve posible. El Ayuntamiento aceptó lo propuesto³⁴¹ y solicitó la excepción de la subasta de obras al Gobernador Civil de la provincia el 30 de octubre de 1908. La excepción de la subasta fue concedida³⁴².

No debió de ejecutarse trabajo efectivo ante grandes avenidas de aguas, pues la ciudad sufrió graves inundaciones el 19 septiembre de 1916 y, alcanzando el grado de catástrofe, el 29 de septiembre de 1919. Las inundaciones mostraron lo vulnerable que era la ciudad frente a las avenidas de agua, así como, la zona inundable sobre la que se ha proyectado el Ensanche. La inundación de 1916 se debió principalmente a la rambla del Hondón, agravada por la rambla de la Asomada o el agua vertida por los pontones del ferrocarril. La inundación de 1919 estuvo causada por el desbordamiento de la rambla de Benipila, incrementada o agravada por las ramblas del Hondón y la Asomada, siendo por tanto mucho más grave esta última que la acontecida en 1916.

6. INUNDACIÓN DE 1919.

La inundación de 1919 comenzó la noche del 29 de septiembre y durante varios días estuvieron anegadas partes de la ciudad. La corporación tuvo que celebrar la sesión del 3 de octubre fuera del Palacio Consistorial³⁴³10:

“En la ciudad de Cartagena y en el salón de actos de la Real Sociedad Económica de Amigos del País, en donde accidentalmente se halla instalado el despacho de la Alcaldía, por encontrarse el Palacio municipal rodeado de aguas procedentes de la inundación ocurrida en la noche del veinte y nueve de Septiembre último y en consecuencia inaccesible, siendo las once de la mañana de hoy tres de Octubre de mil novecientos diez y nueve, bajo la presidencia del Señor Don José Moncada Calderón, Alcalde de esta ciudad...”

El Ayuntamiento se constituyó de forma continua para adoptar acuerdos encaminados a limpiar la población y evitar la invasión de epidemias. El fango había cubierto las calles inundadas. Se nombraron dos comités:

“uno compuesto por el Alcalde, Capitán General, Gobernador militar y Presidentes de las distintas Cámaras de la localidad, Diputados a Cortés y provinciales para resolver cuantos problemas pudieran surgir y otro técnico formado por el Jefe de

³⁴¹ AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA. Libro de actas capitulares de 1908. Sesión de 21 de octubre de 1908. Cartagena. 1908. Pág. 291.

³⁴² AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA. Libro de actas capitulares de 1908. Sesión de 11 de noviembre de 1908. Cartagena. 1908. Pág. 315.

³⁴³ AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA. Libro de actas capitulares de 1919. Sesión de 3 de octubre de 1919. Cartagena. 1919. Pág. 323.

Estado Mayor, un representante de la Marina y otro de la Sociedad constructora, el Señor Arquitecto municipal, el Señor Ingeniero de las obras puerto y el Ingeniero Don Alfonso Torres y cuya misión es la de proceder a la limpia de calles,...

El día cuatro de octubre se pudo acceder al Palacio Consistorial, reanudándose en él la sesión municipal que de forma continua se venía celebrando a causa de la catástrofe. La ciudad fue visitada por el Ministro de Fomento para conocer los daños causados. El comité ejecutivo de obras de la ciudad de Cartagena, una vez restablecidos los servicios públicos deteriorados por la inundación, acordó el 7 de octubre, nueve días después de la inundación, su disolución por entender terminada su misión, pues³⁴⁴:

“está asegurado el abastecimiento de aguas potables y el suministro de luz, canalizado el desagüe, tendido la vía para facilitar el desescombro de las calles del Carmen, San Agustín, Sagasta y Santa Florentina,...”

La fatal inundación de 1919 hace palpable la debilidad de la ciudad frente a las inundaciones. Para corregir esta situación se procederá a la redacción de las “Obras de Defensa de Cartagena frente a las Inundaciones”.



³⁴⁴ AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA. Libro de actas capitulares de 1919. Sesión de 10 de octubre de 1919. Cartagena. 1919. Pág. 326.



Fotografías del casco de la ciudad.



Fotografías del Almarjal o terrenos donde se emplaza el Ensanche de Cartagena.



El Arsenal en construcci3n en un segundo puerto de la ciudad

Foto Casas





Palazzina nuova de los stralegotes. - Al fondo la abitación del Sr. Juan M. Z. A.



Aspecto de la abitación de Sr. Juan M. Z. A. desde el agua. - Foto tomada el 10 de Mayo de 1900.



7. CONCLUSIONES.

Cabe establecer, como conclusiones de la presente ponencia, que la inundación de Cartagena de 1919 se debe, además de a las copiosas lluvias y las adversas condiciones climáticas, a:

- El insuficiente encauzamiento de la rambla de Benipila, pues su desbordamiento fue la causa de la inundación del Ensanche primero y la ciudad después.
- La eliminación del cauce de desvío de aguas contenido en el Proyecto de Ensanche, Reforma y Saneamiento de Cartagena, no previéndose otro medio para la evacuación de las aguas vertidas por las ramblas del Hondón y de la Asomada en el ámbito donde se emplaza el Ensanche, pues estas aguas quedaban retenidas en dicho lugar, sin canalizar y con evacuación insuficiente.
- Derribo de la Muralla de Tierra, pues la supresión de dicha barrera permitió la entrada de las aguas en la ciudad.
- El terraplenado de los terrenos del Ensanche, parcialmente realizado entonces, pues se había disminuido la capacidad de embalse de los mismos.



La provincia como ámbito de planificación territorial: las Directrices de Ordenación Provincial de Palencia (España)

Luis Santos y Ganges

Geógrafo, Especialista en Ordenación del Territorio, Doctor en Urbanismo, Profesor contratado de Urbanística y Ordenación del Territorio en la Escuela de Arquitectura de Valladolid y Secretario del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid (España). Director de las Directrices de Ordenación Provincial de Palencia.

RESUMEN

No son muchos los instrumentos en vigor de planificación territorial en España, y menos aún los de ámbito provincial. Con motivo de haber formado ya el documento final de las Directrices de Ordenación Provincial de Palencia (Castilla y León, España), listo para su aprobación, esta ponencia explica el contexto normativo y socio-político en la decisión de elaborar planeamiento territorial de escala provincial, y expresa el sentido y la estructura del instrumento de referencia.

ABSTRACT

There are no many nationwide instruments in force in land planning in Spain, and even fewer in province context. Once the final document of Land Planning Guidelines for the Province of Palencia (Castilla y León, Spain) has been done, and it is now ready for approval, this paper is to explain the legal, social and political context to take the decision of making province scaled land planning, as well as sense and structure of this instrument.

1. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN CASTILLA Y LEÓN: LABOR ARDUA Y CALMOSA

Aunque los territorios están siendo construidos u ordenados de facto y permanentemente de muy diversas maneras, sobre todo mediante políticas sectoriales, la motivación directa de muchos instrumentos de ordenación territorial tiene sus raíces tanto o más en las problemáticas y tensiones urbanísticas de índole supramunicipal que en las lógicas de equilibrio territorial y aprovechamiento racional de los recursos.

Sabemos que hacen falta muy a menudo instrumentos que articulen los asuntos de incidencia espacial que trascienden los límites municipales, en un contexto de cambio de modelo urbano. En la Comunidad Autónoma de Castilla y León (España) estamos ante unos territorios que se alteran paulatinamente mediante fenómenos de urbanización difusa a la par que se siguen transformando los pueblos, villas y ciudades en sus bordes y en su interior, con diversidad de situaciones, todo ello en un contexto rural donde existen numerosos municipios con escasísima población y donde el planeamiento urbanístico general no está de ningún modo generalizado.

Así, los nuevos instrumentos de ordenación territorial son fruto del reconocimiento oficial de la necesidad de coordinar acciones y de articular políticas sobre los territorios, aunque su alcance real (es decir, su perfil político y la potencia de sus contenidos) sea bastante discreto.

La ordenación territorial, tal y como dicta la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León –LOTCyL- de 1998 y como la conciben sus gestores, se enmarca en el mundo de la planificación espacial o física –*spatial planning*-, con una neta función orientadora del desarrollo, en diálogo con la planificación sectorial y en clara jerarquía sobre las dinámicas locales. Es un tipo de planeamiento que no ordena los usos del suelo en el sentido más estricto del *land planning*, sino que protege los espacios más valiosos, establece genéricas determinaciones temáticas e implanta criterios para una utilización racional del territorio. Téngase en cuenta que, en un contexto socio-político en el que la ordenación territorial no responde a una explícita demanda social, supone entrar en conflicto con las competencias municipales y exige un gran esfuerzo de coordinación y cooperación, puede a veces parecer un retórico ejercicio académico o una tibia labor condenada a la crítica inmisericorde.

Las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León siguen sin ser aprobadas y no se cumple de ningún modo el mandato legal de cubrir el territorio de la comunidad con directrices de ordenación de ámbito subregional. Actualmente, apenas contamos con una reducida panoplia de instrumentos en vigor, de los cuales sólo dos son Directrices de Ordenación de ámbito subregional: las Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Valladolid y

Entorno (DOTVAENT, 2001), y las Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Segovia y Entorno (DOTSE, 2005).³⁴⁵

La experiencia nos induce a pensar que estas Directrices de Ordenación de ámbito subregional aprobadas, fundadas sobre todo en sus determinaciones urbanísticas y ambientales, son muy necesarias e incluso urgentes, y tienen un potencial de ordenación tan necesario como comprometido (toda vez que guardan mayor conflictividad potencial con las competencias municipales) que exige un gran esfuerzo de participación, cooperación y coordinación. En este sentido, la precisión exigida por la escala de trabajo, el desgaste que supone la negociación con los municipios y el difícil compromiso de la administración consigo misma de cara no sólo a la necesaria regulación normativa y su gestión sino al planteamiento de acciones proyectuales, quizás tiendan a influir cada vez más en la elección del propio ámbito subregional a ordenar.

1.1. El instrumento ordinario de ordenación del territorio en Castilla y León: las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional

La LOTCyL ha definido las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional -DOAS- como “instrumento ordinario de ordenación territorial”, destinado a la consideración integrada de los recursos naturales, las infraestructuras o los equipamientos de los ámbitos geográficos que así lo precisen, destacando entre sus funciones la definición de un modelo flexible de utilización racional del territorio, que optime sus aptitudes para el desarrollo sostenible, y el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los planes y programas con incidencia territorial, todo ello en un contexto de flexibilidad en su propia delimitación. El preámbulo de la Ley aclara que “la comarca, por su funcional dimensión, y sobre todo la provincia, bien consolidada social y administrativamente, son ámbitos idóneos para la articulación territorial; pero no se quieren prejuzgar las necesidades de ordenación futuras, ya que los problemas territoriales difícilmente se adaptan a los límites administrativos”. Y como ha sido señalado, junto a la provincia y la comarca hay al menos otro ámbito plausible de ordenación, cual es el entorno metropolitano (o la ciudad y su espacio periurbano), y ha sido éste el considerado urgente en la elaboración de las primeras DOAS. Y así debe entenderse que la LOTCyL dicte “como ámbitos prioritarios la provincia y en especial los entornos de sus capitales”.

La Junta de Castilla y León distingue acertadamente tres tipos de Directrices de Ordenación de ámbito Subregional en sus memorias y pliegos de contratación: las de ámbito provincial, las de área funcional del territorio y las de área urbana. Según el criterio del gobierno autonómico, las Directrices de Ordenación Provincial -DOP- son óptimas en principio para aquellos territorios “que poseen un carácter urbano-territorial menos complejo en su gestión”, es decir, allí donde no

³⁴⁵ Las DOTVAENT fueron realizadas con la asesoría técnica del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid entre 1996 y 2001, mientras que las DOTSE fueron formadas con la asesoría técnica de la UTE formada por la consultora Inzamac y el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid entre 2000 y 2005. En ambos casos el director técnico fue el Dr. arquitecto Juan Luis de las Rivas Sanz, siendo quien suscribe uno de los redactores principales.

hay razones urbanísticas o de otra índole que aconsejen formar Directrices de escala comarcal o urbano-supramunicipal. Y en cualquier caso, existe la indudable conveniencia de sustituir a las aún en vigor Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito Provincial, de los años 1990. Por su parte, las Directrices de Ordenación de Área Urbana estarían destinadas a ordenar el “entorno metropolitano de los nodos urbanos”, mientras que las Directrices de Ordenación de Áreas Funcionales, que planifican las Áreas Funcionales del Territorio propuestas en la información pública de las DOT de Castilla y León, tendrían por objeto centrarse en la ordenación de aquellas comarcas o espacios más o menos “funcionales” que exigen una actuación pública de articulación territorial del medio rural con sus centros de servicios.

Con todo, el liviano peso político de la ordenación del territorio en la administración autonómica y la consecuente escasez de medios han impedido abordar sistemáticamente este claro planteamiento. Primero, siguiendo razones de exigencia o coyuntura urbanísticas para entornos periurbanos, en segundo lugar como aplicación a modo de prueba para las áreas funcionales y los ámbitos provinciales, y en tercer término con el fin de sustituir a las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito Provincial. Las tres perspectivas a su vez organizadas en función de criterios de urgencia, oportunidad e importancia valorados desde la Junta. De ahí que se empezase por Valladolid y su incipiente área metropolitana, es decir, donde los problemas de orden supramunicipal tienen mayor envergadura. Poco más tarde se siguió con el área funcional de Segovia³⁴⁶ y la provincia de Salamanca, luego con la provincia de Soria, las áreas urbanas de Burgos, León y Salamanca, las áreas funcionales de El Bierzo, Miranda de Ebro, Aranda de Duero, Ávila, Palencia, Zamora, la Mancomunidad del Alto Águeda y Almazán, así como la provincia de Palencia. Prácticamente todos estos trabajos, salvo el último mencionado, se han visto definitivamente cerrados o frenados y en proceso de reinicio.

1.2. Porqué la provincia es un ámbito idóneo de ordenación en Castilla y León

Salvo por algunas dinámicas supramunicipales y la necesidad de equilibrio, salvaguarda y actuación planificada en las llamadas áreas urbanas (sobre todo las más pobladas y dinámicas) y en algunas áreas funcionales (por ejemplo, El Bierzo o el área funcional de Miranda de Ebro), la provincia se nos prefigura como el ámbito idóneo de ordenación en Castilla y León.

Es bien sabido que el territorio de Castilla y León es muy amplio, administrativamente organizado en nueve provincias. Y no lo es menos que la provincia es un ente local de base territorial que tiene más de 175 años de existencia, y viene acompañado hoy en día, en Castilla y León, de un sentimiento de pertenencia relativamente más fuerte que otras identidades. A pesar del secular y trasnochado centralismo del sistema provincial y de la criticada

³⁴⁶ Las Directrices del Área Funcional de Segovia (72 municipios de los 208 de la provincia) fueron convertidas en 2002 en Directrices de Área Urbana (21 municipios), a pesar de que se mantuviera siempre su misma denominación: DOTSE, Directrices de Ordenación del Territorio de Segovia y Entorno.

ineficiencia de las Diputaciones, la provincia sigue siendo un referente inevitable en la comprensión de los espacios y es la base de la organización periférica de la administración estatal (Subdelegaciones del Gobierno) y de la administración autonómica (Delegaciones Territoriales de la Junta). Es decir, por una cuestión eminentemente práctica, que es favorecer la gestión de las administraciones en su propio ámbito de actuación, armada además por una insoslayable identidad, las Directrices de Ordenación Provincial gozan de una gran apoyatura previa a otras consideraciones.

Las DOP, por su propio ámbito de ordenación, es decir, por su extensión, tienen una escala de trabajo (1:50.000) que explica su mayor componente normativo y el menor detalle de sus actuaciones estructurantes en comparación con otro tipo de DOAS. La finalidad de unas DOP es introducir criterios de racionalidad, equilibrio y eficiencia en el amplio y diverso sistema rural-urbano de la provincia, condicionado por desarrollos pensados exclusivamente a escala local o sectorial y sin referencias territoriales integradoras.

Y además, las DOP pueden ser el instrumento que, al sustituir a las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito Provincial -generalizadas y con tradición en esta Comunidad Autónoma-, tal vez se convierta en el corto y medio plazo en las Directrices de ámbito subregional por excelencia, pues sería la forma más directa y sencilla de disponer de DOAS en todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

2. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN PROVINCIAL DE PALENCIA, INSTRUMENTO PRECURSOR

Desde el punto de vista administrativo, las Directrices de Ordenación de ámbito subregional de la provincia de Palencia (DOP-Palencia) son un instrumento de ordenación espacial cuyo ámbito es la provincia y cuyo fin principal es sustituir a las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito Provincial, todo ello sin soslayar las funciones legales y las capacidades potenciales de unas Directrices de Ordenación de ámbito subregional. Y desde el punto de vista académico-profesional,³⁴⁷ se trata de indagar en cómo hacer planificación territorial en una escala sin precedente y para un nivel político comedido que rehúye del conflicto, en el caso concreto de una provincia poco poblada donde lo rural tiene cierto peso y con algunas disfunciones en cuanto al equilibrio territorial.

Las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito Provincial de Palencia fueron aprobadas en junio de 1992, desde los presupuestos de la Ley del Suelo de 1990; es decir, son ajenas a la nueva producción legislativa en materia urbanística y territorial. Porque desde entonces, el cambio del marco normativo ha sido significativo, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico. Muchas nuevas normas rigen actualmente, tales como la legislación de régimen del suelo y valoraciones, de prevención ambiental, de ordenación del territorio, de urbanismo o del patrimonio cultural, además de un elenco muy variado y nutrido

³⁴⁷ El Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid no es una consultora ni busca financiarse con este tipo de asesorías técnicas, por lo que sus esfuerzos se centran en explorar caminos, pensar la estructura del instrumento, aportar rigor y precisión, y formar trabajos pioneros con las mejores metodologías posibles.

de normas y planes sectoriales con incidencia paisajístico-territorial y en el planeamiento. Además, las Normas Subsidiarias establecieron su articulado sobre la base de unas “comarcas urbanísticas” básicas, que desde un instrumento de OT deben ser perfeccionadas a modo de ámbitos urbanístico-territoriales con cierta homogeneidad paisajística.

En definitiva, las DOP-Palencia son un instrumento DOAS aparentemente bastante eficaz y poco conflictivo, y cada vez más necesario. En principio debían tener la virtualidad de cumplir la doble función de instrumento de ordenación territorial (tan clásica como liviana en el actual contexto socio-político) y de documento normativo de índole urbanística que sustituya a las Normas Subsidiarias Provinciales (el principal motivo para muchos gestores), algo actualmente muy significativo, pues en la última reorganización interna de la Junta de Castilla y León se han separado el Urbanismo y la Ordenación del Territorio en servicios distintos; el primero permanece en la Consejería de Fomento y el segundo se ubica en la Consejería de Medio Ambiente.

Las DOP-Palencia están en su fase final, próximas a su aprobación, tras cinco años de elaboración “a saltos”. Entre los años 2000 y 2002 se elaboraron las Directrices del Área Funcional de Palencia hasta la fase de Documento-Propuesta, siendo interrumpidos de facto los trabajos, hasta que en 2004 se optó por enfocar el esfuerzo hacia unas Directrices de Ordenación Provincial. Actualmente, tras una etapa de consulta institucional y superada la Información Pública y Audiencia a las administraciones, el documento final está prácticamente listo para su aprobación.

Se trata de unas DOP donde la participación de la Diputación Provincial ha sido favorable, fundamentalmente por lo que respecta al patrimonio cultural, al urbanismo y al medio ambiente. En este contexto políticamente propicio, las DOP-Palencia han hecho un gran esfuerzo por integrar los fundamentales aspectos urbanísticos con las cuestiones consideradas por nosotros más relevantes en la provincia: el equilibrio territorial, el medio agrario, la protección ambiental y la consideración de los riesgos.

2.1. Principios, enfoques técnicos y criterios operacionales

Por la experiencia acumulada en otros trabajos de ordenación del territorio y por la experiencia profesional en el ámbito espacial de referencia, el equipo de redacción ha sido consciente de los condicionantes territoriales y locales exigibles al instrumento de planificación.³⁴⁸ Se ha planteado, así, afrontar el trabajo añadiendo o haciendo hincapié en algunos enfoques horizontales que afectan tanto al diagnóstico como al propio sentido de la ordenación:

1. El paisaje como clave interpretativa y argumento en la ordenación.
2. El patrimonio y el medio ambiente como referencias estables de valores.
3. La estructuración del conocimiento territorial como herramienta básica.

³⁴⁸ El equipo de la asesoría técnica que ha formado el instrumento responde a una UTE de la consultora COTESA con el Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid a través de su Fundación General, habiendo también participado las consultoras GAMA y CYLSTAT en las fases de análisis.

4. El territorio como sistema de servicios en necesario equilibrio.

5. La calidad de vida como condicionante del desarrollo.

Todo ello desde la consideración de varios asuntos (también claves orientadoras u horizontales), a modo de principios del planeamiento territorial, que se han manifestado como criterios de trabajo:

a. El principio de la participación social, conveniente para cualquier instrumento de planificación pública, por sentido democrático y por practicidad. La participación y la transparencia han de ser guía al menos en el planteamiento de cada fase del trabajo.

b. El principio del desarrollo sostenible, en el deber de armonizar la conservación de la naturaleza, la protección del patrimonio cultural y del paisaje, la puesta en valor de los recursos y el desarrollo económico y social, algo que puede identificarse como integración ambiental de la planificación.

c. El principio de la planificación concurrente, pues se hace preciso conocer toda la panoplia de planes integrales, económicos o sectoriales que afectan de algún modo a la provincia de Palencia, con el fin de perseguir la mejor coordinación y la cooperación administrativa.

d. El principio de la prospección, como necesidad de conocimiento para cumplimentar en mejores condiciones la búsqueda de equidad y calidad de vida.

Sobre la base de las claves y los criterios arriba expresados además de los criterios orientadores socialmente aceptados de prospección, y toda vez que las DOP·Palencia habrán de constituirse, entre otras cosas, como referente de protección y de puesta en valor medioambiental, ha resultado preciso, en el sentido de la construcción de los contenidos, cumplir los siguientes objetivos:

- Evaluar las condiciones del territorio (riqueza ecológica y paisajística, riesgos ambientales, tradiciones de uso...) de cara a precisar los procesos activos más significativos y determinadas aptitudes, capacidades, fragilidades, tensiones y peligros.

- Considerar la estructura histórica del territorio como recurso potencial, capaz de generar interés y establecer elementos de cohesión e identidad a escala intermunicipal. El patrimonio cultural en sentido amplio es así un referente de la planificación espacial.

- Detectar las potencialidades de desarrollo y su vinculación con el espacio, los paisajes y los lugares de la Provincia.

- Estudiar con detalle la totalidad de los núcleos de la provincia.

- Organizar el conocimiento y la información geocientífica preexistente del territorio y orientar los esfuerzos de análisis de forma útil para la toma de decisiones; un inventario territorial articulado mediante un sistema de información geográfica a la escala 1:25.000.

Y, por último, el criterio de la introducción de principios, objetivos y criterios ambientales en la formación del instrumento, interpretando las líneas marcadas por la Directiva europea de evaluación ambiental de planes, ha conllevado la previsión de una evaluación ambiental estratégica -EAE- en forma de proceso, es decir, de instrumentación que ha incorporado sistemáticamente los valores ambientales a las decisiones. De esta forma, la EAE se ha planteado con una metodología centrada en el proceso de decisión, y no tanto (tan sólo en la medida en que lo dicta la normativa autonómica) centrada en la valoración de objetivos y efectos. En este cambio de paradigma, al intentar mejorar el proceso de decisión, nos hemos exigido la implementación de un sistema de trabajo *ex ante*. Si bien el proceso de decisión es en cierta medida difuso, por lo que una sistemática analítica de evaluación ambiental no sería la mejor opción, nos ha parecido adecuado la generación de una dinámica de formación de las DOP en la que la EAE ha informado de las necesidades de conocimiento, de los criterios a introducir, etc. para que la decisión fuera ambientalmente la mejor posible. De esta forma, una EAE procesual y el preceptivo informe de evaluación estratégica previa han conformado una garantía de incorporación de los criterios ambientales en la decisión planificadora.

2.2. Planteamientos de ordenación de las DOP-Palencia

Entre los estudios específicos para las DOP-Palencia, se ha elaborado especialmente una serie de análisis y diagnósticos temáticos orientados a la planificación espacial: estructura histórica del territorio, población y poblamiento, informe socioeconómico, vivienda, planificación sectorial, estructuras agrarias y medio rural, vías pecuarias, factores ambientales, riesgos naturales y antrópicos, geomorfología y puntos de interés geológico, vegetación y montes, áreas de singular valor ecológico y corredores naturales, paisajes, infraestructuras turísticas, gestión de las Normas Provinciales, comarcalizaciones, patrimonio cultural, planeamiento general, reconocimiento urbano, etc.). Se ha interrelacionado con los documentos de análisis y diagnóstico de la Agenda 21 de la provincia, a cargo del Área de Medio Ambiente de la Diputación Provincial. Por otro lado, se ha contado con un Estudio de bienes patrimoniales, a cargo del Área de Cultura de la Diputación Provincial. Y, sobre todo, se ha hecho un intensísimo trabajo de campo, que ha exigido el reconocimiento de numerosos espacios, paisajes y lugares, así como la visita y descripción detallada de cada uno de los 450 núcleos de la provincia, algo insólito en el panorama de Castilla y León (nunca unas Normas Subsidiarias Provinciales habían partido de este enorme esfuerzo de análisis).

Por lo que respecta a los instrumentos de ordenación previos, cabe señalar que han sido instrumentos básicos para las DOP-Palencia tanto las Directrices de Ordenación Territorial de Castilla y León como la Agenda 21 de la Provincia de Palencia, ambas en elaboración. En segundo término, han sido instrumentos asumidos por las DOP-Palencia los siguientes: el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Fuentes Carrionas — Fuente El Cobre (2000), el Plan Regional del Canal de Castilla (2001), el Plan Regional del Camino de Santiago (en elaboración), el Plan Regional de ámbito Territorial del Enclave Logístico Regional CyLOG (en tramitación), la planificación sectorial autonómica

(diversos Planes Regionales de ámbito Sectorial) y la planificación sectorial estatal (ferrocarriles, carreteras, aguas, carbón y comarcas mineras, etc.). Y en tercer lugar, son sustituidos por las DOP-Palencia las Normas Subsidiarias Municipales con Ámbito Provincial de la provincia de Palencia (1992).

Los documentos que actualmente integran el documento final de las DOP-Palencia son: la Memoria Informativa, que incluye todos los trabajos previos y el diagnóstico global; la Exposición de motivos o preámbulo del Decreto; la Ordenación normativa, con un centenar de artículos distribuido en 7 títulos; la Ordenación planimétrica, organizada en 6 mapas sintéticos de memoria vinculante a escala 1:400.000 y en 66 hojas o mapas de ordenación a 1:25.000 (editados a 1:50.000); el Informe ambiental de evaluación estratégica previa (informe de sostenibilidad), es decir, un anexo preceptivo que, por su concepción como evaluación ambiental procesual, contiene también todos los informes de cada fase de planificación, y el Inventario de núcleos que concluye en una taxonomía que ha de servir para asentar las bases de una guía de buenas prácticas y de diseño urbano.

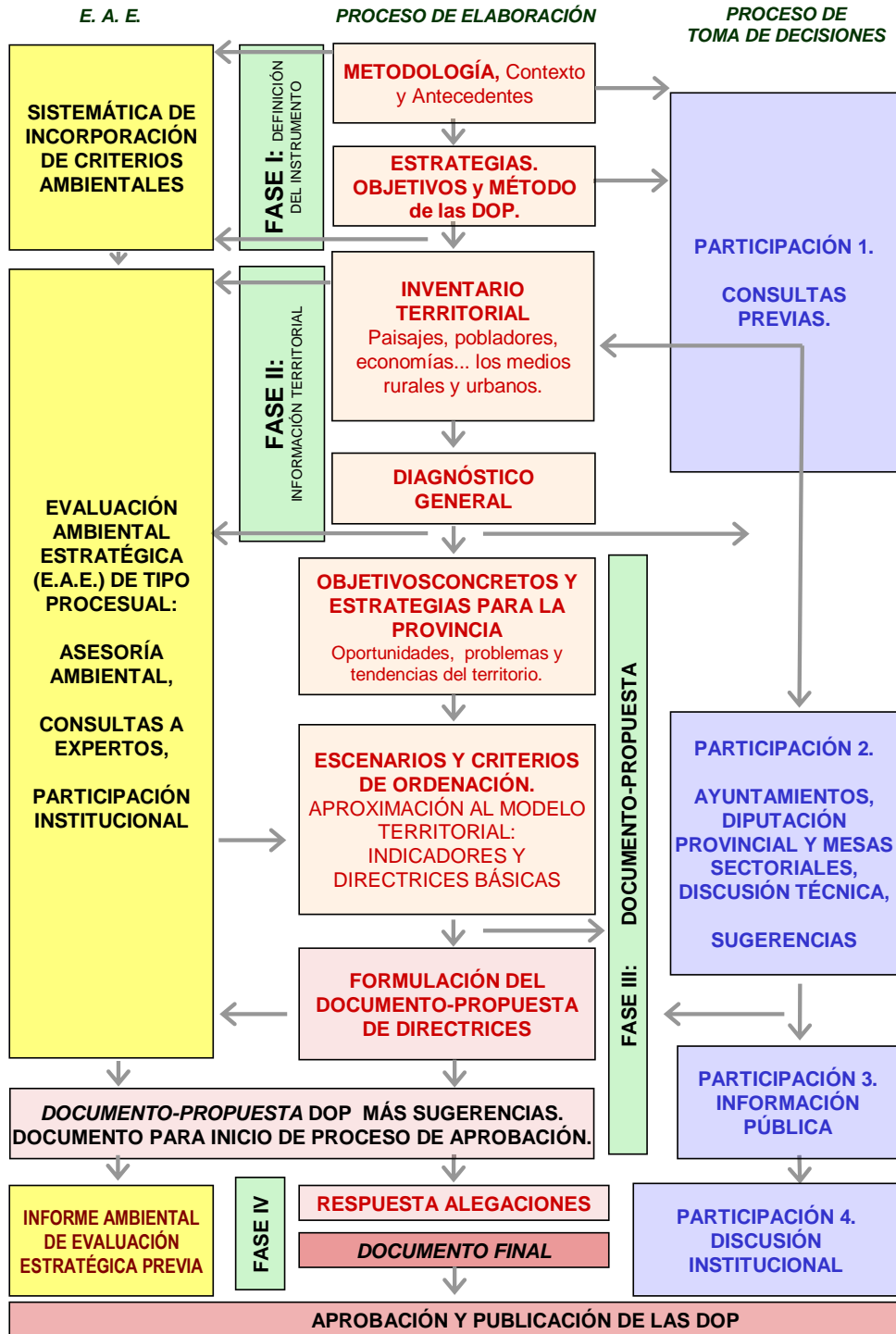
Finalmente, la organización normativa de las DOP-Palencia denota la estructura de los planteamientos teóricos adaptados al diagnóstico territorial:

- 1.- *MODELO TERRITORIAL.- Directrices para el equilibrio territorial y el despliegue estratégico de las infraestructuras y equipamientos.* Hacia un modelo territorial más equitativo: potenciales territoriales, desarrollo equilibrado y accesibilidad del Noroeste. Una provincia articulada mediante centros de servicios. Infraestructuras estructurantes. Otras infraestructuras y servicios.
- 2.- *PROTECCIÓN NATURAL.- Directrices para una mejor conservación y mejora de los valores naturales.* Los espacios protegidos y la mejora del sistema ecológico local. Áreas de Singular Valor Ecológico y Corredores Ecológicos. Cuestas, riberas, humedales, montes, avifauna, etc. Directrices para la gestión de la biodiversidad. Patrimonio geológico.
- 3.- *ORDENACIÓN RURAL.- Directrices para una mejor ordenación del espacio rural.* Buenas prácticas agropecuarias. Las explotaciones agrarias en áreas de la Red Natura 2000. Estructuras Agrarias. Control de las construcciones aisladas. Infraestructuras en el espacio rural.
- 4.- *CALIDAD AMBIENTAL.- Directrices sobre la prevención de riesgos naturales y tecnológicos.* Vegas fluviales y zonas inundables. Otros riesgos naturales y riesgos tecnológicos. Prevención de la contaminación.
- 5.- *PATRIMONIO Y TURISMO.- Directrices sobre patrimonio cultural e infraestructuras turísticas.* Grandes elementos patrimoniales. Sistemas territoriales patrimoniales. Integración en el entorno cultural y paisajístico. Centros históricos. Áreas de bodega. Vías pecuarias. Corredores verdes.
- 6.- *ORDENACIÓN PAISAJÍSTICA.- Directrices paisajísticas.* El control de la transformación según cuatro Unidades de Gestión Paisajística (La Montaña, Altos y Parameras, Tierra de Campos, y Valles y Páramos Calcáreos).
- 7.- *ORDENACIÓN URBANÍSTICA.- Directrices urbanísticas.* Visión integral del territorio desde el urbanismo. Directrices para el crecimiento compacto y para las dotaciones públicas. Condiciones complementarias para municipios sin planeamiento. Criterios para el tratamiento y urbanización del espacio público.

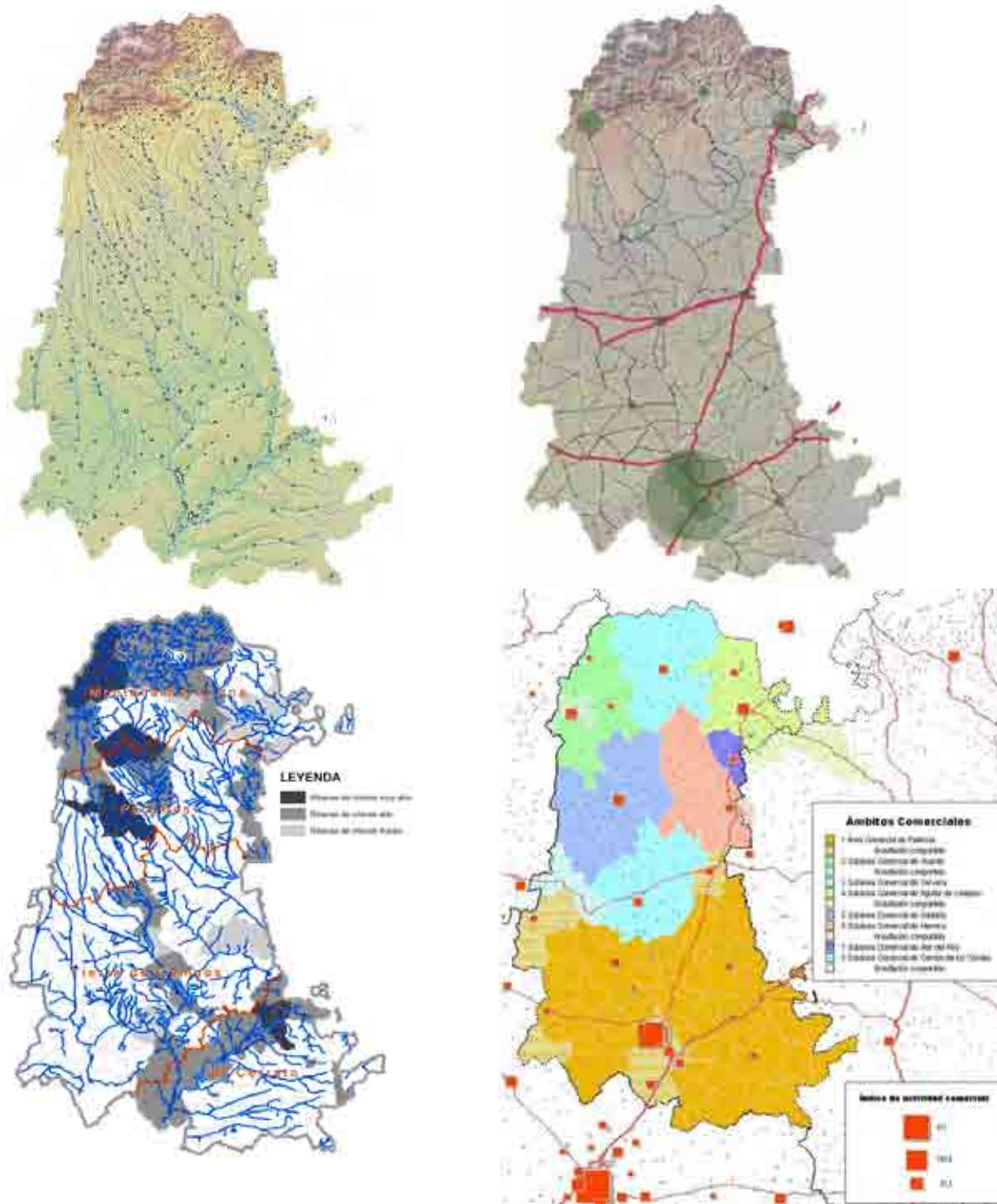
ANEXOS

Anexo 1.- Esquema metodológico de las DOP-Palencia:

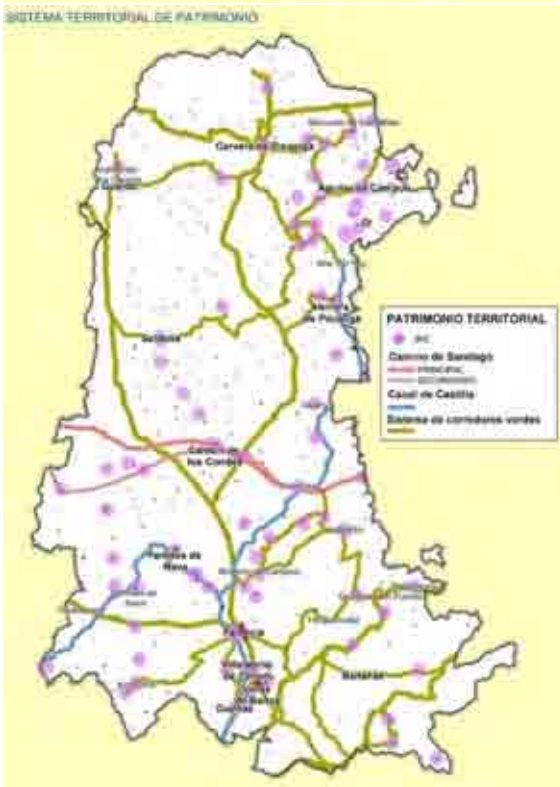
METODOLOGÍA GENERAL: importancia de la integración ambiental y de la participación



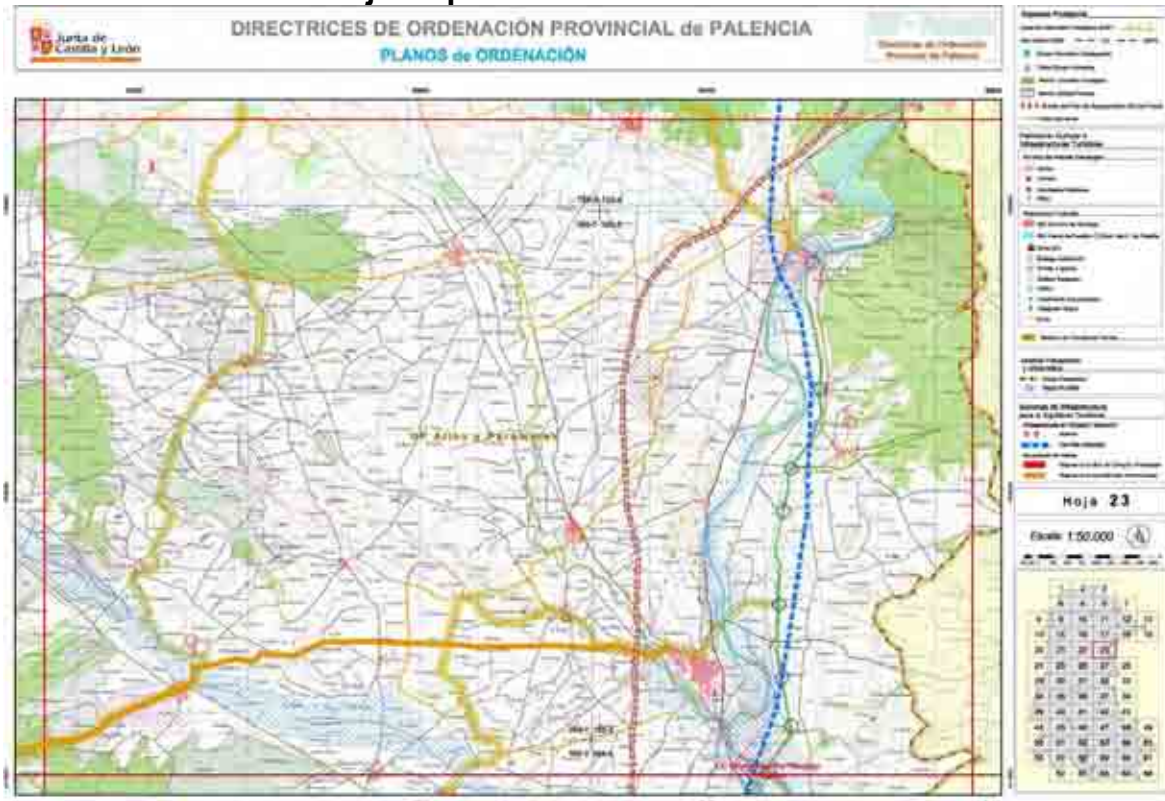
Anexo 2.- Algunos de los mapas sintéticos de análisis y diagnóstico:



Anexo 3.- Algunos mapas sintéticos de ordenación de las DOP-Palencia:



Anexo 4.- Una de las hojas o planos de ordenación de las DOP-Palencia:



3. BIBLIOGRAFÍA

HERRERA CALVO, Pedro María; SANTOS y GANGES, Luis; CEBALLOS AYUSO, Miguel Ángel & PARRILLA DOMÍNGUEZ Orlando (2005): “Un modelo de protección del sistema ecológico local para aplicar en las directrices de ordenación territorial de ámbito subregional”, pp. 104-116 en *Nuevos retos de la Ordenación del Medio Natural*. Colección Medio Natural nº 1, Campus de Ponferrada de la Universidad de León. Ponferrada (León).

IZQUIERDO RONCERO, José Javier (2004): “Desarrollo territorial y urbano sostenible: su tratamiento en la legislación española”, pp. 43-65 en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* núm. 139, primavera 2004, Ministerio de Fomento, Madrid.

PEIRET i CARRERA, Antoni & SANTOS y GANGES, Luis (1998): “Sobre el carácter estratégico de las directrices de ordenación de ámbito subregional”, pp. 1578-1586 en *Comunicaciones nº 3* del VI Congreso de Economía Regional. Ed. Junta de Castilla y León. Salamanca.

RIVAS SANZ, Juan Luis de las (2000): “Modos de urbanización y desarrollo sostenible. Sobre el sentido de la planificación espacial”, pp. 107-147, en Romano Velasco, J. et al.: *Evaluación de impacto ambiental. Del impacto al pacto con nuestro entorno*, Ámbito Ediciones, Valladolid.

RIVAS SANZ, Juan Luis de las; CASTRILLO ROMÓN María Ángeles, HOYUELA JAYO, Antonio; PEIRET i CARRERA Antoni; SANTOS y GANGES, Luis & VÁZQUEZ JUSTEL, Gregorio (1998): *Avance de Directrices de Ordenación Territorial de Valladolid y Entorno. DOTVAENT*. Ed. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León. Valladolid. 287 pp.

RIVAS SANZ, Juan Luis de las; SANTOS y GANGES, Luis; DOMINGO VAQUERO, Manuel & RODRIGO GONZÁLEZ, Enrique (2006): *Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Segovia y Entorno. DOTSE*. Ed. Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León. Valladolid. 212 pp.

SANTOS y GANGES, Luis (2005): "Aplicación de la Ley de Ordenación del Territorio", pp. 145-168 (Capítulo 3) en SÁNCHEZ GOYANES, Enrique –dir.- *Derecho urbanístico de Castilla y León*. 2ª edición. Editorial La Ley-Actualidad. Madrid.

SANTOS y GANGES, Luis (2003): "Las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Valladolid y Entorno, un instrumento pionero de ordenación del territorio", pp. 309-317 en *La ciudad. Nuevos procesos, nuevas respuestas*. AGE, Grupo de Geografía Urbana. Universidad de León. León.

SANTOS y GANGES, Luis; MARTÍN DUQUE, José Francisco & DÍEZ HERRERO, Andrés (2006): "Aspectos geomorfológicos en las Directrices de Ordenación Territorial de Segovia y Entorno (DOTSE)", pp. 945-961 en *Geomorfología y Territorio*. Actas de la IX Reunión Nacional de Geomorfología. Santiago 2006. Serie Cursos e Congresos da Universidade de Santiago de Compostela nº 171, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, USC. Santiago de Compostela.

SANTOS y GANGES, Luis; MARTÍN DUQUE, José Francisco; RIVAS SANZ, Juan Luis de las & DÍEZ HERRERO, Andrés (2001): "La orientación fisiográfica en la formulación de las Directrices de Ordenación Territorial de Segovia y Entorno". Grupo 5- Experiencias, políticas, planes y directrices del *III Congreso de Ordenación del Territorio*. FUNDICOT. Gijón.

SANTOS y GANGES, Luis & PEIRET i CARRERA, Antoni (2002): "Articulación regional y comarcas en Castilla y León: las Directrices de Ordenación del Territorio", pp. 177-190 en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 32. Número temático "Región y geografía regional" (2º semestre de 2001). AGE. Madrid.

DOP-Palencia son consultables en el Web del Sistema de Información Territorial de Castilla y León (SITCyL): <http://www.sitcyl.jcyl.es/sitcyl/infodloc.sit>



La Ordenación del Territorio en España. Marco normativo e instrumentos de desarrollo. La BIOT

Raoul Servert Martín

Geógrafo, Máster en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Director de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de ARAUDI S.L.- Grupo Argar. Coordinador general de la Base de datos de Instrumentos de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas de España "BIOT"

Elena Alonso Zapirain

Bióloga, Máster en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. ARAUDI S.L.-Grupo Argar

1. RESUMEN

El R.D. 1477/2004, de 18 de junio, por el que se aprobó la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, establecía una modificación de las competencias de la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad (SGTyB) en relación a la integración de las consideraciones territoriales, ambientales y ecológicas en las actuaciones objeto de su competencia.

La elaboración de instrumentos y programas para promover un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, requiere de una visión homologada de la planificación territorial así como de los instrumentos de que disponen las CCAA en materia de Ordenación Territorial. Por otra parte, esta visión conjunta, a nivel estatal, es imprescindible en las contribuciones del MIMAM en grupos de trabajo internacionales (Unión Europea y Consejo de Europa principalmente).

Para abordar estas tareas, desde el año 2004, y hasta el momento presente, la SGTyB se ha propuesto establecer un programa dedicado a inventariar la información disponible en relación a los distintos instrumentos de Ordenación Territorial en las Comunidades Autónomas españolas y su posterior homologación, mediante la realización de una base de datos.

La presente ponencia es una síntesis autorizada del documento de régimen interno titulado "Memoria resumen de la Ordenación del Territorio en España. Marco normativo e instrumentos de desarrollo" presentado por el autor principal de la ponencia ante la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente.

2. ANTECEDENTES

En el marco anteriormente referido, la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, a finales de 2004, comienza un proceso, bajo la dirección de *Dña. Margarita Ortega Delgado*, Vocal Asesora del Gabinete Técnico de la SGTyB del Ministerio de Medio Ambiente en el que con el concurso de la empresas ARGEA CONSULTORES S.L., CAP S.L., INSULAE S.L., MELISSA S.L., TAU S.L., GEOMERCADOS S.L., INYPSA S.L. Y PUNTO DE ENCUENTRO S.L., y la coordinación general de ARAUDI S.L. procede al vaciado de la información existente de las 17 Comunidades Autónomas en relación con la normativa e instrumentos de Ordenación del Territorio.

En primer lugar se establecieron los criterios para la selección e identificación de la normativa de Ordenación Territorial, los instrumentos de Ordenación Territorial, y la normativa de espacios naturales protegidos. Una vez definidos, se elaboraron tres fichas tipo que facilitarían la homogeneización y vaciado de información en sus respectivos campos y se acordaron tres modelos de fichas finales que más tarde se concretarían en una triple base de datos.

Por otro lado, en paralelo a la propia coordinación de la SGTyB, se llevó a cabo una doble coordinación -técnica y cartográfica- con objeto de sistematizar la información, garantizar la homogeneidad y posteriormente traducirla a una serie cartográfica que revele la realidad inventariada.

Una vez solicitada la información a las Comunidades Autónomas, se procedió al inventariado y vaciado de los siguientes instrumentos:

- 1.- Normativa de Ordenación Territorial de las Comunidades Autónomas
 - 2.a.- Instrumentos de Ordenación del Territorio derivados de la normativa en Ordenación del Territorio de rango
 - Regional
 - Subregional
 - 2.b.- Instrumentos Sectoriales de Ordenación del Territorio derivados de la normativa en Ordenación del Territorio o de otra legislación con efectos sobre el territorio (infraestructuras, turismo, energía...)
- 3.- Normativa de Espacios Naturales Protegidos de las Comunidades Autónomas

Con objeto de homogeneizar al máximo la información de distinta índole, se ha realizado una triple Base de Datos, que se ha ido modificando y enriqueciendo a lo largo del proceso, con tres entradas diferentes:

- Normativa de Ordenación Territorial
- Instrumentos de Ordenación del Territorio
- Normativa de Espacios Naturales Protegidos (ENPs).

En la primera versión de la base de datos se recogían los instrumentos aprobados con anterioridad al 31 de diciembre de 2004. Una vez cumplimentada y revisada por la coordinación general de la SGTyB, se solicitó una segunda comprobación

por parte de las Comunidades Autónomas, con el fin de revisar y verificar sus contenidos y apunten correcciones y modificaciones.

Tras esta fase, la base de datos se consideró validada por las Comunidades Autónomas. Posteriormente, en marzo de 2006, se inició la revisión de esta base de datos de 2004, para su actualización comprobando todo lo que las Comunidades Autónomas habían desarrollado durante el año 2005, quedando la base actualizada a 31 de diciembre de 2005. Hasta el momento presente, se han actualizado las tablas de instrumentos a fecha 30 de junio de 2007, procediéndose, en estos momentos a la respectiva actualización de la base para el periodo 2006-2007.

En paralelo, ha tenido lugar la traslación de estos datos a su representación cartográfica; para ello, se han elaborado una serie de mapas asociados a los instrumentos que reflejan de forma visual y en la medida de lo posible, la información inventariada. Esta cartografía es susceptible de incorporarse al Sistema de Información Territorial (SIT) de que dispone el Ministerio, como un elemento más de información y análisis territorial.

3. EL CONTENIDO DE LA BIOT


Como se ha referenciado con anterioridad, fruto de este proceso se han elaborado tres bases de datos, corregidas y actualizadas en sucesivas versiones, generando los formularios para su permanecen actualización que se exponen a continuación.

Dado que los formularios no eran en si mismos sujetos de impresión, también se realizó la correspondiente aplicación de explotación de las bases de datos.

Con el fin de facilitar al lector la relación de los campos recogidos en la triple base de datos se adjuntan los correspondientes formularios de la versión final, que elaborados por ARAUDI S.L., fueron aprobados por la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente.

Una primera interpretación de los datos recogidos en estos formularios conforma el punto tercero de la presente ponencia.

	MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE SECRETARÍA GENERAL PARA EL TERRITORIO Y LA ORDENACIÓN	INVENTARIO DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS (SECCIÓN 2016)	MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y POLÍTICA LINGÜÍSTICA													
1. REFERENCIAS ADMINISTRATIVAS																
CONTENIDO AUTÓNOMO	FOLIO 111 DE 111	NOMBRE DE LA LEY DE 01														
DESCRIPCIÓN FOTOPERFIL Y																
ESTADO DE EJECUCIÓN DE OBRAS																
FECHA DE APROBACIÓN DEFINITIVA	BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA	FECHA	FOLIO DE LA LEY													
RESEÑA DE CONTENIDO DE LOS INSTRUMENTOS TERRITORIALES																
INDICACIONES SOBRE LA LEY																
2. INSTRUMENTOS REFERENCIADOS EN LA LEY																
INDICACIONES																
NOMBRE DE INSTRUMENTO TERRITORIAL																
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="406 884 805 952">IDENTIFICACIÓN DEL INSTRUMENTO</td> <td data-bbox="821 884 1197 952">ÁMBITO DE APLICACIÓN</td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="406 974 1197 1086">PLANTA DE DISTRIBUCIÓN DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN</td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="406 1097 1197 1198">PLANTA DE DISTRIBUCIÓN DE CONTENIDOS</td> </tr> <tr> <td data-bbox="406 1209 805 1310">DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS DE IDENTIFICACIÓN</td> <td data-bbox="821 1209 1197 1310">DESCRIPCIÓN</td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="406 1321 1197 1355">DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS DE IDENTIFICACIÓN</td> </tr> <tr> <td data-bbox="406 1355 678 1422">FECHA DE APROBACIÓN</td> <td data-bbox="694 1355 805 1422">LIBRO DE FOLIOS</td> <td data-bbox="821 1355 1197 1422">FOLIO DE LA LEY</td> </tr> </table>				IDENTIFICACIÓN DEL INSTRUMENTO	ÁMBITO DE APLICACIÓN	PLANTA DE DISTRIBUCIÓN DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN		PLANTA DE DISTRIBUCIÓN DE CONTENIDOS		DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS DE IDENTIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN	DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS DE IDENTIFICACIÓN		FECHA DE APROBACIÓN	LIBRO DE FOLIOS	FOLIO DE LA LEY
IDENTIFICACIÓN DEL INSTRUMENTO	ÁMBITO DE APLICACIÓN															
PLANTA DE DISTRIBUCIÓN DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN																
PLANTA DE DISTRIBUCIÓN DE CONTENIDOS																
DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS DE IDENTIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN															
DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS DE IDENTIFICACIÓN																
FECHA DE APROBACIÓN	LIBRO DE FOLIOS	FOLIO DE LA LEY														
¿EXISTEN OTRAS ACCIONES PÚBLICAS DE CONTROL DE OTROS LEYES?																
COMENTARIOS																
DESCRIPCIÓN DE LOS CONTENIDOS REFERENCIADOS EN LOS INSTRUMENTOS																
3. CONTROL DE LA FICHA																
FECHA DE CONTROL																



MINISTERIO DE INTERIO
SECRETARÍA GENERAL PARA EL
TERRITORIO Y LA SUSTENTABILIDAD

INVENTARIO DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS (PROVISIÓN 2006)

MINISTERIO DE INTERIO

1. REFERENCIAS ADMINISTRATIVAS

DENOMINACIÓN INSTRUMENTO:
 NÚMERO DE INSTRUMENTO:
 NÚMERO DE ORDEN:

FASE DE TRANSICIÓN O INTERVENCIÓN: ANÁLISIS ORDENACIÓN TERRITORIAL PLANEAMIENTO

ORDENACIÓN TERRITORIAL: ORDENACIÓN TERRITORIAL ORDENACIÓN TERRITORIAL

NÚMERO DE ORDEN:
 TIPO DE ORDEN:

2. OBJETIVOS

PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL:

PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL:

ORDENACIÓN TERRITORIAL:

3. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

ESTADO GENERAL DEL TERRITORIO:

ESTADO GENERAL DEL TERRITORIO:

ESTADO GENERAL DEL TERRITORIO:

ESTADO GENERAL DEL TERRITORIO:

4. MODELO TERRITORIAL

DESCRIPCIÓN DEL TERRITORIO EN SU CONTEXTO:

DESCRIPCIÓN DEL TERRITORIO EN SU CONTEXTO:

DESCRIPCIÓN DEL TERRITORIO EN SU CONTEXTO:

DESCRIPCIÓN DEL TERRITORIO EN SU CONTEXTO:

DESCRIPCIÓN DEL TERRITORIO EN SU CONTEXTO:

DESCRIPCIÓN DEL TERRITORIO EN SU CONTEXTO:

DESCRIPCIÓN DEL TERRITORIO EN SU CONTEXTO:

DESCRIPCIÓN DEL TERRITORIO EN SU CONTEXTO:

DESCRIPCIÓN DEL TERRITORIO EN SU CONTEXTO:

5. SÍNTESIS NORMATIVA

DESCRIPCIÓN DEL TERRITORIO EN SU CONTEXTO:

DESCRIPCIÓN DEL TERRITORIO EN SU CONTEXTO:

6. CONTROL DE LA FICHA

FECHA DE:

 MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE AGENCIA ESPAÑOLA PARA EL MONITORIO Y LA EVALUACIÓN		INVENTARIO DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS (MAYO 2008)		IMPRESIÓN DE FICHAS ORDENADA ALFABÉTICAMENTE				
1. REFERENCIAS ADMINISTRATIVAS								
COMUNIDAD AUTÓNOMA: <input type="text"/>	TIPO DE ORDENACIÓN: <input type="text"/>	NOMBRE: <input type="text"/>						
ORGANISMO RESPONSABLE: <input type="text"/>								
TIPO DE ORDENACIÓN O APLICACIÓN DE LA LEY: <input type="text"/>	FECHA APROBACIÓN: <input type="text"/>							
NÚMERO DE OFICIO DE LA CC.LL.AA.: <input type="text"/>	FECHA: <input type="text"/>							
NÚMERO DE CONTINUIDO DE LAS NOMINACIONES POSTERIORES: <input type="text"/>								
IMPULSOR/AS LEY EN LA QUE: <input type="text"/>								
DIRECCIÓN DE: <input type="text"/>								
2. FIGURAS DE PROTECCIÓN DE ESPACIOS NATURALES EXISTENTES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA								
NOMBRE DE FIGURAS: <input type="text"/>	NOMBRE DE FIGURAS: <input type="text"/>							
OBSERVACIONES: <input type="text"/>								
<div style="border: 1px solid black; height: 100px; width: 100%;"></div>								
CÓDIGO DE ENTIDAD LOCAL: <input type="text"/>	NOMBRE Y FIGURA DE PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS DE LA RED: <input type="text"/>							
AMBITO: Figuras de Protección de los Espacios Naturales / Subámbito de las Figuras								
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">FIGURAS DE PROTECCIÓN</td> <td style="width: 50%;">OTROS DATOS</td> </tr> <tr> <td><input type="text"/></td> <td><input type="text"/></td> </tr> </table>					FIGURAS DE PROTECCIÓN	OTROS DATOS	<input type="text"/>	<input type="text"/>
FIGURAS DE PROTECCIÓN	OTROS DATOS							
<input type="text"/>	<input type="text"/>							
Figuras: [1] - [2] - [3] - [4] - [5] - [6] - [7] - [8] - [9] - [10]								
AMBITO: Figuras de Protección de los Espacios Naturales / Figuras que son Figuras								
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">FIGURAS DE PROTECCIÓN CON FIGURA DE RED</td> <td style="width: 50%;">OTROS DATOS DE LAS FIGURAS</td> </tr> <tr> <td><input type="text"/></td> <td><input type="text"/></td> </tr> </table>					FIGURAS DE PROTECCIÓN CON FIGURA DE RED	OTROS DATOS DE LAS FIGURAS	<input type="text"/>	<input type="text"/>
FIGURAS DE PROTECCIÓN CON FIGURA DE RED	OTROS DATOS DE LAS FIGURAS							
<input type="text"/>	<input type="text"/>							
Figuras: [1] - [2] - [3] - [4] - [5] - [6] - [7] - [8] - [9] - [10]								
AMBITO: Figuras de Protección de los Espacios Naturales / Figuras con Figuras								
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">FIGURAS DE PROTECCIÓN CON FIGURA DE RED</td> <td style="width: 50%;">OTROS DATOS DE LAS FIGURAS</td> </tr> <tr> <td><input type="text"/></td> <td><input type="text"/></td> </tr> </table>					FIGURAS DE PROTECCIÓN CON FIGURA DE RED	OTROS DATOS DE LAS FIGURAS	<input type="text"/>	<input type="text"/>
FIGURAS DE PROTECCIÓN CON FIGURA DE RED	OTROS DATOS DE LAS FIGURAS							
<input type="text"/>	<input type="text"/>							
Figuras: [1] - [2] - [3] - [4] - [5] - [6] - [7] - [8] - [9] - [10]								
AMBITO: Figuras de Protección de los Espacios Naturales / Figuras con Figuras								
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">FIGURAS DE PROTECCIÓN CON FIGURA DE RED</td> <td style="width: 50%;">OTROS DATOS DE LAS FIGURAS</td> </tr> <tr> <td><input type="text"/></td> <td><input type="text"/></td> </tr> </table>					FIGURAS DE PROTECCIÓN CON FIGURA DE RED	OTROS DATOS DE LAS FIGURAS	<input type="text"/>	<input type="text"/>
FIGURAS DE PROTECCIÓN CON FIGURA DE RED	OTROS DATOS DE LAS FIGURAS							
<input type="text"/>	<input type="text"/>							
Figuras: [1] - [2] - [3] - [4] - [5] - [6] - [7] - [8] - [9] - [10]								
3. CONTROL DE LA FICHA								
FECHA DE IMPRESIÓN: <input type="text"/>								

4. IDEAS FUERZA DERIVADAS DE UNA PRIMERA EXPLOTACIÓN DE LA BIOT

Pese a ser un proceso vivo y en constante evolución, la BIOT permite, ya en la actualidad, la generación de una batería de ideas de síntesis derivadas de la primera lectura de los datos en ella vertidos.

4.1.- Respecto a la normativa de ordenación territorial

Del análisis de la normativa de ordenación del territorio las conclusiones que se desprenden son las siguientes:

- Existe un gran periodo temporal para el desarrollo de la normativa de ordenación territorial.

En una primera lectura cabría suponer que la aprobación de la legislación en Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas siguiera una línea pareja a la aprobación de los Estatutos de Autonomía, sin embargo no ha sido así. El primer proceso de aprobación estatutaria se realizó en breve espacio de tiempo (de 1979 a 1983), sin embargo la promulgación de normativa de ordenación territorial se ha prolongado por espacio de 20 años.

Con la declaración de los Estatutos de Autonomía, por primera vez, las CCAA reciben las competencias para elaborar sus leyes territoriales, sin embargo no es hasta 2001 cuando se acaba el proceso por el cual todas las CCAA tienen normativa de ordenación territorial. Es decir, han sido necesarios 23 años (desde 1978 hasta 2001) para completar el mapa normativo. Finalmente se ha elaborado una legislación bastante completa y avanzada, con una enorme variabilidad de instrumentos de desarrollo de la misma.

- En el período comprendido entre 1983-1990 se dotan de normativa de ordenación territorial 6 CCAA: las pioneras son Cataluña y Madrid, que son las CCAA que presentan áreas más dinámicas, seguidas de Navarra, de fuerte identidad territorial, o comunidades autónomas con dinámicas litorales (Asturias, Baleares y C. Valenciana). Se trata de leyes exclusivamente de Ordenación del Territorio.

- Durante el período 1990-1995 6 nuevas CCAA aprueban la legislación en OT: Cantabria, País Vasco, Murcia, Aragón, Andalucía y Galicia. Algunas de ellas se mantienen en ámbito exclusivo de OT: Cantabria, País Vasco, Aragón y Andalucía

Es manifiesto el cambio producido en la década de los 90, donde se comienzan a abordar leyes mixtas de Ordenación del Territorio y Urbanismo, siendo significativa la referencia a dos principales hitos:

- La Ley estatal 8/1990 de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, que establece los principios básicos permitiendo que sean las CCAA las que los desarrollen. Con posterioridad esta Ley fue derogada por el R.D. Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del suelo y ordenación urbana.

- La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que declara la inconstitucionalidad y nulidad del apartado primero de la Disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 1/1992, en el inciso «las siguientes normas de rango legal: El Real Decreto 1.346/1976, de 9 Abr., por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación Urbana; el Real Decreto-ley 3/1980, de 14 Mar., sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística; el Real Decreto-ley 16/1981, de 16 Oct., de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana, y», viniendo, por tanto, a decir: «Queda derogada la Ley 8/1990, de 25 Jul., sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo», en los términos precisados en el fundamento jurídico 12 d).; permitiendo la asunción plena de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, por parte de las CCAA

Con posterioridad la Ley estatal 6/1998 de régimen del suelo y valoraciones desencadena un proceso más permisivo en materia de suelo. A su vez esta Ley fue derogada la letra a) mediante la disposición derogatoria única de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

A raíz de la Ley Estatal del Suelo de 1990, se incorpora el urbanismo a la ordenación del territorio. Las CCAA se adaptan a la nueva situación aprobando su normativa incorporando OT y Urbanismo, como es el caso de Navarra, o reformulando las leyes ya aprobadas (Madrid)

- En el intervalo comprendido entre los años 1995-2000 se incorporan prácticamente el resto de CCAA que aún no habían legislado. Así se manifiestan dos claras tendencias en la concepción de la legislación: a) continúa la tendencia en algunas CCAA a incorporar en su normativa la ordenación del territorio y el urbanismo (Castillo-La Mancha y La Rioja) y b) legislan exclusivamente en materia de ordenación territorial (Baleares). Además durante este periodo aparece un nuevo enfoque con la incorporación de legislación de ordenación del territorio a la legislación de espacios naturales (Canarias)
- Por último entre 2000-2007, tras un largo periodo de 18 años, con la incorporación de Extremadura en 2001, todas las Comunidades Autónomas disponen de Ley en Ordenación Territorial. Se trata de un periodo muy activo en cuanto a cambios, modificaciones y derogaciones, una gran mayoría derivados de la incorporación del urbanismo tras la Ley del Suelo de 1990 y su sustitución por la Ley 6/1998 de régimen del suelo y valoraciones.
- Desde el año 2002, en el que la Comunidad Foral de Navarra es pionera, se comienza a incluir en la normativa de ordenación territorial, como figura de referencia, a la Estrategia Territorial Europea (ETE)
- En un análisis cronológico se aprecian distintas tendencias en cuanto a la normativa de ordenación territorial. De una parte las CCAA que mantienen la legislación en Ordenación del Territorio separada de la de Urbanismo o Suelo; otras que aportarán pequeños cambios a la ley original; unas terceras que

incluyen modificaciones sustanciales; y por último otras que han derogado una o varias veces su normativa para aprobar leyes diferentes, en ocasiones aportando conceptos nuevos.

- Con el paso del tiempo las CCAA han ido aportando numerosas modificaciones a su normativa de ordenación territorial.

En cuanto al carácter de las modificaciones que se han ido produciendo, en un primer momento han sido de índole formal lo que podría apuntar a la falta de experiencia en torno a la normativa en ordenación del territorio.

Esta situación también podría evidenciar la gran complejidad existente y la escasa agilidad y versatilidad que presenta la actual legislación.

No obstante, algunas CCAA comienzan a cambiar esta tendencia y en los últimos años se aprecian más cambios de índole funcional, muchos de ellos inspirados en la incorporación de instrumentos y herramientas de cada vez uso más generalizado en Europa: Estrategia Territorial Europea, Sistemas de Información Territorial, Evaluación Ambiental Estratégica, Gobernanza del Territorio, Sostenibilidad Ambiental. Convenio Europeo del Paisaje, etc.

- De forma demasiado frecuente, y de modo destacado en las normativas de ordenación territorial de comunidades como la Navarra, o la de Castilla y León (que los aprueba por ley), uno de los aspectos más controvertidos de las mismas ha sido la ejecución directa de planes y programas sectoriales, que contradicen la planificación en cascada necesaria de cualquier proceso territorial coherente.

- Otra de las tendencias detectadas es la cada vez mayor relevancia que alcanza del poder local, otorgándose a los Ayuntamientos un mayor número de competencias. En el caso de los archipiélagos, esta responsabilidad recae en el Gobierno de cada una de las islas.

El poder cada vez más creciente de los municipios y su potestad para aprobar planes urbanísticos permite la rápida e intensa transformación del territorio. La ausencia de una planificación conjunta a mayor escala deriva en un territorio fragmentado, fruto de la superposición de los distintos planes locales, que está lejos de responder a las pautas marcadas por la normativa de ordenación territorial regional y subregional.

4.2.- Respecto a los instrumentos de ordenación

Del análisis de los Instrumentos de ordenación territorial las conclusiones que se desprenden de una primera lectura de la BIOT son las siguientes:

- Existe una notable heterogeneidad en el grado de desarrollo de los instrumentos en función de cada Comunidad Autónoma, si bien el panorama general es de manifiesta escasez en el número de los que están aprobados.

Si el desarrollo de la legislación ha sido complicado, el de los Instrumentos ha sido aún más difícil. A pesar de que las Comunidades Autónomas disponen de normativa de ordenación del territorio, su desarrollo ha sido muy escaso y muy reducido el número de instrumentos aprobados definitivamente.

España, al contrario que en muchos estados europeos, ha carecido históricamente de una cultura territorial. Así, se ha producido una falsa evolución de la Ordenación del Territorio, que ha desembocado en el fracaso de los Instrumentos de Ordenación.

- Existe una enorme variedad y disparidad de instrumentos. Pese a que cada CA tiene su propia normativa, en ocasiones similar a la de otras CCAA, no ocurre así con los instrumentos, y cada comunidad autónoma ha sido muy independiente del resto.

Es patente el desajuste entre la Ley de Ordenación del Territorio y la aprobación de instrumentos. Algunas CCAA presentan instrumentos en su Ley que luego no desarrollan, sin embargo otras no los tienen regulados como tales en su normativa pero luego los aprueban y desarrollan en su planificación cotidiana.

En la mayor parte de las ocasiones, la rigidez de la propia legislación y los condicionantes exigidos para la aprobación de los instrumentos, ha dificultado un mayor desarrollo de los mismos, por lo que la buena parte de las CCAA aún no han aprobado su instrumento de ámbito regional.

- Es notable la ausencia de ordenación territorial armonizada a nivel nacional, observándose, una enorme diversidad de instrumentos, con términos, jerarquías, significados, ámbitos o rangos diferentes para cada Comunidad Autónoma que dificultan enormemente una visión ordenada.

4.2.1.- Instrumentos de ámbito regional recogidos en la BIOT

Con respecto a los instrumentos de ámbito regional recogidos en la BIOT se puede afirmar lo siguiente:

- De todo el territorio nacional tan solo ocho CCAA tienen instrumento de OT de ámbito regional con aprobación definitiva.
- Las CCAA son, por fecha de aprobación: Asturias (1991), Cataluña /1995), País Vasco (1997), Aragón (1998). Baleares (1999), Andalucía (1999 y 2006), Canarias (2003) y Navarra (2005)

- Salvo Canarias y Navarra, el resto de CCAA aprobaron su instrumento de ámbito regional durante la década de los 90

- Los documentos son similares en cuanto a objetivos de desarrollo equitativo equilibrio social y económico y preservación medioambiental y en cuanto a contenidos: plantean un diagnóstico derivado de la superposición de datos estadísticos y en su mayoría incorporan un modelo territorial deseado. En líneas generales plantean unos principios orientadores de las políticas futuras.

- En los textos aprobados a partir del año 2000 (Canarias, Navarra y el nuevo Plan de Andalucía), se hace especial hincapié en la preservación de los recursos naturales, en el equilibrio territorial y en el desarrollo de estrategias y de normativa de obligado cumplimiento que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

- Al igual que ocurría en la normativa de ordenación territorial, la ETE se ha convertido en un necesario referente para la redacción de instrumentos de ámbito regional. Así, tres Comunidades Autónomas establecen como principal instrumento de ordenación la Estrategia Territorial (Navarra en 2002, la Comunidad Valenciana en 2004 y La Rioja en 2006). De ellos únicamente la Comunidad Foral de Navarra ha aprobado en 2005 su Estrategia Territorial.

- En los textos aprobados a partir del año 2000 (Canarias y el nuevo Plan de Andalucía), se observa una nueva tendencia ya que se hace especial hincapié en la preservación de los recursos naturales, en el equilibrio territorial y en el desarrollo de estrategias y de normativa de obligado cumplimiento que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

- Es notoria la falta de instrumentos regionales en las áreas más dinámicas del territorio español. Se da la paradoja que en algunas de las áreas más dinámicas y más pobladas del país como pueden ser Madrid o el litoral mediterráneo (Comunidad Valenciana y Murcia), no se ha desarrollado un instrumento de ordenación de rango regional. Son precisamente estos espacios dinámicos, los que han ido entregando la ordenación territorial al albur de los desarrollos, generalmente poco ordenados, de la administración local.

- Desde un punto de vista metodológico los documentos de planificación regional son similares en cuanto a objetivos y contenidos: plantean un diagnóstico derivado de la superposición de datos estadísticos y en su mayoría incorporan un modelo territorial deseado. En líneas generales plantean unos principios orientadores de las políticas futuras.

- La Comunidad Foral de Navarra ha sido la primera Comunidad Autónoma en iniciar (en 2001) el proceso de redacción de un nuevo tipo de instrumento, la Estrategia Territorial, directamente inspirado en la Estrategia Territorial Europea ETE de 1999. Con posterioridad han seguido esta línea la Comunidad Valenciana (2004) y La Rioja (2006).

- El desarrollo de nuevas tendencias en la redacción de estos instrumentos incluye también la creciente incorporación de consideraciones paisajísticas.

- Por otra parte es notoria la emergencia de la aprobación de instrumentos específicos para las zonas litorales. En la actualidad son siete las CCAA que han aprobado un instrumento de ordenación litoral, estas son, por orden de aprobación: Andalucía (1990 y 2006), Asturias (1994), Canarias (2003), Murcia (2004), Cantabria (2004), Cataluña (2005), País Vasco (2007). Galicia, mediante la aprobación en 2007 de la Ley de medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral, tiene prevista su realización.

4.2.2. Instrumentos de ámbito subregional recogidos en la BIOT

Con respecto a los instrumentos de ámbito subregional recogidos en la BIOT se puede afirmar lo siguiente:

- La gran mayoría de CCAA disponen de algún tipo de instrumento de rango subregional, a excepción de Madrid y Murcia. No deja de ser una gran paradoja que Comunidades que no tienen desarrollados instrumentos de ordenación de ámbito regional, se hayan lanzado sin ninguna coordinación a la aprobación de instrumentos de ámbito subregional.

- Canarias, Aragón, Cataluña, Andalucía y Navarra comenzaron en la década de los 90; el resto de las CCAA, lo han hecho después de 2001

- La generación de instrumentos subregionales es muy arbitraria, existiendo enormes desigualdades entre las CCAA

- Ninguna comunidad autónoma tiene la totalidad de su territorio cubierto con instrumentos de rango subregional aprobados definitivamente

- Canarias y País Vasco, destacan por su articulación territorial en base a estos instrumentos, si bien la redacción de los mismos se encuentra en distintas fases de aprobación.

- Cabe destacar, de manera negativa, el hecho de que actualmente no existe ningún plan de ordenación del territorio en vigor para ninguna de las grandes áreas metropolitanas con más de 500.000 habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga), que junto con las zonas del litoral, son los espacios que presencian las mayores transformaciones y presiones sobre su suelo.

4.2.3.- Instrumentos sectoriales de ámbito regional y subregional en la BIOT

Con respecto a los instrumentos sectoriales de ámbito regional y subregional recogidos en la BIOT se puede afirmar lo siguiente:

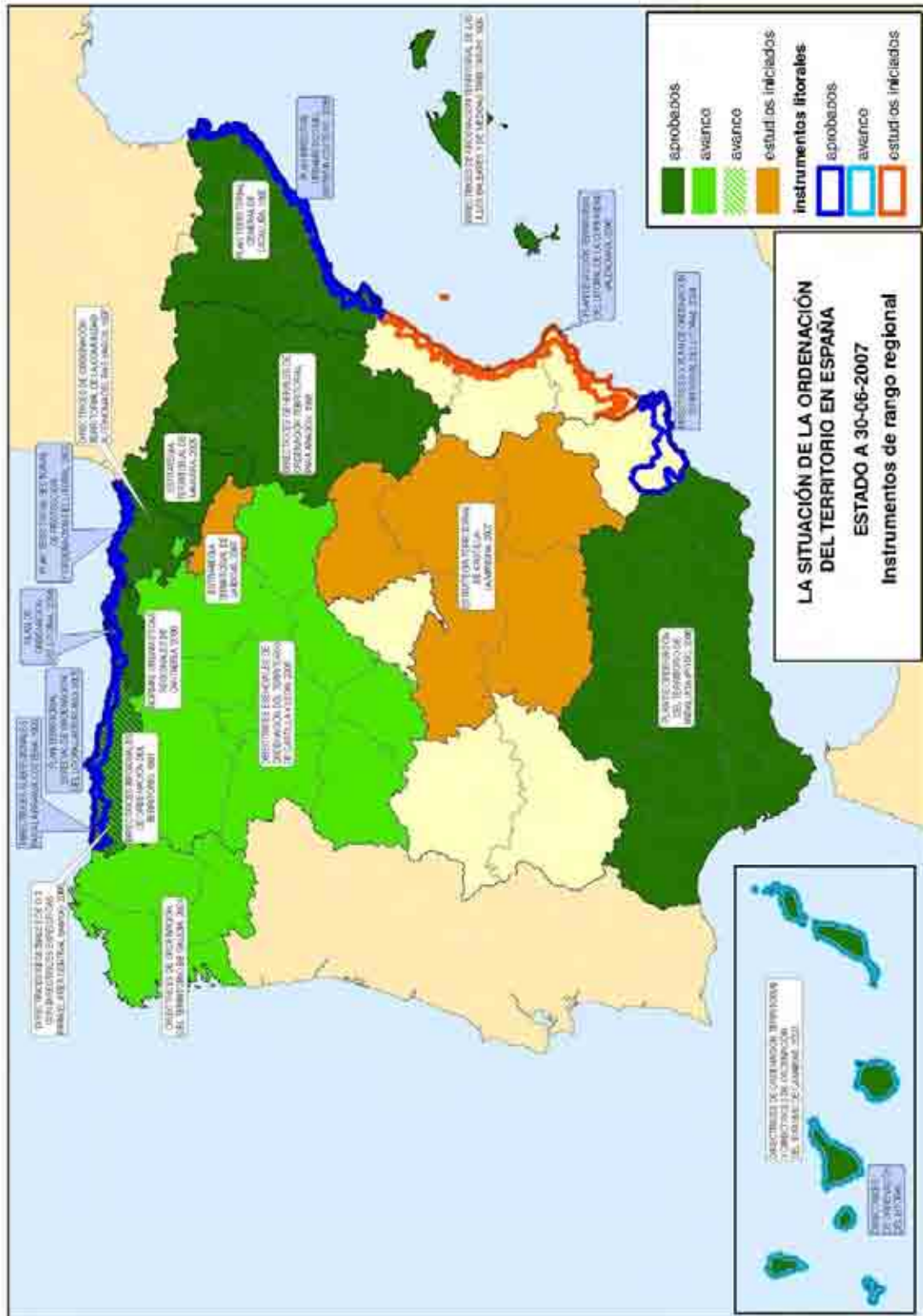
- La enorme variabilidad de los instrumentos sectoriales desarrollados de ámbito regional, tanto desde el punto de vista de desarrollo territorial, como de contenido temático, ha sido la causa de que los que se recogen en la BIOT, solo sean algunos ejemplos representativos de ciertas temáticas concretas, sin pretender, en ningún caso que se trate de una relación exhaustiva.
- Es evidente que muchos de estos instrumentos tienen implicaciones trascendentes para la planificación del territorio, siendo necesaria y oportuna su coordinación por instrumentos de carácter territorial.
- Así, la ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías es una política pública que apenas ha culminado en su fase inicial, es decir, la implantación en el organigrama administrativo y la aprobación de leyes reguladoras de los instrumentos de la ordenación del territorio.

4.4.- Respecto a los espacios naturales protegidos

Del análisis de los datos recogidos en la base de Espacios Naturales Protegidos se concluyen las siguientes ideas principales:

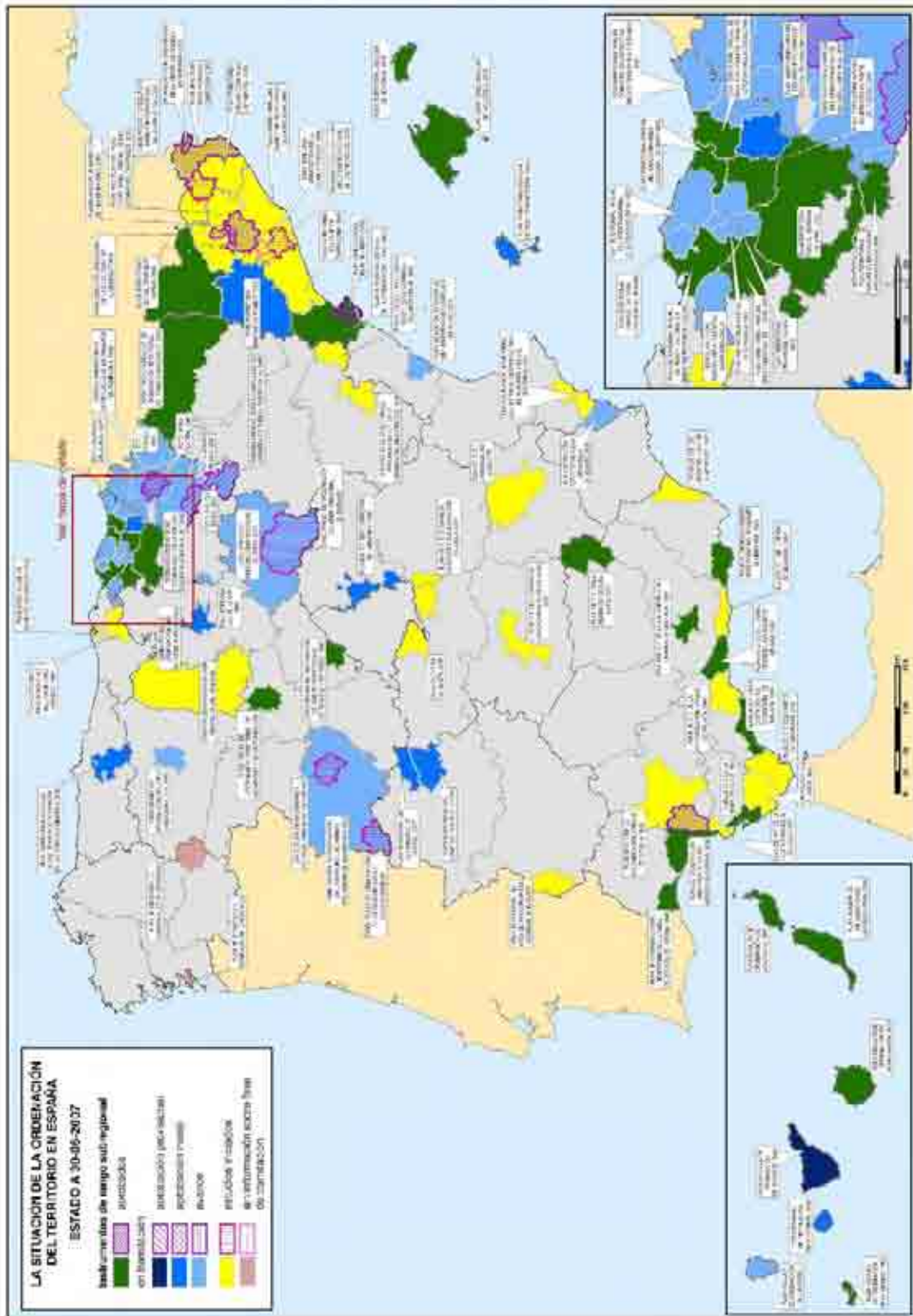
- Se han detectado un total de 1.168 ENPs que representan un total de superficie terrestre de 5.171.050 hectáreas, y de 155.804 hectáreas en ámbitos marinos
- Se evidencian 52 tipos de figuras de protección diferenciadas que dificultan su homologación a nivel suprarregional
- El número de espacios naturales protegidos que cuentan con un PORN aprobado asciende a 347 (el 85,47% de los espacios que deberían tenerlo)
- El número de espacios naturales protegidos que cuentan con plan de gestión aprobado es de 226, lo que significa un 54% de los parques declarados y el 40% de las reservas.
- Es evidente el papel que los Espacios Naturales protegidos desempeñan en la protección del territorio, especialmente en los ámbitos rurales.

ANEXO I Instrumentos de rango regional



FUENTE: Cartografía de la BIOT. Realización Agustín Martín Espinosa 2007

ANEXO II Instrumentos de rango subregional FUENTE: Cartografía de la BIOT.



Realización Agustín Martín Espinosa 2007



Cambios en la estructura urbana y territorial de la Región Centro 1990 - 2000

Marian Simón Rojo

Arquitecta, alumna del doctorado "Periferias, Sostenibilidad y Vitalidad Urbana" del Departamento de Urbanística y Ordenación de Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid.

Agustín Hernández Aja

Doctor arquitecto, profesor titular, coordinador del doctorado "Periferias, Sostenibilidad y Vitalidad Urbana" del Departamento de Urbanística y Ordenación de Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid.

1. RESUMEN

España ha experimentado un cambio profundo en los modos de ocupación de suelo. En las últimas décadas ha habido un importante desarrollo de infraestructuras y ligados a ellas, se han dispersado por el territorio áreas residenciales de baja densidad, equipamientos y zonas comerciales y de ocio. Se abandonan los patrones urbanos de la ciudad tradicional mediterránea de tamaño medio que ofrecían densidad más alta y mayor diversidad y complejidad.

La investigación se centra en el estudio de la Región Centro (Castilla y León, Castilla La Mancha, Extremadura, no incluye la Comunidad de Madrid). Las superficies artificiales -destinadas a usos urbanos directos e indirectos aumentaron entre 1987 y 2000 un 35 %, mientras que la población permanecía prácticamente constante, con un incremento del 0,18%. En el ámbito estatal el cambio de modelo urbano se fue gestando desde la década de los sesenta, y a partir de los noventa se acentuó la expansión por el territorio de actividades e infraestructuras antes vinculadas a las áreas habitadas. La combinación de ambos factores ha conducido a un proceso de expansión urbana descontrolada. Las dinámicas identificadas en la Región Centro siguen unas pautas diferentes, en 1990 no se había producido, por lo general, la ruptura con el modelo tradicional urbano, y la mayoría de los núcleos había quedado al margen de la proliferación de nuevos tejidos urbanos discontinuos. Sin embargo desde entonces el cambio ha sido drástico.

En la investigación se estudian las transformaciones de las estructuras urbanas y territoriales experimentadas en la Región Centro. Para ello se analiza la evolución de una serie de indicadores sobre eficiencia en la ocupación de suelo, sobre modelo urbano y modelo territorial. Las cifras de ocupación de suelo proceden de la explotación de la base de datos del proyecto Corine Land Cover.

La investigación no se limita a la explotación de datos globales regionales o provinciales, sino que desciende a la escala municipal. Históricamente el tamaño de la población ha sido uno de los factores que han conducido a una diferenciación en la configuración urbana de los distintos municipios. Con el

presente estudio se analiza si la diferenciación en función del rango de municipio se mantiene o si, respondiendo a las influencias homogeneizadoras de la globalización se ha producido una confluencia de los mismos, tanto por lo que se refiere al modelo urbano como al modelo territorial.

2. PREOCUPACIÓN EUROPEA POR EL CONSUMO DE SUELO

El suelo constituye el soporte esencial para la naturaleza y la biodiversidad, sirve de nutriente a plantas y animales y garantiza la renovación de las aguas subterráneas. Su propia naturaleza hace que sea un recurso limitado y no renovable. Cuando se urbaniza se destruye el patrimonio natural, tanto de las superficies que son directamente urbanizadas, como de las zonas aledañas que quedan bajo la influencia de urbes e infraestructuras. La transformación de su cubierta además de afectar negativamente a los ecosistemas, modifica la escorrentía, la capacidad de filtración de las aguas y el equilibrio del sistema hidrológico; también modifica la radiación desde la superficie terrestre, el calor sensible y la emisión de gases con efecto invernadero. La conjunción de todos estos factores repercute negativamente sobre el cambio climático.

2.1. Medio ambiente y patrimonio cultural en peligro

Europa es un continente intensamente urbanizado, según la Agencia Europea del Medio Ambiente (EEA), más de un cuarta parte del territorio de la Unión Europea (U E) está afectado por usos urbanos. Suponen una clara amenaza sobre la naturaleza y la biodiversidad. El impacto que tiene la urbanización sobre el medio natural no se deriva solo de la cantidad de suelo ocupado por usos urbanos directos o indirectos, sino también de la manera en que esta ocupación afecta a la lógica de los procesos ecológicos, rompiendo las relaciones y conexiones del sistema territorial, fragmentándolo, desestructurándolo y generando espacios degradados y residuales.

Pero no solo el medio natural se ve afectado por los usos urbanos. La Estrategia Territorial Europea (ETE) reconoce que la diversidad espacial y cultural de los pueblos y ciudades europeos es un patrimonio de gran valor que conviene preservar. Ese patrimonio constituye además uno de los principales factores de desarrollo para la Unión Europea. Sin embargo según la ETE esta riqueza está amenazada por los procesos de modernización social y económica, sobre todo por la expansión urbana.

La expansión urbana es fuente de preocupación creciente en el seno de la Unión Europea. El informe sobre Urban Sprawl señala que la dispersión de usos urbanos crece a un ritmo desconocido anteriormente y supone una amenaza para la base cultural, social, económica y ambiental de Europa (E EA, 2006). La preocupación por la insostenibilidad de la expansión de usos artificiales ha llevado a la Unión Europea a establecer programas comunes con los que intercambiar información y comparar datos. Uno de estos programas es el CORINE (Coordination of Information on the Environment), una base de datos europea

sobre ocupación de suelo, que ha de permitir la toma de decisiones en materia de política territorial.

2.2. Alarma ante el acelerado consumo de suelo en España

Cuando en 2005 se publicaron los informes sobre cambios en la ocupación de suelo del proyecto Corine Land Cover, los datos de España hicieron sonar las alarmas. La urbanización se había extendido a una velocidad desconocida hasta entonces. Entre 1987 y 2000 las superficies artificiales³⁴⁹ aumentaron un 25% mientras que la población tan solo lo hacía un 5%. En la Región Centro (región NUT2 según la nomenclatura de la UE que engloba a las Comunidades Autónomas de Extremadura, Castilla La Mancha y Castilla y León. No incluye la Comunidad de Madrid) se alcanzaron valores aun más extremos, el suelo artificial creció un 32% mientras que la población permanecía estable, tan solo registraba un incremento del 0,18%.

3. UNA REGIÓN PERIFÉRICA EN UN MUNDO GLOBALIZADO

La Región Centro, con una superficie superior a los 215.000 km², es más extensa que dieciocho de los veintisiete estados miembros de la unión Europea. Se trata de un territorio poco poblado, en 2005 no alcanzaba los 5,5 millones de habitantes (25 hab/km²) y poco estructurado territorialmente.

3.1. Débil sistema policéntrico de ciudades

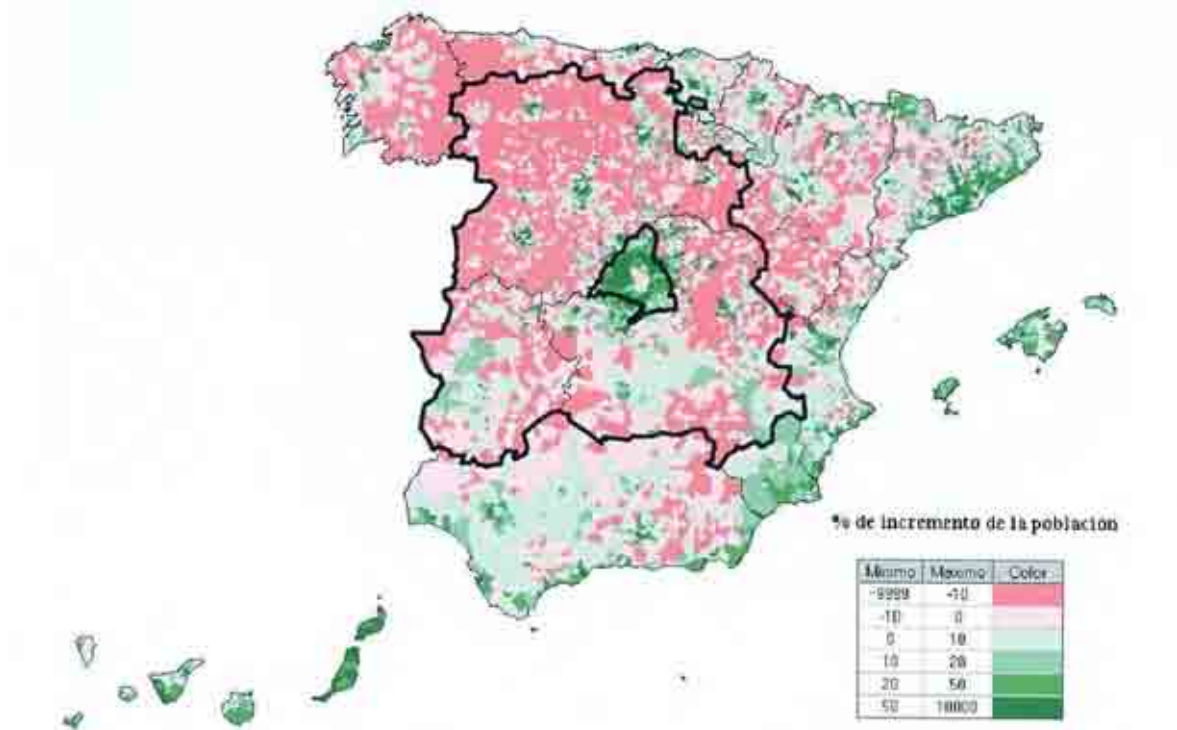
Los habitantes de la Región se dividen entre pequeños núcleos (en 1991 más de la mitad de la población vivía en ciudades de menos de diez mil habitantes) y algunas ciudades medias sin relación entre sí. La explicación de esta polarización territorial la encontramos en los procesos demográficos de los años 60 y 70. En aquellas décadas los principales flujos migratorios se dirigían desde el interior hacia Madrid y algunas zonas costeras. Este movimiento tuvo su reflejo al interior de la Región, con emigraciones desde las áreas rurales a las capitales de provincia, en un proceso favorecido por la red principal de carreteras y por la estructura político administrativa.

Aun en la actualidad las áreas rurales siguen perdiendo población, especialmente en las regiones montañosas. Se agudiza su fragilidad y queda mermada su capacidad económica; su legado cultural e incluso su mera supervivencia se ven amenazadas. Como se ve en la figura 1 entre 1990 y 2000 los mayores crecimientos los encontramos en Castilla y León únicamente son significativos los crecimientos de los núcleos en torno a las capitales provinciales y el resto del territorio pierde de forma acusada población, casi sin excepciones. En Castilla La Mancha las áreas más dinámicas las encontramos en las proximidades de la Comunidad de Madrid, mientras que en Extremadura no hay en ningún caso

³⁴⁹ Las superficies artificiales, según la Nomenclatura Corine Land Cover europea, incluyen las zonas urbanas, las zonas industriales, comerciales y de transportes, las zonas de extracción minera, vertederos y de construcción y las zonas verdes artificiales.

crecimientos notables y la mayor parte del territorio se sitúa en la banda de 0-10% de pérdida de población.

Figura 1. Variación demográfica 1990-2000



3.2. Fuera de juego

El territorio analizado no desempeña funciones internacionales y todavía muestra una débil -aunque creciente- especialización en servicios terciarios, sobre todo relacionados con el comercio y la administración). La agricultura sigue siendo importante, con extensas áreas predominantemente agrarias.

Todo ello contribuye a que la Región Centro forme parte del grupo de áreas "perdedoras" periféricas, no reúne las condiciones espaciales, productivas, tecnológicas ni de recursos humanos imprescindibles para ser competitiva en el contexto internacional. Desde finales de los 80 ha sido receptora de fondos estructurales de cohesión, destinados fundamentalmente a sufragar proyectos de infraestructuras básicas y de capital humano. Con ellos se intentaba recuperar el tiempo perdido. Pero no es suficiente. Los **"procesos de difusión (de los efectos de la globalización), selectivos en su velocidad y pautas de localización, determinan que los espacios urbanos más favorecidos se vean beneficiados, mientras los de menores posibilidades se ven sujetos a procesos de periferismo"**. (Cebria n, 2000). **"En los últimos años se está asistiendo y, de forma cierta y segura, en los próximos se va a asistir, a una reestructuración importante del territorio español, que actuará de forma ambivalente en las ciudades pequeñas y medias, bien resituándolas en el nuevo sistema urbano en posiciones privilegiadas, en unos casos, bien**

propiciando su estancamiento absoluto y, por lo tanto, su retroceso relativo, en otros". (Ganau y Vilagrasa, 2003)

Para regiones como la analizada en el presente documento, la estrategia de futuro no puede ser competir con los espacios centrales, con las grandes áreas metropolitanas y con los centros rectores del desarrollo económico (De las Rivas et al). En teoría apuestan por convertirse en espacios que dan respuesta a la creciente demanda de calidad ambiental, ofreciendo un entorno natural atractivo, servicios y espacios urbanos de calidad, etc. La globalización se convertiría así en un ***"aliado para aquellos espacios capaces de realizar una oferta atractiva, complementaria de los espacios centrales, que reduzca las deseconomías asociadas a las grandes aglomeraciones: aumento de la delincuencia y los conflictos sociales, congestión de dotaciones e infraestructuras, deterioro ambiental, elevación de los costes para familias, empresas y poderes públicos, etc."*** (De las Rivas et al).

Es importante entender los procesos de expansión urbana en una región que, si bien no se ha incorporado como ganadora a los procesos globalizadores económicos, está influenciada cultural e ideológicamente por las tendencias y modelos derivados de un contexto de creciente convergencia cultural.

4. METODOLOGÍA

4.1. Corine Land Cover

La investigación se basa en el análisis de la base de datos del proyecto Corine Land Cover. Se adopta su terminología básica según la cual las superficies artificiales engloban las zonas urbanas, las zonas industriales y comerciales, las redes viarias y ferroviarias junto con los terrenos a ellas asociados y las zonas portuarias y aeropuertos, las zonas de extracción mineras, escombreras y vertederos y zonas en construcción y, por último, las zonas verdes urbanas y las instalaciones deportivas y recreativas.

4.2. Límite espacial y temporal del análisis

La delimitación espacial del estudio coincide con los límites administrativos de la Región Centro (Castilla y León, Castilla la Mancha y Extremadura). Para el análisis se han agrupado los municipios según su población

- Rango 1. Seis grandes ciudades de entre 100.000 y 500.000 habitantes
- Rango 2, Veintiún ciudades medias de entre 25.000 y 100.000 habitantes
- Rango 3. Treinta y dos pequeñas ciudades de entre 10.000 y 25.000 habitantes

Por otro lado el periodo analizado viene determinado por los datos disponibles. El estudio se centra en los datos de ocupación del suelo del proyecto Corine Land Cover 1990 (CLC 90) y del proyecto Image&Corine Land Cover 2000 (CLC 00). Por tanto esos dos años se toman como referencia temporal para analizar los cambios en los usos de suelo. Conviene aclarar que:

- Los datos del proyecto CLC 90 se basan en la interpretación de imágenes tomadas en su mayoría en 1987.
- Los datos del censo de Población y Vivienda corresponden a los años de 1991 y 2001.

4.3. Desarrollo de indicadores

En el trabajo se distingue para todos los indicadores entre los valores de consumo de suelo para el **total histórico acumulado** que recoge la superficie total en el año 1990 y para los **nuevos desarrollos** (ND) que indica la superficie artificial transformada entre 1990 y 2000.

Cuando los indicadores se refieren a valores por persona o por vivienda, el índice del total histórico acumulado expresa la relación existente en un determinado año, entre el total del suelo considerado y el total de la población o, en su caso, el número de viviendas. Por el contrario al hablar del índice en términos de nuevos desarrollos, se obtiene la relación entre el nuevo suelo ocupado por usos artificiales a lo largo del periodo en cuestión y el incremento demográfico o de viviendas experimentado en ese mismo periodo.

4.3.1. Indicador de continuidad urbana

Mediante el indicador de continuidad urbana se obtiene la relación entre el tejido urbano continuo y la superficie total de zonas urbanas. Se toma como referencia para cuantificar de un modo sencillo el cambio de modelo urbano, es decir de la medida en que la "ciudad clásica" compacta y compleja, deja paso a tejidos dispersos y conurbaciones difusas.

El tejido urbano continuo, tal y como queda definido en la terminología del CLC, sigue pautas espaciales que se pueden asimilar a la ciudad compacta. Además incorpora usos diversos como servicios, industrias y comercios y por tanto se puede entender que reúne una mayor complejidad y capacidad de centralidad. Las características del tejido urbano discontinuo se alejan del modelo tradicional de ciudad. En el área y en el periodo analizado, los nuevos tejidos urbanos discontinuos se han desarrollado con urbanizaciones de baja densidad. En este tipo de tejidos, tan solo un 6% de los metros cuadrados construidos corresponden a usos diferentes al residencial (Hernández, 2000). Se trata por tanto de áreas menos diversificadas funcionalmente que la ciudad tradicional donde, por ejemplo en los ensanches, el porcentaje de superficie construida de usos distintos al residencial asciende al 30% (Hernández, 2000).

La distinción entre tejido urbano continuo y discontinuo no es directamente traducible en términos de densidad ni de tipología edificatoria, ya que la diferencia viene dada por la proporción de suelo sin cubierta vegetal, "impermeabilizado". Por ejemplo, encontramos suelos urbanos continuos constituidos por un tejido compacto y de alta densidad, como en los ensanches de grandes ciudades; pero bajo el mismo epígrafe aparecen núcleos rurales suelos continuos con baja densidad edificatoria, correspondientes a un tejido compacto, de viviendas de una o dos alturas y con patio. La densidad de estos últimos es considerablemente

inferior al de algunos suelos que, bajo el epígrafe de tejido urbano continuo, contienen "grandes bloques de pisos en los que los espacios verdes, zonas de aparcamiento y zonas de juegos cubren una parte significativa de la superficie".

4.3.2. Indicadores de modelo territorial

En este caso se trata de identificar en qué medida las superficies artificiales no urbanas se encontraban en 1990 ligados a los núcleos urbanos, si existía continuidad entre ambos tipos de suelo, cómo ha evolucionado su relación, y en qué medida se ha producido una dispersión de actividades y usos por el territorio. Para ello se elaboran distintos indicadores que establecen el peso relativo de cada uno de los distintos usos (urbano, industrial y comercial, infraestructuras, extracción y vertido, suelo en construcción y por último suelo verde y recreativo) sobre el total del suelo artificial. El análisis se completa estudiando cómo ha evolucionado la localización de los distintos usos.

5. CAMBIOS EN LA OCUPACIÓN DE SUELO

5.1. Modelo urbano

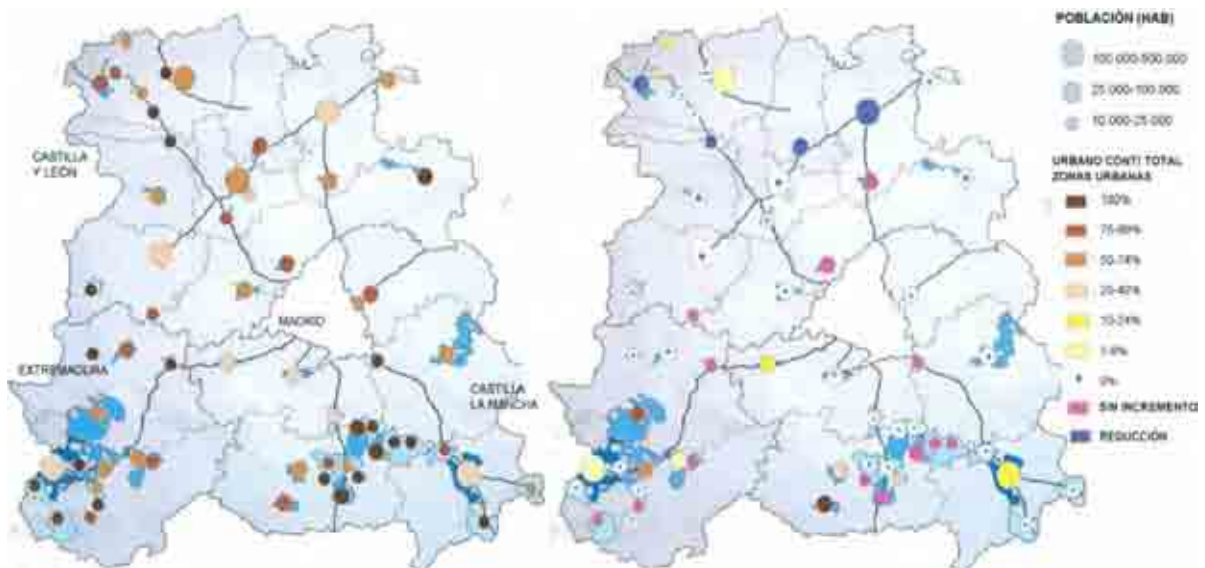
Los núcleos de la Región Centro tenían en 1990 patrones diferentes a los del conjunto nacional en cuanto a consumo de suelo urbano, así como un comportamiento menos homogéneo. Mientras para el conjunto de España, el peso del tejido urbano continuo aumenta ligeramente con el tamaño de los núcleos, en el caso de la Región Centro la situación es la inversa, y aumenta según va decreciendo el tamaño de los núcleos.

En los municipios de entre 100 mil y 500 mil habitantes de la Región Centro el suelo urbano continuo suponía en 1990 menos de la mitad del total del suelo urbano. La extensión de la ciudad con patrones de tejido urbano discontinuo ya estaba por tanto consolidada en 1990. No ocurría lo mismo en el resto de los municipios, encontramos que los núcleos de rango 2 (excepto los de Extremadura) se encontraban en transición, mientras que en los de rango 3 no se habían producido cambios significativos respecto al tejido urbano.

Una primera explicación es que en la Región Centro -especialmente en Castilla y León- el crecimiento durante las décadas anteriores a 1990 se concentró casi exclusivamente en los núcleos de mayor tamaño. Los núcleos menores crecieron de manera moderada, en un tiempo en que los crecimientos empezaron a realizarse con tejidos discontinuos, y como consecuencia la proporción de suelo histórico y continuo es en ellos mayor.

Figura 2. Porcentaje de tejido urbano continuo sobre el total de zonas urbanas Región Centro, 1990 y Nuevos Desarrollos

En los nuevos desarrollos destacan dos hechos. Por un lado **entre 1990 y 2000 el cambio de modelo urbano ha sido más radical en los municipios de menor rango**. En ellos **se abandona definitivamente el tejido urbano continuo que**



confirma las calles tradicionales y con edificaciones de baja altura. Este modelo deja paso a nuevos desarrollos basados en urbanizaciones residenciales de baja densidad.

Por otro lado destaca que en la actividad urbanizadora el suelo urbano pierde protagonismo, **en casi una cuarta parte de los municipios las zonas urbanas no crecen**. Una parte importante de ellos han visto crecer su población, confirmando que no existe una relación de causalidad entre incremento demográfico y expansión urbana. Entre los municipios que sí que amplían sus zonas urbanas más de 170% crecen solo con tejido urbano discontinuo.

Tabla 1. Evolución del modelo urbano. Peso relativo del suelo urbano continuo

ÁMBITO	NÚCLEOS RANGO 3 10.000-25.000 HAB		NÚCLEOS RANGO 2 25.000-100.000 HAB		NÚCLEOS RANGO 1 100.000-500.000 HAB	
	1990	NUEVOS DESARROLLOS	1990	NUEVOS DESARROLLOS	1990	NUEVOS DESARROLLOS
TEJIDO URBANO CONTINUO / ZONAS URBANAS (%)						
ESPAÑA	49	18	53	18	59	20
REGIÓN CENTRO	85	0	66		46	
CASTILLA Y LEÓN	79	0	75	0	50	0
CASTILLA LA MANCHA	84	0	88	13	49	10
EXTREMADURA	91	0	86	52	39	2

5.2. Modelo territorial

En el año 1990 las zonas urbanas suponían el 66% del suelo artificial para el conjunto de los núcleos analizados. Sin embargo **en los nuevos desarrollos destaca la importancia de los suelos destinados a actividades económicas en detrimento especialmente de las zonas urbanas.**

Los usos no urbanos han cobrado protagonismo y han sido el principal factor de crecimiento de los suelos artificiales. En ellos se encuentra la explicación de la expansión urbana descontrolada, que como se ve, en esta década no fue tan urbana.

No se ha producido una diferencia sustancial en la manera en que estos usos no urbanos se distribuyen por el territorio. Cuando acogen usos industriales o productivos se sitúan en las proximidades de los núcleos urbanos y de las áreas industriales ya existentes, preferentemente a lo largo de las principales vías de comunicación, de la misma manera que lo hacían antes de 1990.

La incidencia territorial de la fuerte expansión de usos no urbanos estaría ligada a la influencia que ejercen sobre un ámbito cada vez más extenso, que excede su entorno inmediato. Pues el aumento de la superficie de un área artificial, por ejemplo de una zona recreativa tiene relación directa con el aumento del radio al que da servicio.

Los casos de grandes áreas comerciales sin contigüidad con la ciudad existente apenas aparecen. Hasta el año 2000 se abrieron numerosos supermercados (grandes superficies) en la periferia de las ciudades que se incluyen dentro de las zonas urbanas. Han venido acompañados de cambios sustanciales en los patrones de movilidad y modelo de consumo, pero no alcanzan la dimensión ni relevancia de los nuevos centros comerciales y de ocio propios de las grandes conurbaciones.

De todas formas en la Región apenas se encuentran áreas con procesos de metropolización mínimamente maduros, aunque sería interesante estudiar las áreas en las que se están configurando nuevas áreas urbanas plurimunicipales.

Tabla 2. Evolución del modelo territorial. Peso relativo de los distintos usos de suelo artificial

ÁMBITO	NÚCLEOS 10.000-20.000 HAB 1990		NÚCLEOS 25.000-100.000 HAB 1990		NÚCLEOS HAB. 100.000-500.000	
	NUEVOS DESARROLLO S		NUEVOS DESARROLLO S		NUEVOS DESARROLLO S	
ZONAS URBANAS/SUELO ARTIFICIAL (%)						
ESPAÑA	16	43	20	34	71	35
REGIÓN CENTRO	70	29	98	30	80	86
CASTILLA Y LEÓN	11	25	70	12	15	23
CASTILLA LA MANCHA	17	15	37	46	51	83
EXTREMADURA	78	18	90	22	80	43
SUELO INDUSTRIAL Y COMERCIAL/SUELO ARTIFICIAL (%)						
ESPAÑA	17	28	16	26	12	23
REGIÓN CENTRO	12	31	16	37	18	33
CASTILLA Y LEÓN	8	26	17	39	23	32
CASTILLA LA MANCHA	12	39	17	25	14	6
EXTREMADURA	17	30	13	38	7	17
SUELO INFRAESTRUCTURAS (%)						
ESPAÑA	8	18	6	19	7	21
REGIÓN CENTRO	8	36	4	15	12	11
CASTILLA Y LEÓN	0	27	2	23	3	8
CASTILLA LA MANCHA	16	30	9	6	34	13
EXTREMADURA	0	10	0	31	18	18
SUELO EXTRACCIÓN Y VERTIDO/SUELO ARTIFICIAL (%)						
ESPAÑA	4	0,5	5	5	6	6
REGIÓN CENTRO	11	18	10	10	1	4
CASTILLA Y LEÓN	24	22	6	6	1	0
CASTILLA LA MANCHA	5	3	10	12	0	0
EXTREMADURA	5	15	17	8	0	11
SUELO EN CONSTRUCCIÓN/SUELO ARTIFICIAL (%)						
ESPAÑA	3	5	2	9	1	9
REGIÓN CENTRO	0	3	3	-3	2	2
CASTILLA Y LEÓN	0	0	5	-7	3	5
CASTILLA LA MANCHA	0	4	1	6	0	0
EXTREMADURA	0	8	-7	-23	0	0
SUELO ZONAS VERDES/SUELO ARTIFICIAL (%)						
ESPAÑA	2	6	2	7	1	6
REGIÓN CENTRO	0	0	1	3	2	10
CASTILLA Y LEÓN	0	0	1	3	2	11
CASTILLA LA MANCHA	0	0	1	3	2	9
EXTREMADURA	0	0	3	2	0	9

6. CUESTIÓN DE MÉTODO

Si bien la base de datos del CLC es una herramienta útil y básica, ha de ser complementada y reinterpretada con criterios urbanísticos para poder realizar de una manera coherente el análisis de los cambios de modelos urbano y territorial. Además ampliar el horizonte temporal solo sería posible acudiendo a otras fuentes y cartografías. Ello permitiría corroborar cuándo se han producido las principales transformaciones en el modelo urbano y territorial.

6.1. Discrepancia entre las fuentes de datos

Buena parte de la investigación se basa en el análisis cuantitativo de los datos públicos disponibles sobre ocupación de suelo. Durante el proceso de análisis afloraron diferencias sustanciales entre las distintas fuentes. Esto supone un claro desafío para poder abordar con éxito los objetivos planteados.

Los datos de ocupación de suelo que se comparan -estatales y provinciales- proceden de la explotación por distintas instituciones de la misma fuente original, el proyecto CLC. Las diferencias pueden ser achacadas en parte a que se haya trabajado con distintos niveles pero también a la aplicación de diferentes criterios en la interpretación de la base. Esto se pone de manifiesto al comparar por ejemplo las cifras de suelo artificial ocupado por infraestructuras. El Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE) registra en la Región Centro valores diez veces superiores a los publicados en la EEA. Como quiera que los valores del OSE se aproximan a los de la Dirección General de Carreteras, se pueden considerar más ajustados a la realidad y en consecuencia se plantea si para el resto de los epígrafes también la explotación del OSE ha sido más adecuada.

6.2. Nomenclatura poco clara

Es necesaria una reflexión sobre los propios conceptos de tejido urbano continuo y discontinuo empleados en el CLC. Estos epígrafes ocultan gran disparidad de situaciones que es necesario tener en cuenta a la hora de evaluar el cambio de modelos urbanos.

Por otra parte al analizar en detalle la Región Centro cabe cuestionar si la adscripción de suelos a un determinado epígrafe ha sido siempre la más oportuna. Por ejemplo si los vertederos fuesen contabilizados como suelos de extracción y vertido y no como suelos industriales, se modificaría de manera importante, al menos en el caso de la Región Centro, la comprensión del impacto indirecto de las ciudades en el territorio y del peso creciente de los flujos de residuos. Tampoco considerar las depuradoras dentro del epígrafe 1.2.1 Suelos industriales y comerciales o dejar los embalses fuera de los suelos artificiales ayudan en la tarea de reconocer la demanda creciente de suelo que es necesaria para mantener funcionando la ciudad. Cambiando los epígrafes se vería que lo que crece no son los usos productivos -que con la deslocalización-globalización cada vez se sitúan en lugares más lejanos- sino los usos asociados al propio metabolismo urbano, como depuradoras o vertederos. Otro aspecto que queda oculto por la metodología del proyecto CLC es la manera en que el suelo no urbanizable está colonizado por las edificaciones.

7. LOS PROBLEMAS DE LA EFICIENCIA

7.1. Consumo de suelo ¿para quién?

Por un lado, los indicadores que relacionan el nuevo suelo ocupado por usos artificiales a lo largo del periodo en cuestión y el incremento poblacional han dejado claro que el consumo de suelo se desvincula de la evolución demográfica. Pero por otro se constata que **buena parte del consumo de suelo artificial no urbano tiene carácter supramunicipal, se destina a cubrir demandas y necesidades de la ciudad existente, no de los nuevos desarrollos y generan infraestructuras de paso entre Madrid y las regiones más activas de la costa, así como otros espacios de servicio para las áreas metropolitanas con las que colinda.** Es el caso de los suelos destinados a infraestructuras, que evidentemente dan servicio al conjunto de los ciudadanos, no solo del municipio afectado. Lo mismo se puede decir de los suelos ocupados por grandes centros comerciales o grandes equipamientos, o de los suelos destinados a canteras o vertederos, o de las grandes zonas verdes y recreativas como campos de golf. Esto es sin duda un motivo más de alarma, pues es evidente que la ciudad ya consolidada sigue generando nuevas afecciones en el territorio y no es previsible que el proceso se vaya a detener, mucho menos a revertir.

Fijar indicadores que relacionan el consumo de suelo con el incremento de la población tiene un problema metodológico de difícil solución. **El consumo de suelo no está vinculado al crecimiento demográfico ni viceversa.** Si el ritmo de crecimiento de la población se acelera, como ha sucedido en los últimos años por causas que quedan fuera del alcance del urbanismo y de la planificación, las conclusiones sobre eficiencia pueden ser muy diferentes. Aunque el modelo de expansión que ha existido entre 1990 y 2000 se mantenga, se podría interpretar en términos de cambio de tendencia y reversión de la ineficiencia.

7.2. Eficiencia histórica

Una vez hechas las anteriores aclaraciones se puede pasar a valorar cómo ha cambiado, globalmente para el conjunto del Estado, la situación entre 1990 y 2000. Las cifras de consumo de suelo artificial por habitante son contundentes. En 1990 España se situaba entre los países europeos más eficientes en ocupación de suelo artificial. Pero entre 1990 y 2000 el consumo de suelo ha crecido muy por encima de la población.

Tabla 3. Consumo de suelo artificial por habitante y por vivienda

MZ SUELO/ HAB	NÚCLEOS 10.000-25.000 HAB (RANGO 1)			NÚCLEOS 25.000-100.000 HAB (RANGO 2)			NÚCLEOS 100.000-500.000 HAB (RANGO 3)			NÚCLEOS 500.000 HAB (RANGO 0)		
	1990	2000	NO	1990	2000	NO	1990	2000	NO	1990	2000	NO
ESPAÑA	240	283	843	178	213	585	108	130	1.052	78	93	90
REGION CENTRO	221	291	1.248	188	230	1.052	130	178	19.335	NO EXISTEN		

Para el conjunto de España la superficie de suelo artificial por persona es inversamente proporcional al tamaño del núcleo. En los municipios menores de 10.000 habitantes cada persona consume en 2000 cinco veces más superficie de suelo artificial que los municipios de más de 500.000 habitantes (526 frente a 93 m² suelo art/hab). En la Región Centro se observan diferencias sustanciales no solo entre los distintos rangos municipales sino también entre las distintas comunidades. En Extremadura el comportamiento es justo el opuesto y son los núcleos menores, (10.000-25.000 habitantes) los que arrojan menores valores de consumo de suelo por habitante. En Castilla La Mancha los valores para los distintos rangos se asemejan, mientras que el comportamiento de Castilla y León se asemeja al del conjunto de España, si bien con valores medios inferiores.

No se puede confundir consumo de suelo con huella ecológica, ya que evidentemente el territorio necesario para el funcionamiento de las ciudades excede el de sus términos municipales y es mucho más amplio que el ocupado por suelos artificiales. Además buena parte de los suelos artificiales que necesitan para su funcionamiento y/o que utiliza su población se sitúan en otros municipios y los patrones de consumo, movilidad y ocio tienden a incrementar el radio de incidencia de la población de las grandes ciudades sobre el territorio.

En cualquier caso se observa una tendencia global de creciente expansión de suelos artificiales. Hasta ahora la existencia de un patrimonio urbano histórico construido según pautas de mayor densidad (ciudad compacta) actúa de manera inercial ralentizando la evidencia de la transformación del modelo de ocupación del territorio. Esa transformación sí que queda patente cuando se analizan los datos de los nuevos desarrollos. Y cuando el peso relativo de estos últimos alcance su masa crítica, nos situaremos en un punto de no retorno, pues empezarán a ser esos altos valores los que constituyan el factor de inercia. Tampoco puede plantearse la eficiencia en el consumo de suelo es un fin en sí mismo. Áreas urbanas desarrolladas con parámetros de muy alta densidad son eficientes, pero carecen de los adecuados equipamientos y condiciones que garanticen la calidad de vida para sus habitantes.

En la Región Centro las ciudades más eficientes se encontraban en 1990 en Castilla y León. Las diferencias con respecto a Castilla la Mancha y Extremadura pueden obedecer, al menos en parte, a las propias condiciones topográficas y geográficas. Sin embargo esa eficiencia no las ha convertido en áreas atractivas para la población ni en zonas dinámicas y florecientes. Queda por ver qué efecto han tenido los desarrollos de infraestructuras y los nuevos usos y actividades implantados entre 1990 y 2000.

8. CONCLUSIONES

- j. Si bien la base de datos del CLC es una herramienta útil y básica, ha de ser complementada y reinterpretada con criterios urbanísticos para poder realizar de una manera coherente el análisis de los cambios de modelos urbano y territorial.

- k. Se ha producido un cambio en el modelo urbano de las ciudades de la Región Centro, en el que los tejidos continuos que configuran calles tradicionales dejan paso a tejidos con alta presencia de vegetación propios de urbanizaciones residenciales.
- l. El cambio de modelo urbano ha sido total en las ciudades de rango menor, de entre 10.000 y 25.000 habitantes. Castilla y León, con una pobre articulación territorial, es el área donde el cambio de modelo urbano se ha experimentado con más fuerza.
- m. En la fuerte expansión de usos artificiales los protagonistas han sido las infraestructuras y los usos ligados a actividades económicas. Las zonas urbanas por el contrario, pierden peso relativo en el conjunto de los suelos artificiales.
- n. El modelo territorial no ha experimentado cambios en cuanto a localización de los usos pero sí que ha habido un crecimiento antes desconocido en la superficie ocupada por los mismos.

9. PERSPECTIVA

Durante el desarrollo de la investigación han salido a relucir varios aspectos que necesitarían un examen en detalle:

- o. Para la correcta interpretación de los indicadores de consumo de suelo sería necesario estudiar previamente qué cantidad de las nuevas viviendas corresponden a nuevos desarrollos urbanos.
- p. La explotación de datos del CLC ha de ser complementada con otras fuentes y debe ser reinterpretada con criterios urbanísticos para poder realizar de una manera coherente el análisis de los cambios de modelo urbano y territorial.
- q. Analizar de manera sistemática la localización de nuevos usos permitiría identificar qué patrones o tipologías se repiten, dónde y por qué. ¿Qué pautas se pueden encontrar en el fenómeno? ¿cuál es la incidencia del teórico eje de desarrollo del norte o en qué medida se ha incorporado el área a la región funcional de Madrid? y ¿qué traducción espacial tienen estas relaciones? ¿Cómo crecen los espacios menos competitivos en un contexto de globalización?
- r. Estudiar qué parte de los crecimientos se han producido al servicio de la conexión entre el área metropolitana de Madrid o como espacios artificiales al servicio directo de ésta, desde áreas de logística a urbanizaciones de segunda residencia.

9.1. Análisis de tendencias

En breve estará disponible la versión de CLC para 2005. Sería esclarecedor actualizar los datos y poder comparar cómo han evolucionado los distintos suelos artificiales desde 2000, con el objetivo de comprobar si se agudizado, estabilizado o ralentizado el consumo de suelo desproporcionado.

El estudio se ha basado en el análisis de la evolución de las ciudades agrupadas según su rango demográfico. Pero hay otro campo que sería preciso explorar. Las dinámicas en torno a las áreas urbanas o metropolitanas, (con las matizaciones propias de la Región objeto del estudio) siguen procesos acelerados de transformación. ¿Se están concentrando en ellas los procesos de expansión? ¿Con qué modelos? ¿Qué relaciones se establecen y qué impacto territorial tienen? Sería también revelador explorar la evolución de los indicadores socio económico en la región, para comprobar hasta que punto la inversión en infraestructuras y los desarrollos urbanos se han traducido en mejoras para el conjunto de los habitantes.

9.2. Reencontrar el interés público y el bien común

Por último queda pendiente esclarecer cuál ha de ser el papel del urbanismo y cómo se puede servir mejor el interés público, ¿Qué enfoques y estrategias sería conveniente adoptar para atajar los problemas identificados? ¿Cómo interactuar con otros planes y estrategias ya en marcha como las Agendas 21? ¿Cómo orientar la transformación territorial y urbana, para reducir los impactos negativos en el medio natural y en el paisaje, preservar la biodiversidad y los valores culturales? ¿Qué instrumentos son adecuados para las distintas escalas de intervención?

La contestación a estas preguntas pasa por contar con un diagnóstico matizado de la diversidad de situaciones existentes, al cual este estudio pretende contribuir.

10. BIBLIOGRAFÍA

BAIGORRI, Artemio. (1995). "Comarcalización en Extremadura. Materiales para el debate". Conferencia en las I Jornadas sobre Ordenación del Territorio en Extremadura, Cáceres, 1995

CEBRIAN, Francisco; CEBRIAN, Aurelio. (2000) Los desequilibrios en la estructura urbana de Castilla la Mancha. *Papeles de Geografía*, Universidad de Murcia. Murcia julio/diciembre 2000 N° 032. pg 45/59
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/407/40703204.pdf>

DE LAS RIVAS SANZ, Juan Luis; SANTOS Y GANGES, Luis; PASTOR ANTOLÍN, Luis Jesús; PEIRET I CARRERA, Antonio. *Desarrollo territorial e infraestructuras de transporte en Castilla y León*. Documento Técnico para el Consejo Económico y Social de Castilla y León.

EUROPEAN COMMISSION (1999). *ESDP European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Luxembourg, European Communities Publication Office.

EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (1995). *Corine Land Cover*. Commission of the European Communities

EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (2006). *Urban Sprawl in Europe. The ignored challenge*. Commission of the European Communities

FREY, H (1999). *Designing the City: Towards a More Sustainable Urban Form*. London/New York. Taylor & Francis

GALLOZZI, P L & GUERRIERI, L (2005). *Murbandy type indicatos. Urbans prawl and green urban areas*. ETC/TE

GANAU CASAS, J. VILAGRASA IBARZ, J (2003). Ciudades medias en España: Posición en la red urbana y procesos urbanos recientes. N°3 de la *Colección Mediterráneo Económico*. Caja Rural Intermediterránea

HERNÁNDEZ AJA, A (2000). *La ciudad de los ciudadanos*. Madrid. Ministerio de Fomento

MINISTERIO DE FOMENTO (2005). *PEIT, Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte*. 2005-2020. Madrid, Mtro Fomento.

OSE (2006). *Cambios de ocupación del suelo en España*. Implicaciones para la sostenibilidad. Madrid. Ministerio de Fomento

RUIZ, Francisco. Proyecto AUDES.

<http://alarcos.inf-cr.uclm.es/per/fruiz/pobesp/dat/munic.htm>

SERRANO MARTÍNEZ, J M (2005). *Convergencia regional y polarización territorial e n España. Un devenir complejo*. Boletín Económico de ICE nº 2830, del 10 al 16 de enero de 20



La actuación de los diferentes instrumentos de planeamiento en un mismo ámbito espacial: la franja costera del municipio de Telde (isla de Gran Canaria)

Silvia Sobral García

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

RESUMEN:

Esta ponencia plantea una reflexión sobre la implicación de los diferentes instrumentos de planeamiento sobre un mismo ámbito espacial para detectar si la ordenación territorial “en cascada” funciona y existe, por tanto, una coincidencia en el esquema general de ordenación. O por el contrario, las principales determinaciones entre los distintos rangos escalares presentan desajustes y las acciones de cada instrumento están poco coordinadas.

1. INTRODUCCION

El planeamiento insular de la isla de Gran Canaria, (PIO) como instrumento con un rango operativo superior y dotado de un esquema normativo vinculante, tiene potestad y la utiliza para que las diferentes estrategias locales-municipales derivadas del planeamiento municipal se adecuen a él para conseguir un modelo territorial conjunto para la isla.

En este sentido, no hay que olvidar que los Planes Insulares de Ordenación tienen potestad sobre el planeamiento municipal en la delimitación de las siguientes zonas del territorio:

- zonas que se deban salvaguardar del proceso urbanizador y/o edificatorio, porque su transformación sería incompatible con el desarrollo sostenible de la isla.
- zonas que deban destinarse al sector primario, y en especial a usos forestales, agrarios, o extractivos por sus especiales características naturales.
- zonas aptas para el desarrollo de nuevos espacios turísticos, delimitando los Planes Insulares los sectores aptos para urbanizar y reservándose a los Planes Generales la formalización de su ordenación³⁵⁰.

³⁵⁰ Consejo Económico Social de Canarias (CES) Informe anual. Las Palmas de Gran Canaria 2003 pp. 437

Pero también hay que recordar que los Planes Generales como instrumentos legales de diseño y clasificación de suelo, anteriores a la ordenación insular, han actuado de forma unitaria y poco coordinada a nivel territorial con sus espacios limítrofes. Ello ha contribuido a potenciar y defender los intereses de cada municipio, sobre todo los de ámbitos costeros, implicados en el desarrollo turístico, permitiendo un consumo de suelo muy alto, actividades poco coherentes con la realidad territorial, pérdida de espacios agrícolas en los sectores mas sometidos a la presión urbanizadora, etc.

En definitiva, un planeamiento municipal cuyas decisiones, en muchos casos, parecen responder más a intereses políticos y particulares que a una ordenación respetuosa con la realidad del territorio, de acuerdo al modelo planteado desde el Plan Insular, pudiéndose hablar de planeamientos que no se interfieren en sus determinaciones, e incluso se contradicen en sus grandes líneas de actuación.

Pues bien, para analizar estas cuestiones vamos a tomar como marco de referencia territorial la franja costera del municipio de Telde, en el este de la isla de Gran Canaria. Un claro ejemplo de espacio periférico de carácter agrícola pero muy transformado tras la implantación de la Autovía GC 1, la mayor infraestructura viaria de la isla, que trajo consigo la aparición de nuevas funciones económicas alrededor de la misma, dando lugar a importantes cambios de usos de suelo y a fuertes expectativas de crecimiento.

Una vez delimitado el ámbito de estudio, vamos a considerar las grandes líneas de actuación que proponen ambos documentos de planeamiento para establecer, en función de los resultados, las coincidencias o desacuerdos que se detectan en sus determinaciones.

En concreto, los documentos que vamos a examinar son: *la zonificación de usos* del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (2004), donde se define la caracterización de cada uno de los ámbitos insulares desde la óptica de la valoración, mantenimiento o protección de sus valores paisajísticos y de sus usos. Y *la categorización de suelo* que propone el Plan General de Ordenación Urbana de Telde (2002/2005), donde se establecen las categorías de suelo definidas por ley, cada una con un régimen propio y diferenciado.

Para la representación y análisis de este proceso, hemos utilizado un Sistema de Información Geográfica, tomando como base de partida la cartografía digital de la zona de 1996 reflejando, mediante ficheros alfanuméricos, los usos de suelo y la superficie cultivada en estos momentos.

A esta base cartográfica le hemos superpuesto la *zonificación de usos* del Plan Insular y la *categorización de suelo* del Plan General, añadiendo sus respectivas bases de datos, para comparar la situación de partida con las modificaciones que incorporan ambas figuras de planeamiento.

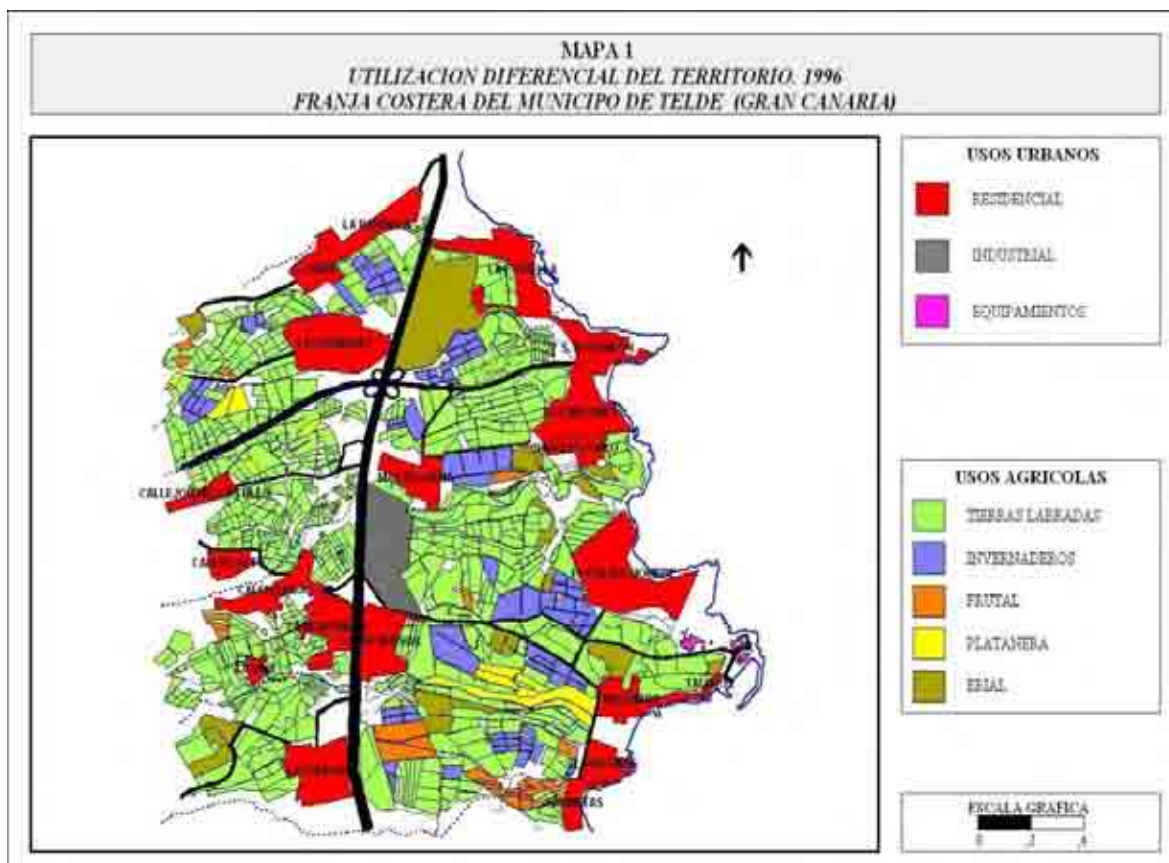
2. CARACTERIZACION DEL ESPACIO COSTERO DE TELDE

Hasta 1950, el sector costero del municipio de Telde, debido a sus favorables condiciones topográficas y climáticas, constituía un enclave agrícola de gran valor formado por cultivos de plátanos, tomates y productos hortofrutícolas, que ocupaban la plataforma costera y los cauces de barrancos, asociados a pequeños caseríos de hábitat disperso que servían de alojamiento a la población trabajadora.

Cuando se construye la autovía GC-1 que comunica la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria con el sur de la isla, donde se desarrolla un modelo turístico de sol y playa, la zona costera de Telde adquiere una enorme importancia por su situación estratégica entre la capital y el principal enclave turístico insular.

Comienza entonces la transformación de este espacio con la incorporación de nuevas actividades residenciales y productivas a costa de suelo rústico. Esta reconversión tuvo lugar en aquellas zonas donde el suelo estaba sometido a mayor presión urbanizadora, sobre todo alrededor de la autovía, donde se apoyan directamente la mayor parte de los nuevos usos, y en la costa, que se coloniza con urbanizaciones de baja densidad.

El resultado es una franja costera muy antropizada, por la forma e intensidad con que se han ido implantado las diversas actividades, junto a un deterioro paisajístico considerable, sobre todo en el entorno de las principales vías de comunicación, donde la urbanización difusa se mezcla con vacíos intersticiales y suelo agrícola, produciendo un impacto negativo sobre la percepción del territorio.



En 1996 nos encontramos con un espacio caracterizado por la multifuncionalidad desde el punto de vista económico y social, siendo los usos más representativos los residenciales y agrícolas, aunque también son de destacar algunos sectores de producción como la industria y el comercio, así como equipamientos de tipo asistencial.

En lo que respecta al *uso residencial*, la construcción del sistema de asentamientos que se ha realizado mayormente a expensas de propiedades agrícolas, es el resultado de las distintas operaciones que se han sucedido sobre el suelo a lo largo del tiempo y responden a situaciones diferenciadas en cuanto a las formas de gestión y peculiaridad del ordenamiento, dando lugar a diferentes tipos de crecimiento:

- Actuaciones ex novo, que surgen como consecuencia de la reconversión de antiguas fincas rústicas en urbanas, al margen del planeamiento, dando lugar a asentamientos de tipo marginal. Este tipo de núcleos, localizados en torno a la autovía, se caracterizan por un perímetro irregular adaptándose el contorno urbano a la forma de la propiedad original.
- Urbanizaciones de baja densidad localizadas en la costa que se formalizan por medio de proyectos destinados a uso vacacional, aunque actualmente constituyen complejos residenciales permanentes. Al localizarse sobre emplazamientos costeros se amoldan a la topografía, dando lugar a trazados más ricos y variados en soluciones.
- Antiguos núcleos rurales, localizados más hacia el interior, que han crecido a partir de edificaciones de autoconstrucción. En este tipo de tramas, los

elementos contruidos se alinean alrededor de una vía de comunicación, que funciona, no solo como eje de relación, sino como soporte para ordenar el tejido urbano.

- Polígono de viviendas sociales con tipología de bloque, que también tienen su representación en la zona, constituyendo el de Las Remudas el único proyecto de este tipo, en torno a la autovía.

En cuanto al *uso agrícola*, presenta en estos momentos una importancia todavía considerable desde el punto de vista espacial, al ocupar gran parte de la superficie útil.

- Las tierras labradas, dedicadas mayormente al cultivo de tomates, constituyen la producción más significativa, con un total de 379 Has.
- Los invernaderos, que se localizan principalmente entre la autovía y la costa, con una extensión de algo más de 55 Has, le siguen en importancia.
- En tercer lugar, se situarían los frutales y las plataneras, que aparecen de forma más puntual, en torno a los cauces de barrancos, ocupando en conjunto una superficie de 36 Has.
- Finalmente, habría que hablar del erial con una extensión que supera las 50 Has, siendo muy significativa la mancha localizada en el sector norte de la autopista, que se destinará en los años siguientes a la creación de un parque comercial.

En lo concerniente a la estructura de la propiedad, existe una diferencia clara entre el sector comprendido entre la autopista y la costa, con fincas de tipo medio en torno a las 5 Has, aunque con una distribución parcelaria muy fragmentada para propiciar el policultivo. Y el sector localizado al oeste de la autopista con una compartimentación de la propiedad más minifundista.

Esta estructura de la propiedad, va a condicionar la reconversión de las fincas agrícolas en el sector costero donde una parte considerable de las mismas pasaran a ser recalificadas como suelo urbanizable por el Plan General.

3. LA ZONIFICACION DE USOS PROPUESTA POR EL PLAN INSULAR DE ORDENACION DE GRAN CANARIA

El planeamiento insular es un concepto relativamente nuevo, iniciado a finales de los años ochenta con la aparición de los primeros documentos jurídico-urbanísticos para ordenar el desarrollo espacial, económico y social del conjunto del Archipiélago Canario.

En la isla de Gran Canaria, el primer Plan Insular inicia su andadura en 1992 aunque su entrada en vigor no tendrá lugar hasta 1995 (PIOT/95). Esta primera edición conforma un modelo territorial de alcance estratégico orientado a la adecuación de la Isla como un producto turístico competitivo, con un papel de cobertura y planteamiento de criterios generales para la redacción del planeamiento municipal.

La aparición del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias en el 2000, motivó la tramitación de un nuevo

documento de planeamiento cuya aprobación definitiva tiene lugar en el año 2004. Este Plan Insular (PIO 2004) que constituye uno de los principales instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio es el primero de todo el archipiélago adaptado a la nueva Ley.

Esta segunda edición tiene un papel más complejo que la versión anterior, al definir, no solo el modelo de organización del territorio, sino al ordenar el espacio a través de instrumentos de extrema complejidad, llegando incluso a establecer una zonificación a una escala fácilmente confundible con la clasificación del suelo del planeamiento municipal.

Ello supone un cambio de orientación del planeamiento insular, que abandona su papel de mero coordinador de estrategias municipales para pasar a ser un documento más completo, siendo su principal aportación la *zonificación y ordenación de los usos de suelo* dotando a cada porción del espacio de un régimen normativo propio, para salvaguardar sus valores económicos y paisajísticos.

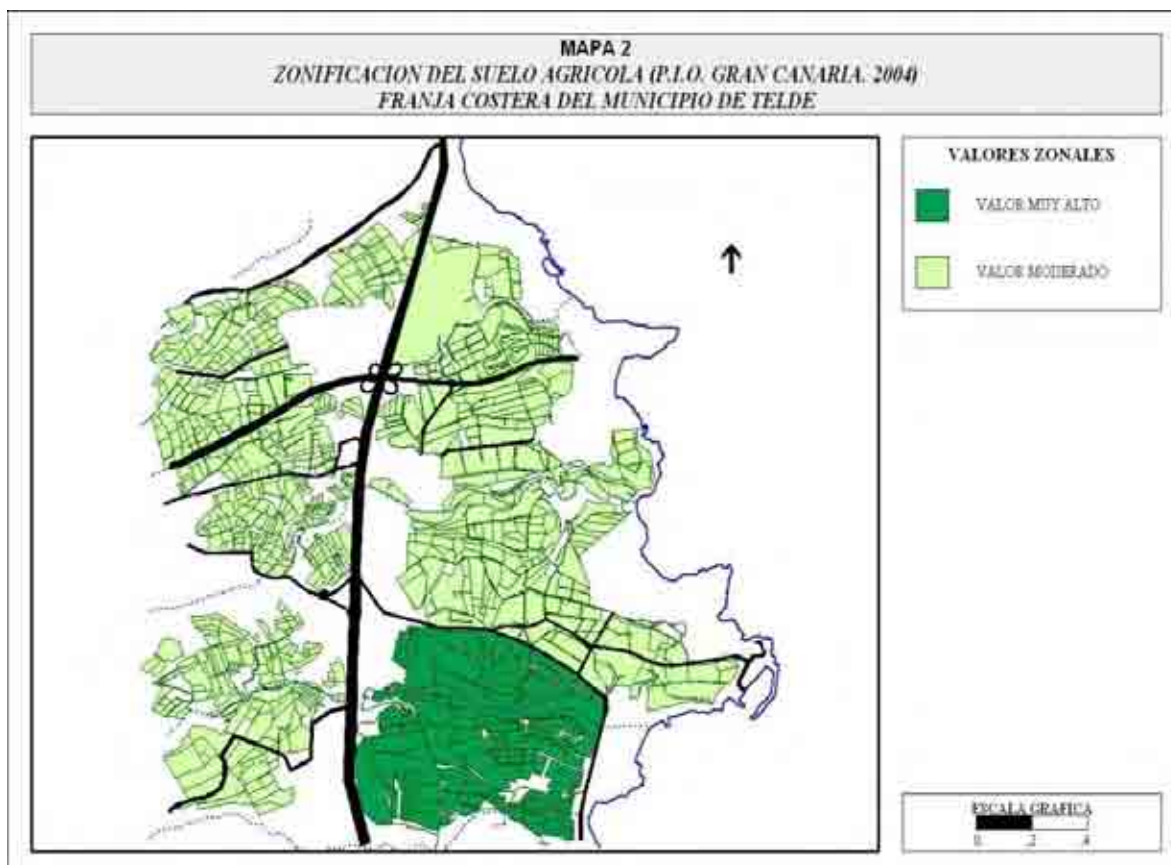
En lo que respecta al suelo agrario, si bien el PIO 2004 no desarrolla de manera específica un modelo para este tipo de suelos, si arbitra y favorece el equilibrio y desarrollo del uso agrícola para mantener las actividades vinculadas al sector primario y preservar los suelos más productivos de los procesos urbanizadores.

A este particular, no hay que olvidar que el modelo económico actual, sustentado de manera prioritaria en el turismo y los servicios, ha traído consigo la pérdida de peso del sector agrícola y un incremento del uso urbano, lo que supone, sin lugar a dudas, una incidencia negativa en el equilibrio del territorio³⁵¹.

Pues bien, tomando como referencia la zonificación del suelo agrícola agrupado por categorías según su valor, que se mide tanto por la concentración de actividad agrícola, como por su relación con otros valores de carácter paisajístico o natural, nos encontramos en la zona de estudio con los siguientes valores, tal como queda patente en el mapa que se adjunta a continuación³⁵².

³⁵¹ Ello supone, a nivel insular, que la superficie de suelo con aprovechamiento agrícola representa un 12,42% frente a los suelos urbanos con un 6% y los suelos urbanizables con un 2,7%.

³⁵² La delimitación que hace el PIO de estos suelos coincide con la superficie agrícola real de 1996



3.1. Zonas de muy alto valor agrario

El primer agrupamiento incluye los suelos con muy alto valor productivo actual y potencial, y que a nivel insular, se identifican con la agricultura de exportación, produciéndose una identificación con el sector agrícola más rentable económicamente y el de mayor nivel tecnológico.

La distribución espacial de este tipo de suelos en el conjunto de la isla, pone de manifiesto la importancia que tienen todavía las zonas de alto valor potencial y productivo, a pesar de la disminución que han sufrido estos suelos, y del peligro que puede suponer para el equilibrio territorial su pérdida o abandono frente a las posibilidades de revalorización que podrían adquirir como valor urbanístico, si no se pone una limitación clara a este proceso.

En el área de estudio estos valores se han adjudicado al sector más meridional, comprendido entre los barrancos de Silva y Melenara, con una superficie de aproximadamente 30 Has y donde se localizan los cultivos más diversificados y productivos de la zona.

Desde el enfoque de la conservación y permanencia propuesto por el PIO, estos suelos muestran una cierta incógnita en su futuro, si no se ejerce un control estricto en este sentido, ya que se encuentran inmersos con usos de predominio urbano, lo cual puede ser un incentivo para que entren en un proceso lento pero paulatino de abandono, y transformarse en el fenómeno que se conoce como

“erial social”, es decir bolsas de suelo vacío a la espera de futuros crecimientos que posibiliten el cambio de uso, sobre todo si tenemos en cuenta su localización estratégica.

3.2. Zonas con moderado valor agrario

Respecto a las zonas con moderado valor agrario, engloban la práctica totalidad de los suelos de este ámbito, rodeando los asentamientos de población, a un lado y otro de la autovía.

En cuanto a su delimitación ha prevalecido, en algunos casos, una valoración más relacionada con el nivel de explotación real de las fincas que con su valor potencial para la agricultura, lo cual ha favorecido la reducción de suelos agrícolas de valor y, consecuentemente, de un recurso cada vez más escaso.

Esta forma de interpretar los valores ha sido particularmente explícita en la zona costera del municipio en donde la clasificación ha sido, a nuestro parecer, más arbitraria, al conceder valores moderados a fincas con aptitudes para el cultivo, contradiciendo con ello el Artículo 55.b del TRLOTENC (Texto refundido de la ley de ordenación del territorio y espacios naturales de Canarias 2000) que especifica la protección para aquellos terrenos idóneos, al menos potencialmente, para aprovechamientos agrarios.

En este sentido, constituyen los suelos más atractivos para futuros crecimientos ya que desde la perspectiva de la ordenación propuesta por el PIO, se considera que puede contemplarse la modificación de su uso, cuando queden plenamente justificados los cambios necesarios. Por tanto, no cabe duda que por su localización y por la fuerte especulación que existe pueden constituir la base de futuros crecimientos vinculados a los procesos de expansión de los núcleos de población existentes y los usos productivos que están colonizando la zona.

4. LA CATEGORIZACION DE SUELO DERIVADA DEL PLAN GENERAL DE ORDENACION URBANA DE TELDE

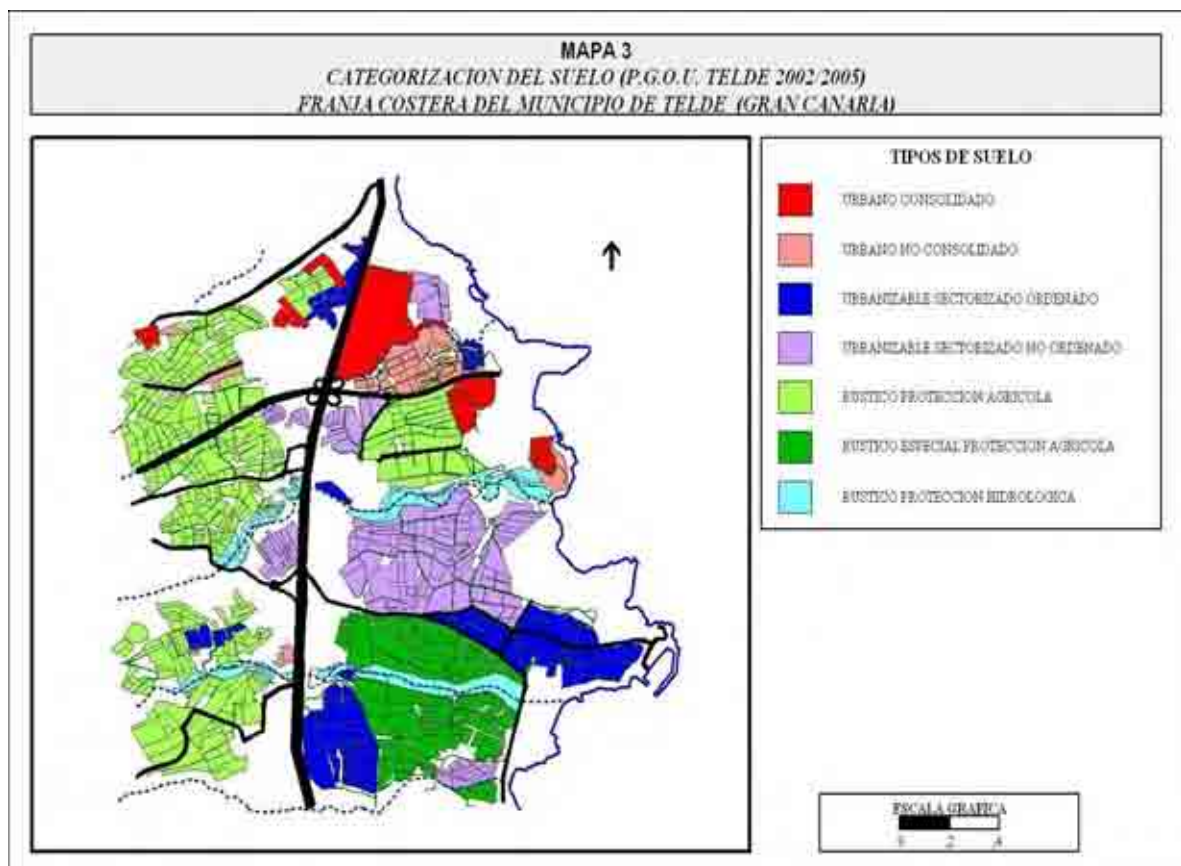
El primer Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Telde se realiza en 1975. Posteriormente, y tras algunas revisiones, se redacta una nueva versión en 1995 que se actualiza en el año 2002 para adecuarse, al igual que el resto de los instrumentos de planeamiento, a la nueva Legislación de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias (Decreto Legislativo 1/2000).

Dentro de la estrategia local-municipal derivada de esta nueva legislación, los Planes Generales, aparte de establecer la ordenación estructurante del territorio municipal, deben favorecer el uso racional de los recursos económicos, junto con la salvaguardia de los parámetros ambientales, para poder conjugar la proyección espacial del concepto de “desarrollo sostenible”, con el reconocimiento de la condición de fragilidad del territorio insular.

Posteriormente se presenta una nueva revisión en el año 2005 para ajustarse a las Directrices de Ordenación General y del Turismo (Ley 19/2003), ley que entiende que “la definición de un marco territorial para el archipiélago, no podía ser eficaz, si simultáneamente no se diseñaba una ordenación general y sectorial para el turismo desde una perspectiva de sostenibilidad”. Sin embargo el avance de este Plan General no es aprobado por lo que el documento vigente sigue siendo el de 2002³⁵³.

En el caso de Telde, el modelo teórico que se propone, por parte de ambos documentos de planeamiento, se basa en mantener la mezcla de lo rural y lo urbano, frente a la masificación del proceso urbanizador y la desvertebración del suelo rústico, protegiendo los usos agrícolas que contribuyan a la defensa del territorio y garanticen el equilibrio económico interno. Es decir modelos de ocupación que frenen la contención de los crecimientos urbanos y respeten, en la medida de lo posible, el suelo rustico.

Sin embargo, en la práctica, estos objetivos no se cumplen, ya que el rescate y protección del medio rural queda en entredicho frente a la desaparición de importantes terrenos de cultivo a favor de la urbanización, y la inexistencia de programas económicos o acciones concretas de ayuda a la explotación agrícola.



³⁵³ Esta revisión del Plan General 2005 fue duramente criticada por los diferentes grupos políticos y ecologistas por presentar una documentación deficiente así como por un contenido poco ajustado a realidad municipal.

Así, tomando como referencia la *categorización de suelo* del Plan General y poniéndolo en relación con la situación previa de 1996 y con la *zonificación de usos* del PIO, se detecta como el modelo propuesto y la realidad difieren de forma significativa, ya que no se pone freno a un consumo de suelo desmesurado derivado de los nuevos crecimientos previstos, ni se hace frente al abandono de áreas agrícolas.

Por tanto, una cosa es el modelo territorial que se plantea y otra es como se consume y se ocupa realmente ese espacio, de acuerdo al modelo económico establecido y a unas reglas de juego determinadas por diferentes intereses particulares y municipales que parecen no plantearse la dicotomía entre el consumo de espacio y la racionalidad del proceso

4.1. El suelo urbano

El nuevo suelo urbano, tanto consolidado como sin consolidar, supone alrededor de 630.000 m² y se ciñe a una serie de parcelas de diferente tamaño, calificadas por el PIO como de *valor agrícola moderado*, localizadas en los alrededores de los núcleos urbanos ya existentes.

Aunque la totalidad de estas propiedades estaban en explotación, según los datos de 1996 y destinadas mayormente a tomates e invernaderos, su proximidad a zonas urbanas ha actuado como elemento de decisión a la hora de ser reclasificados como suelos urbanos, particularmente los terrenos intersticiales, que se utilizan, tanto para vivienda como para dar solución a las necesidades devenidas en materia de dotaciones y equipamientos³⁵⁴.

La excepción a esta situación de partida viene dada por la gran propiedad localizada en el sector septentrional de la autopista que figuraba como erial en 1996, aunque ya en estos años se estaba construyendo sobre ella el Parque comercial de La Estrella, que ha supuesto un gran dinamismo económico en el entorno, por lo que el Plan General asume una situación de hecho en un suelo ya transformado.

4.2. El suelo urbanizable

Este tipo de suelo entendido como los nuevos crecimientos que el planeamiento municipal asume para hacer frente al desarrollo poblacional, así como a posibles demandas de orden económico o social, supone en la zona 1.710.000 m² (730.000 m² corresponden al suelo urbanizable sectorizado ordenado y 980.000 m² para el sectorizado no ordenado).

³⁵⁴ A tenor de las cifras de ocupación, parece que el suelo previsto, tanto para uso residencial, como para equipamientos, esta sobredimensionado, pues según la Memoria de Información del PGOU de 2005, en noviembre de ese mismo año, tan solo se había desarrollado el 26,3% del suelo urbano no consolidado en todo el término municipal (pp. 16-17).

A este respecto, llama poderosamente la atención la “voracidad” de este nuevo consumo de suelo, puesto que es prácticamente la misma cantidad que el espacio ya urbanizado, utilizado tanto para uso residencial como industrial, que suma alrededor de las 180 Has, lo que supone una duplicación de la superficie ocupada actualmente.

En cuanto a su localización, el suelo urbanizable se centra más en el ámbito comprendido entre la autopista y la costa en donde se concentran los sectores de mayor superficie, dadas las mejores perspectivas de desarrollo, mientras que en la parte situada al oeste, el suelo urbanizable se limita a propiedades intersticiales que completan las zonas urbanizadas.

Por tanto, está claro que el soporte de esa nueva urbanización es la plataforma costera, un espacio urbano en franca expansión desde los años ochenta, que ha visto transformar su esencia agrícola en favor de un tejido heterogéneo, donde sobresale el elemento constructivo frente a los tradicionales entornos rurales.

En lo que se refiere al valor agronómico propuesto por el PIO, las fincas que se incluyen en esta categorización de suelo, aparecen en su mayor parte como de *valor moderado*, aunque ello no significa que no estuvieran en explotación o con buenas condiciones para estarlo (de hecho en 1996 estas tierras se encontraban prácticamente todas cultivadas),

Asimismo se incorporan a esta nueva recalificación de suelo, dos propiedades que suman algo más de 300.000 m², localizadas en el sector meridional, consideradas como de *muy alto valor*, y que en 1996 aparecían cultivadas con frutales invernaderos y tomates, hecho que potencia la desmembración de un suelo de alto agrícola de gran interés, en beneficio de la especulación inmobiliaria.

A este propósito, el Plan parece olvidarse, tal como apunta en su memoria, de proteger aquellos usos agrícolas dignos de salvaguardarse por su valor agronómico y para garantizar el mantenimiento del sector primario, ya que no hay ninguna acción decisiva destinada a preservar el suelo rústico para la producción agrícola que, año tras año, ha ido reduciéndose de forma drástica en el municipio de Telde³⁵⁵

Los usos primordiales a los que se destina el suelo urbanizable y que son objeto de potentes expectativas inmobiliarias, son las figuras de parques especializados, áreas industriales y equipamientos deportivos y de ocio, elementos estratégicos de destacado consumo de suelo que se insertan en el espacio a modo de grandes piezas urbanísticas estructurantes, que al repetirse por el territorio acaban compitiendo entre sí.

En uno u otro caso, estamos hablando de crecimientos de cierto calado y capacidad de transformación del espacio, sobre todo si tenemos en cuenta el

³⁵⁵ Según cifras del Instituto Canario de Estadística, en 1984 la superficie agrícola en el municipio de Telde alcanzaba 1028 Has y en el año 2000 esta cantidad se ha reducido a 440 Has, lo que demuestra la pérdida de la agricultura como actividad económica y la crisis a la que está sometido este sector

volumen de suelo urbano ya existente y las necesidades reales de suelo recreativo/industrial en este entorno costero³⁵⁶

El uso residencial constituye el segundo destino de los crecimientos previstos para acometer las supuestas necesidades de suelo para viviendas, destinadas a una demanda de tipo medio a la que se oferta tipologías mayormente unifamiliares.

La implantación de este tejido residencial se justifica como un mecanismo para regularizar la trama urbana existente, siendo por tanto su principal función la de actuar como elemento cohesionador y de mejora de los asentamientos ya constituidos, además de las nuevas dotaciones y equipamientos que también se incorporan como ingrediente básico de estos nuevos desarrollos.

En ambos supuestos se tienen dudas sobre la correcta racionalidad geográfica de la consolidación del corredor costero de Telde en relación a la situación de partida y a las necesidades de suelo tanto industrial como residencial derivadas de una planificación económica sobredimensionada.

4.3. El suelo rústico de protección

Los suelos rústicos de protección incluyen aquellos terrenos que por su idoneidad, al menos potencialmente, contienen o son susceptibles de contener aprovechamientos agrarios, pecuarios o hidrológicos. Dentro de la zona de estudio se han categorizado tres tipos:

- protección agraria y especial protección agraria, integrados por los terrenos tradicionalmente agrícolas que por sus características agrológicas se aconseja el mantenimiento de su potencial productivo.
- protección hidrológica compuestos por los suelos que rodean las cuencas de los barrancos que se delimitan para evitar los procesos erosivos e incrementar y racionalizar el uso de los recursos hídricos.

La superficie que el Plan General otorga a estos suelos rústicos asciende a unas 300 Has lo que supone una reducción de más del 40% en relación al área de cultivos existente en 1996 y a la *zonificación de usos* del PIO puesto que la extensión de los terrenos agrícolas, en ambos casos, alcanzaba 537,6 Has. Esta disminución de suelo rústico se ha hecho a costa de aumentar la dimensión del suelo urbano y urbanizable.

Es decir que mientras que el PIO como documento de ámbito superior y con un modelo de ordenación general para toda la isla, conserva la superficie agrícola

³⁵⁶ En los años setenta aparece una red de polígonos industriales en torno a la Autovía GC-1 (Jinamar, La Pardilla, Las Rubieras-Cruce de Melenara, Salinetas y El Goro) y a la Carretera General del Sur (Cruz de La Gallina, Maípez-Los Cascajos y La Francia) que han definido este período explosivo en la zona y cuya extensión superficial oscila en torno a un 30% de la franja costera.

existente en 1996, añadiendo la valorización agronómica a los terrenos, el Plan General introduce otro esquema de organización municipal no respetando las delimitaciones del PIO y reduciendo los terrenos rústicos a favor de los nuevos crecimiento urbanos.

Por tanto la posición del Plan respecto a la protección del medio rural como garantía del equilibrio municipal queda en entredicho pues no solo no mantiene la superficie de un recurso tan escaso como es el suelo agrícola, sino que tampoco articula ningún tipo de acción para salvaguardar su productividad.

En este sentido, y frente al nivel de retroceso de la ocupación de suelo con uso agrario en relación a los suelos urbanos y urbanizables, sería necesario instrumentar posibles intervenciones que favorezcan el desarrollo productivo de estos terrenos con el objetivo de mantener la agricultura y asentamientos vinculados a estos suelos, planteando incluso, la posible combinación con otros usos que puedan tener cabida como alternativa o complementariedad a la actividad agrícola, como puede ser el turismo rural.

5. CONCLUSIONES

Una vez realizado el análisis de ambos documentos de planeamiento y retomando las cuestiones que se plantearon como punto de partida destacamos los siguientes aspectos:

- El planeamiento a distintas escalas presenta importantes contradicciones en lo referente a la coordinación de estrategias territoriales comunes ya que el PIO, como documento de orden superior, es a quien corresponde diseñar un modelo de ordenación para el conjunto de la isla, y al que deben adaptarse los diferentes documentos de planeamiento. Sin embargo, en la práctica algunos Planes Generales y en concreto el de Telde, parece tener mayor potestad al modificar la zonificación propuesta y, por tanto, el modelo insular vigente. Esta descoordinación de los documentos de planeamiento pone en evidencia los intereses de algunos municipios, sobre todo aquellos con mayores posibilidades de desarrollo, frente al planeamiento diseñado desde las instancias insulares.
- Desde la perspectiva del planeamiento municipal nos parece que existe un desequilibrio en la estricta necesidad de superficie de nuevo suelo urbanizable respecto a la demanda potencial, contribuyendo a aumentar el actual deterioro del paisaje costero y el abandono de áreas agrícolas. A nuestro entender, ello supone sobredimensionar un espacio afectado de importantes problemas estructurales que no son fáciles de solucionar, lo que aumenta la carga que se le da al territorio, sin olvidar las posibles situaciones coyunturales desfavorables, que podrían dar lugar a una sobreoferta, tanto de tejido edificado como de suelo para urbanizar.

6. BIBLIOGRAFIA

AAVV (1998): *Gran Canaria Siglo XXI. Diagnóstico de situación*. Tomo I. Cabildo Insular de Gran Canaria. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

AAVV, (2000): *Planeamiento y Sostenibilidad*. Colegio de Arquitectos de Cataluña. Generalitat de Cataluña

ALVAREZ GARCIA, J. (1989) “Una propuesta de reordenación del territorio en el Plan General de Telde” *Basa*, Nº. 9, pp. 88-97

AYUNTAMIENTO DE TELDE: *Plan General de Ordenación Urbana 2002 y Avance el Plan General de Ordenación Urbana 2005*

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS. CES (2003) “Instrumentos de ordenación de espacios insulares”. pp. 417-440

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS. CES (2004) “Diagnostico sobre el modelo de territorio derivado del planeamiento insular en la isla de Gran Canaria: los cambios de ocupación de suelo entre el PIOT de 1995 y el PIO de 2003”. pp. 592-605

EXCMO CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA, (2004): *Plan Insular de Ordenación Territorial de Gran Canaria*.

GARCIA HERRERA, L.; SANCHEZ GARCIA, J., (1995): *Los Planes Insulares de Ordenación en Canarias. Reflexiones metodológicas*. Colección Torriani.

GOBIERNO DE CANARIAS (2003): *Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*. Colección Territorio Canario.

HERNÁNDEZ, S. y PÉREZ-CHACÓN, E. (1987): “Modificaciones espaciales en la costa teldense (Gran Canaria): agricultura y turismo (1961-1977)”. IV Coloquio de Geografía Agraria, pp. 53-65. Santa Cruz de Tenerife.

OJEDA RODRIGUEZ C. (1985) “Comarca del este” *Geografía de Canarias*. Editorial Interinsular Canaria, pp. 280-302

TORRES SÁNCHEZ, O. y QUEVEDO BETANCOR, J.L. (1993): “El este grancanario”. *Geografía de Canarias*. Editorial Prensa Ibérica, S.A., pp. 677-692.

www.benmagec.org (2000) “Alegaciones del colectivo ecologista Turcon a la revisión y adaptación del Plan General de ordenación del municipio de Telde (Gran Canaria)”



Evolución Reciente del Proceso Urbanizador en España³⁵⁷

Eloy Solís Trapero

Licenciado en Geografía. Becario FPI. Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN

En esta ponencia se presentan los resultados del análisis sobre la reciente evolución del proceso de urbanización en España (1987-2006), a escala regional y provincial. En relación a los datos aportados del Observatorio de Sostenibilidad, Censos de Población y Vivienda y los Visados de Obra Nueva, se analiza el alcance e intensidad de la nueva etapa urbanizadora española. En relación a ello se describen dos dinámicas territoriales. La primera, confirma la tendencia hacia un modelo territorial más disperso. La segunda, examina la transformación del modelo urbanístico de poblamiento vertical a horizontal, como una de las principales causas de la dispersión urbana.

1. PLANTEAMIENTO, METODOLOGÍA Y FUENTES

En España, la verdadera explosión urbana tiene lugar a partir de los años cincuenta del siglo XX, y muy especialmente durante el periodo de 1960 a 1975, conocido como el "boom desarrollista". En 1981 más del 70% de la población española vivía en municipios por encima de 10.000 hab. El modelo resultante se caracterizaba por ser desequilibrado en términos de población y empleo, y, creador de un modelo urbano con numerosas carencias urbanísticas así como problemas sociales y medioambientales. Tras la etapa de reestructuración y cambio hacia una nueva fase capitalista, el nuevo ciclo de crecimiento económico se apoya en otro periodo de explosión urbana. En esta nueva coyuntura, los cambios tecnológicos y de consumo, suponen un cambio con el modelo territorial anterior (Troitiño, 2000), en tanto que se asiste a un proceso de dinámicas expansivas de infraestructuras, espacio productivo, residencial, ocio y consumo (OSE, 2006). A pesar ello, este modelo sigue sin eliminar el desequilibrio territorial y los procesos de injusticia social e insostenibilidad. Uno de los principales rasgos de este modelo territorial, tiene que ver con la configuración de nuevas formas de crecimiento, cuestión que ha dado lugar al debate sobre la forma urbana compacta frente a la forma urbana difusa o dispersa.

³⁵⁷ "La presente comunicación se integra en el proyecto de investigación Dinámicas recientes y estrategias de intervención en destinos patrimoniales. Ministerio de Educación y Ciencia. Plan Nacional de I+D+I (2004-2007). Referencia: SEJ2006-10898/GEOG. Director: M.A. Troitiño Vinuesa."

Cuadro 1. Evolución demográfica según umbrales de población (1981-2006)

	Población Año 1981	Municipios Año 1981	% Población	% Municipios	Población Año 2006	Municipios Año 2006	% Población	% Municipios	Diferencia Población
Más de 10.000 hab.	27.565.008	540	72,98	6,68	34.928.750	711	78,12	8,76	7.363.742
Menos de 10.000 hab.	10.207.283	7.540	27,02	93,32	9.783.220	7.405	21,88	91,24	-424.063
TOTAL	37.772.291	8.080	100,00	100,00	44.711.970	8.116	100,00	100,00	6.939.679
Desglose (< 10000 hab.)									
5.001-10.000	3.544.912	516	9,38	6,39	3.772.119	547	8,44	6,74	227.207
2.501-5.000	2.625.282	748	6,95	9,26	2.419.144	689	5,41	8,49	-206.138
1.001-2.500	2.294.686	1.414	6,08	17,50	2.066.389	1.270	4,62	15,65	-228.297
501-1.000	937.755	1.309	2,48	16,20	756.468	1.065	1,69	13,12	-181.287
Menos de 500 hab.	804.648	3.553	2,13	43,97	769.100	3.834	1,72	47,24	-35.548

- Fuente: Censo de Población (INE). Elaboración propia.

El motivo de analizar el proceso de expansión urbana se plantea dentro del debate sobre el reequilibrio en el modelo territorial español, en tanto que tema central en las discusiones sobre desarrollo sostenible. Indagamos, pues, en los modelos de crecimiento dado que la forma urbana importa, tiene implicaciones sobre el entorno social (segregación espacial), económico (crecimiento económico, gasto, endeudamiento familiar) y natural (fragmentación de espacio naturales, consumo de recursos finitos). En este marco, el objetivo central de esta ponencia se centra describir las dinámicas evolutivas del suelo artificial intentando avanzar en dos aspectos concretos:

a) el de corroborar una tendencia generalizada de <<concentración expandida>> (De Mattos, 2005) de la urbanización, por la que el actual modelo territorial tiende a modificar y reducir el tradicional sistema jerárquico de ciudades entrando en un nuevo esquema de relaciones de complementariedad territorial, al tiempo que desdibuja el acusado gradiente densimétrico en sentido centro-periferia.

b) reconocer en el modelo residencial la tendencia hacia el fortalecimiento de la vivienda en unifamiliar frente a la vivienda en bloque De cara a examinar estos dos objetivos más específicos desarrollamos tres aspectos en relación a los cambios y producción de suelo urbano:

- **alcance del crecimiento urbano**, nos referimos a la expansión del proceso urbanizador en el territorio español

- **intensidad del crecimiento urbano**, de un lado, busca analizar el grado de fuerza en que se manifiesta el crecimiento urbano en el territorio español, de otro, la manera en que se ocupa el suelo residencial, diferenciando entre vivienda en bloque y vivienda unifamiliar.

Conforme a estos aspectos se establece una periodización que se centra fundamentalmente en analizar los cambios que acontecen desde 1987 hasta 2006. Dada la disponibilidad de datos de acuerdo con las fuentes utilizadas, especialmente, de los visados de obra nueva, la escala de análisis utilizada es la regional (Comunidades Autónomas) y la provincial (Figura 2).

Cuadro 2. Fuentes de información e indicadores.

FUENTES	PERIODO	INDICADORES
Colegio de Arquitectos-Ministerio de Fomento www.fomento.es	1992 a 2006	- Visados de Obra nueva: a) Tipología en edificios residenciales y no residenciales (industria, agriculturas, oficinas, etc.) b) Tipología en edificios residenciales (bloque, unifamiliar) c) Superficie construida (Ha)
Censos de Vivienda (INE) (Viviendas habituales) www.ine.es	1960 a 2001	- Parqué residencial - Viviendas en bloque o unifamiliar
Censos y Padrones de Población (INE) www.ine.es	1960 a 2006	- Evolución demográfica
Cambios de Ocupación de uso del suelo. Estudio realizado a partir del proyecto CORINE LAND COVER (Observatorio de la Sostenibilidad en España)	1987 a 2000	- Evolución de las superficies artificiales y no artificiales

- Elaboración propia.

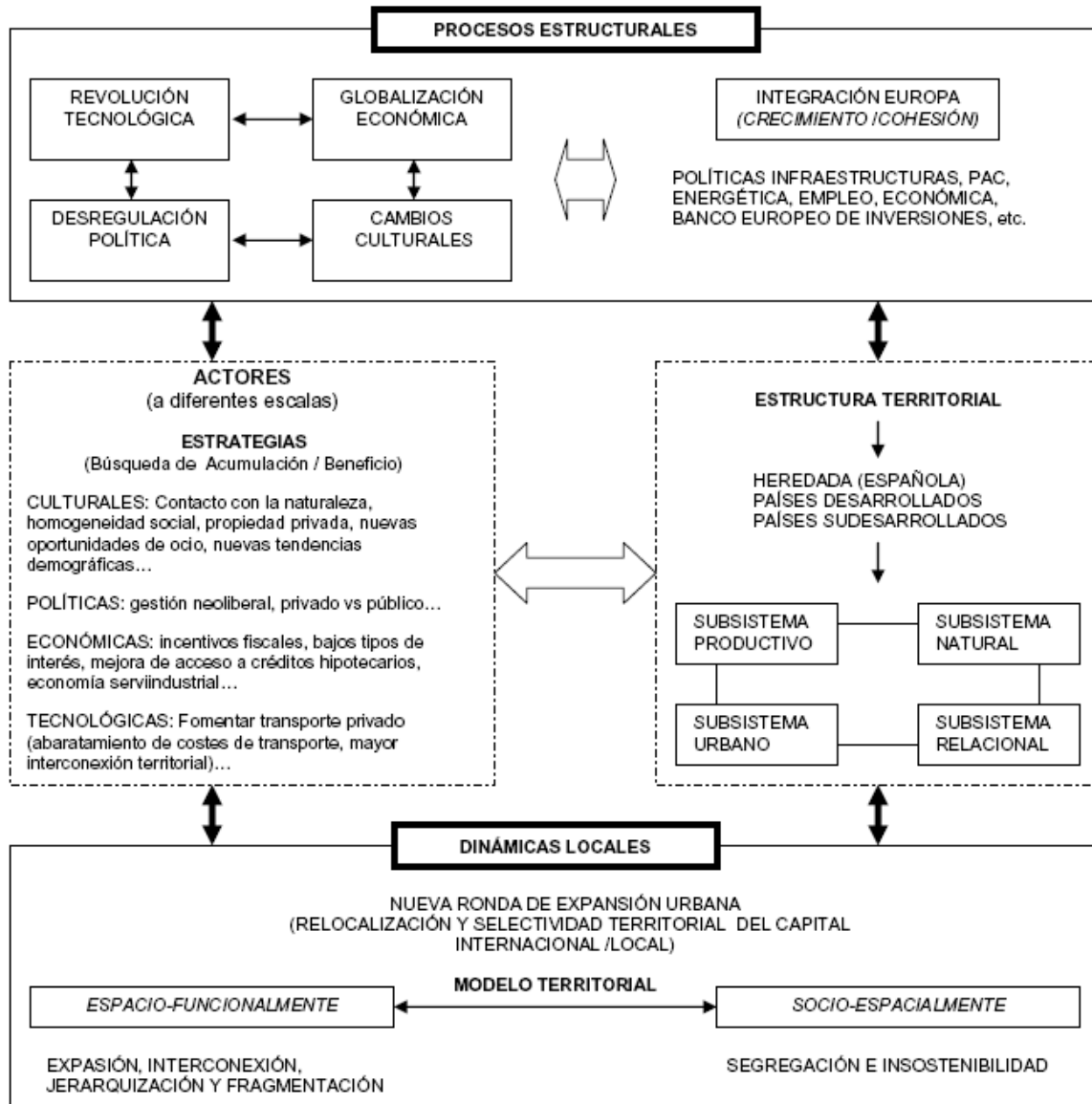
2. CONTEXTO INTERPRETATIVO DE LA NUEVA URBANIZACIÓN

La *tercera revolución urbana* (Ascher, 2005) que acontece desde los años ochenta del siglo XX conduce a una nueva manera de pensar, construir y gestionar la ciudad y, de forma más amplia, todo el territorio nacional. Se produce una nueva lectura territorial o de las relaciones entre hombres y entre éstos y la naturaleza. Una lectura que está caracterizada por la relación dialéctica global-local y entre hombre-medio. En este contexto, como puede verse en la Figura 1 esbozamos las causas y consecuencias que definen las actuales tendencias de la nueva etapa de urbanización.

A finales de los años ochenta la economía capitalista ha entrado en una nueva fase de expansión hecho que está íntimamente ligado a la nueva etapa de crecimiento urbano. Esta dispersión y ampliación territorial de la inversión – creación y recreación de capital físico, humano y técnico- visible a diferentes escalas, es una respuesta para mantener los niveles de acumulación, de ganancia. En el marco de los procesos estructurales que posibilitan este cambio destaca las transformaciones asociadas al proceso de globalización, cuyos principales exponentes pueden ser la apertura e integración de mercados, la revolución informacional, el cambio sociocultural y los procesos de liberalización-privatización, que modifican la forma y el contenido de la intervención pública sobre la economía y el territorio. Estas transformaciones derivan conforme a la actuación de diversos tipos de actores urbanos (empresas, instituciones públicas, organizaciones sociales, etc.) a una nueva configuración territorial donde se intensifica y se amplía la división técnica, social y espacial, a favor de una mayor competitividad y beneficio. Se asiste, pues, a la fagocitación de más territorio sin

que ello elimine en esta etapa elementos congénitos como los costes sociales y ambientales, la especialización funcional y la jerarquía territorial (Estébanez, 1990; López de Lucio, 1993; Castells, 1995; Méndez, 2004).

Figura 1. Procesos estructurales y dinámicas locales de la expansión urbana en la era de la globalización



- Fuente: Elaboración propia.

3. TENDENCIAS RECIENTES DEL CRECIMIENTO URBANO ESPAÑOL

A pesar del tardío proceso urbanizador en España, desde los años noventa y, especialmente, en el segundo lustro de esa década se vive una etapa de expansión urbana propia de la creciente dimensión neoliberal, financiera y especulativa global. Como observa Fernández Durán (2006: 3), un «tsunami urbanizador recorre el mundo», de hecho, *The Economist* (18-6-05) habla del mayor proceso especulativo de la historia del capitalismo. Un proceso que está

orientado a demandar y a consumir (artificialmente) espacio, un bien finito (Manifiesto por la cultura territorial, 2006). La potencia del tsunami urbanizador en el caso de España es notoria, sobre todo desde la Ley de Suelo de 1998. Una ley de corte neoliberal que lejos de reducir el problema de la vivienda lleva como en otros países a intensificar la crisis social y ambiental (Bellido, 2004; OSE, 2006). Aunque este es un proceso desigual dependiendo del margen de beneficio, en general, puede afirmarse que una lengua de lava urbanizadora recorre el territorio español. De acuerdo con la metodología ya explicitada, este capítulo aborda el alcance, intensidad y centralidad de la nueva etapa de expansión urbana.

3.1. Alcance de la onda urbanizadora

Cuando hablamos del alcance nos referimos al crecimiento de suelo urbano en el territorio nacional. Un examen sobre la evolución de la superficie artificial³⁵⁸ en España según datos del CORINE LAND COVER (1987 al 2000) revela un aumento del suelo artificial de casi un 30% sobre el existente. Siendo especialmente relevante el tejido urbano discontinuo, zonas comerciales, industriales y transporte así como redes viarias, ferroviarias y terrenos asociados (véase Cuadro 3). Aunque el incremento de suelo urbanizado afecta con distinta intensidad según territorios puede hablarse de la generalización de una marea urbanizadora.

Un dato llamativo sobre el alcance del crecimiento urbano lo ofrece la superficie ocupada según visados de obra nueva³⁵⁹. Si comparamos el crecimiento de la superficie de 2001 a 2006 ofrecida por los visados respecto al crecimiento de superficie artificial de 1987 a 2000 del CORINE, llama la atención cómo casi todas las regiones españolas en los seis primeros años del siglo XXI experimentan un enérgico incremento de la superficie construida (véase Cuadro 4).

³⁵⁸ Artificialización del suelo se refiere al espacio que es ocupado por uso residencial, industrial, comercio, oficinas, carreteras, zonas verdes urbanas, escombreras, etc

³⁵⁹ El dato de superficie ocupada que ofrecen los visados de obra nueva refiere únicamente a la parcela a edificar, ya sea con uso residencial –adosados, aislados y bloque- o uso no residencial –industrial, comercio, oficinas, etc

Cuadro 3. Evolución de la superficie artificial en España (1987-2000)

OCUPACIÓN DEL SUELO	Superficie (ha)				Cambio neto	
	Año 1987	% sobre el total	Año 2000	% sobre el total	Superficie (ha)	Incremento Base=100
Tejido urbano continuo	327.604,45	40,14	340.882,19	32,27	13.277,74	104,05
Tejido urbano discontinuo	253.513,75	31,06	320.417,61	30,33	66.903,86	126,39
Zonas industriales, comerciales y de transporte	81.755,93	10,02	129.833,44	12,29	48.077,51	158,81
Redes viarias, ferroviarias y terrenos asociados	38.119,14	4,67	93.074,94	8,81	54.955,80	244,17
Zonas portuarias	8.949,52	1,1	10.617,97	1,01	1.668,46	118,64
Aeropuertos	14.525,75	1,78	15.490,33	1,47	964,58	106,64
Zonas de extracción minera	51.279,17	6,28	70.052,50	6,63	18.773,34	136,61
Escombreras y vertederos	6.538,99	0,8	7.582,62	0,72	1.043,63	115,96
Zonas en construcción	18.031,07	2,21	38.819,11	3,67	20.788,04	215,29
Zonas verdes urbanas	4.706,02	0,58	6.211,52	0,59	1.505,50	131,99
Instalaciones deportivas y recreativas	9.126,05	1,12	21.333,45	2,02	12.207,40	233,76
TOTAL	816.136,82	100	1.056.315,68	100	240.178,86	129,43

- Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España (2006).

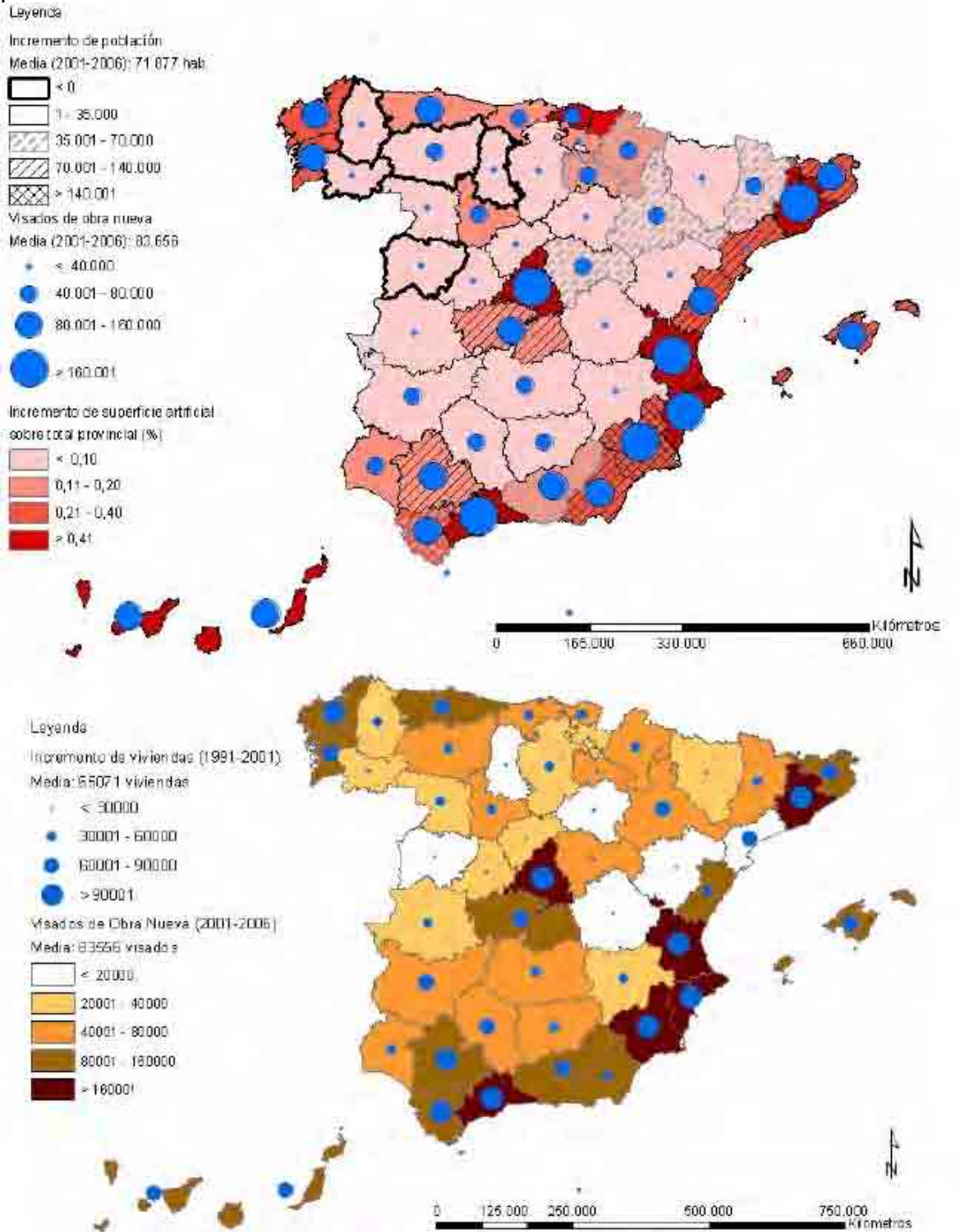
Cuadro 4. Evolución de la superficie artificial del CORINE LAND COVER (1987-2000) y superficie construida de los Visados de Obra Nueva (2001-2006) según Comunidades Autónomas.

CCAA ordenadas por superficie en 2000	CORINE LAND COVER				CCAA ordenadas por superficie según Visados	VISADOS DE OBRA NUEVA			
	Superficie (Ha)		Cambio neto			Superficie (Ha)			
	1987	2000	Superficie (ha)	Porcentaje (%)		Crecimiento 1990-2006	Crecimiento 1990-2000	Crecimiento 2001-2006 (B)	Incremento en % de (A) sobre (B)
Andalucía	136.920,9	175.375,2	38.454,3	28,1	Andalucía	24.794,3	9.858,4	14.935,8	38,84
Cataluña	138.441,1	156.147,7	17.706,7	12,8	Cataluña	20.729,0	10.969,8	9.759,1	55,12
Castilla y León	89.008,9	118.424,3	29.415,4	33,0	Comunidad Valenciana	19.048,6	8.231,5	10.817,1	27,08
Comunidad Valenciana	76.652,7	116.601,1	39.948,4	52,1	Madrid (Comunidad de)	18.428,7	9.114,5	9.314,3	30,12
Madrid (Comunidad de)	64.810,0	95.732,6	30.922,6	47,7	Castilla-La Mancha	8.989,9	3.859,1	5.130,8	27,04
Castilla-La Mancha	59.144,6	78.116,0	18.971,4	32,1	Galicia	8.513,4	4.170,9	4.342,5	48,36
Galicia	45.019	53.998	8.979,1	19,9	Castilla y León	8.224,2	3.708,1	4.516,1	15,35
Aragón	35.900,5	43.647,1	7.746,6	21,6	Murcia (Comunidad de)	6.553,1	2.674,4	3.878,7	27,70
Murcia (Comunidad de)	22.591,8	36.596,2	14.004,4	62,0	Canarias	6.460,3	3.108,1	3.352,1	127,12
Canarias	31.324,5	33.961,5	2.636,9	8,4	Aragón	4.008,6	2.093,0	1.915,6	24,73
Baleares (Illes)	22.048,9	31.133,3	9.084,4	41,2	Baleares (Illes)	3.253,7	1.645,8	1.607,9	17,70
Extremadura	23.307,3	30.263,7	6.956,5	29,8	País Vasco	3.165,6	833,2	2.332,4	71,04
País Vasco	23.607,8	26.891,2	3.283,4	13,9	Asturias (Principado de)	2.809,4	1.457,1	1.352,3	40,15
Asturias (Principado de)	17.134,3	20.502,8	3.368,5	19,7	Extremadura	2.647,6	1.191,4	1.456,2	20,93
Cantabria	12.113,0	14.795,2	2.682,3	22,1	Navarra (Comunidad Foral de)	2.177,8	1.141,4	1.036,4	26,48
Navarra (Comunidad Foral de)	8.452,3	12.365,6	3.913,3	46,3	Cantabria	1.818,7	924,6	894,1	33,33
Rioja (La)	6.294,3	7.101,4	807,1	12,8	Rioja (La)	1.441,0	663,8	777,3	96,31
TOTAL (ESPAÑA)	814758,5	1053652,8	238881,3	22,7	TOTAL (ESPAÑA)	143.063,9	65.645,1	77.418,7	32,40

- Fuente: Observatorio de la Sostenibilidad en España (2005) y Colegio de Arquitectos-Ministerio de Fomento. Elaboración propia.

Para un mayor detalle sobre la generalización del crecimiento urbano y residencial, en el Mapa 1 se superponen las variables de crecimiento demográfico, número y superficie de visados de obra nueva así como el incremento de viviendas construidas en el periodo de 1991-2001. De aquí se desprende que el proceso de urbanización adquiere mayor vigor en las provincias del litoral (Valencia, Barcelona, Málaga o Murcia) así como en aquellas donde se sitúan grandes ciudades como Madrid, Valladolid o Zaragoza. Se refuerza así las tendencias de aglomeración (Veltz, 1999). Pero también destaca el crecimiento de provincias como Toledo, Guadalajara, Cáceres, León, Ávila o Albacete, que durante el boom desarrollista quedaron marginadas y sometidas a la sangría migratoria pero que dada la proximidad a grandes ciudades o su localización en ejes o corredores que enlazan grandes ciudades pasan a formar parte de regiones urbanas extendidas.

Mapa 1. Crecimiento demográfico y expansión residencial según provincias



- Fuente: Censo de Población (2001) (INE), Visados de Dirección de Obra-Obra Nueva (Ministerio de Fomento).

Concluimos este apartado con otro aspecto no menos importante, es el impacto del crecimiento inmobiliario en los diferentes estratos del sistema de asentamientos. En el Cuadro 6 puede observarse cómo en el momento actual se tiende no sólo hacia un crecimiento de viviendas en estratos superiores a 10.000

hab. sino también por debajo de este escalón. Cabe señalar que este crecimiento no es generalizado sino que se expande en entornos próximos a grandes ciudades, así como en <<pequeñas y medianas ciudades>> (Mallarach y Vilagrasa, 2003). Una representación territorial de este proceso de difusión urbana asociada al crecimiento residencial –vivienda habitual y secundaria- puede verse en el Mapa 2.

De lo dicho hasta ahora puede afirmarse dos tendencias: a) aunque la expansión del suelo artificial no es exactamente igual en todas partes, el territorio nacional se encuentra sometido a una fase de crecimiento urbano que no sólo afecta a CC.AA., provincias y municipios más desarrolladas, sino que cada vez más alcanza a CC.AA., provincias y municipios que manifestaban décadas atrás pérdida de población, bajas rentas y en general una nivel de desarrollo inferior; b) asistimos a un proceso de disolución de la ciudad en el territorio que afecta fundamentalmente a municipios próximos a pequeñas, medianas y grandes ciudades.

Cuadro 6. Número de viviendas principales construidas según tamaño de municipios en 1991-2001 respecto de 1980 – 1991.

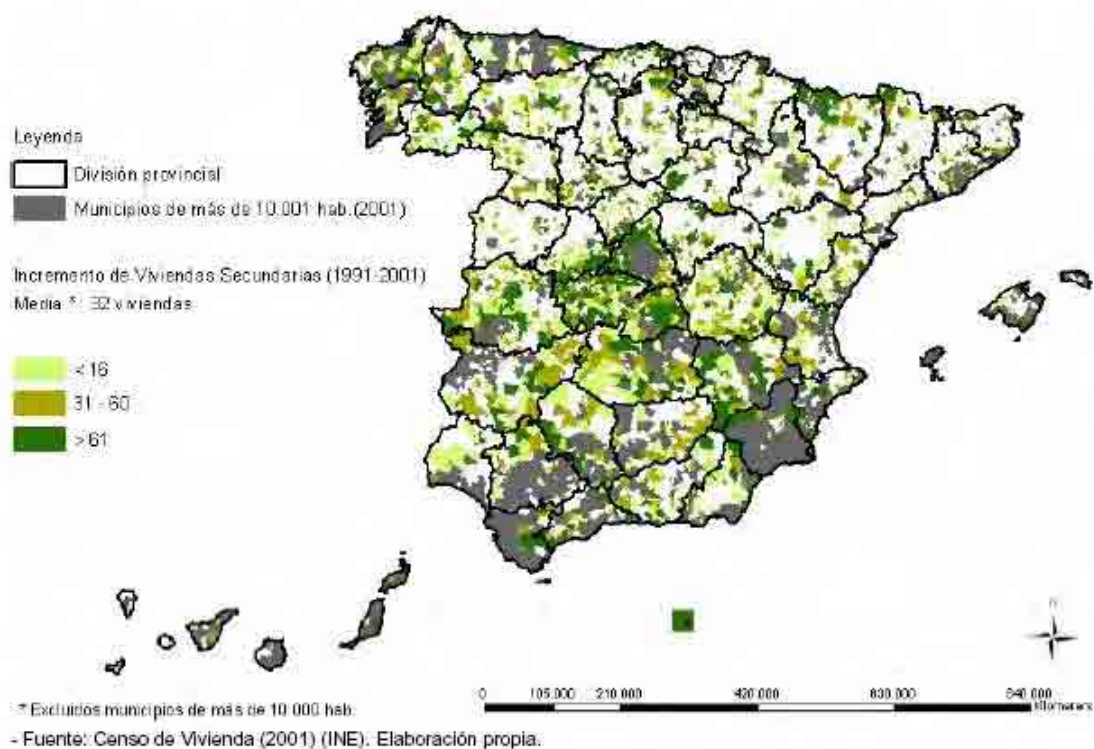
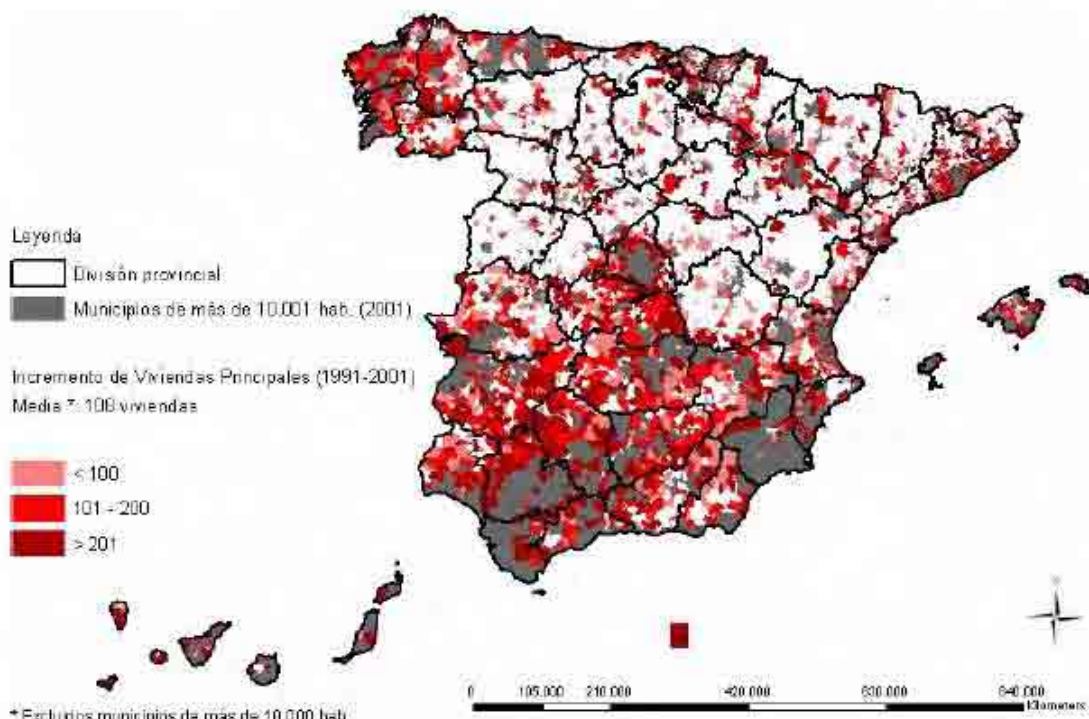
	Menos de 101 hab.	De 101 a 500 hab.	De 501 a 1.000 hab.	De 1.001 a 2.000 hab.	De 2.001 a 5.000 hab.	De 5.001 a 10.000 hab.	De 10.001 a 20.000 hab.	De 20.001 a 50.000 hab.	De 50.001 a 100.000 hab.	De 100.001 a 500.000 hab.	Más de 500.000 hab.
Andalucía	-2	-834	-834	-1.558	-4.557	2.895	20.237	-9.460	9.411	24.142	8.993
Aragón	-344	-194	-194	1.440	-12	1.350	3.551	-112	0	0	743
Asturias (Principado de)	0	-66	-66	50	176	-91	1.971	2.835	1.084	11.791	0
Balears (Illes)	0	-4	-4	56	-2.319	-5.622	-4.497	-3.807	0	-692	0
Canarias	0	13	13	-44	-399	-1.311	-808	1.908	503	10.431	0
Cantabria	-3	351	351	2.071	7.282	2.600	2.708	7.109	-496	-2.983	0
Castilla-La Mancha	-1.212	-4.396	-4.396	-106	2.951	153	2.604	7.983	6.441	5.915	0
Castilla y León	-953	-3.434	-3.434	-493	4.063	1.732	1.715	6.180	3.657	17.119	0
Cataluña	-47	-529	-529	1.374	-586	2.111	20.080	33.704	30.667	30.806	5.496
Comunidad Valenciana	197	-1.491	-1.491	1.743	-2.775	2.482	2.394	22.036	8.108	12.124	10.721
Extremadura	-13	-1.671	-1.671	-2.633	-1.387	1.261	1.134	3.809	9.891	5.088	0
Galicia	0	-60	-60	-1.945	-4.913	1.368	10.287	6.211	5.910	5.935	0
Madrid (Comunidad de)	-83	-727	-727	-2.429	5.117	9.601	8.990	21.911	13.050	25.276	19.015
Murcia (Región de)	0	-58	-58	40	-67	1.113	-757	-3.275	1.786	1.169	0
Navarra (Comunidad Foral de)	37	606	606	57	3.171	3.556	2.589	2.548	0	8.665	0
País Vasco	4	1.405	1.405	1.593	5.473	5.974	8.219	6.397	1.488	888	0
Rioja (La)	-77	11	11	116	2.013	1.435	371	407	0	5.471	0
TOTAL	-2.496	-11.078	-11.078	-668	13.231	30.607	80.788	106.384	91.500	161.145	44.968

- Fuente: Censo de Viviendas (INE). Elaboración propia.

3.2. Intensidad de la onda urbanizadora

Hablamos de intensidad en un doble sentido. En primer lugar para referirnos al grado de fuerza con que se manifiesta el crecimiento urbano según territorios – CC.AA. y provincias-. En segundo lugar, para describir la manera en que se ocupa ese territorio, diferenciando entre urbanización horizontal – compacidad/difusión – y urbanización vertical -bloque o unifamiliar-.

Mapa 2: Incremento de viviendas principales y secundarias de 1991-2001 en municipios por debajo de 10.000 hab. - Fuente: Censo de Vivienda (2001) (INE).



En relación al crecimiento de viviendas, visados de obra nueva –edificios residenciales y no residenciales- y al peso demográfico se extrae que las Comunidades Autónomas sometidas a una mayor intensidad son Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, la Comunidad de Madrid, Castilla y León, Galicia y Castilla-La Mancha (Cuadro 7). Si bien, todas ellas, salvo Castilla-La Mancha, alberga aglomeraciones urbanas de más 200.000 habitantes, las comunidades castellanas, deben en buena medida su crecimiento a la proximidad con la Comunidad de Madrid y al hecho de estar rodeadas de comunidades que se han adaptado comparativamente mejor que el resto al proceso de reestructuración capitalista. A escala provincial, el Cuadro 8 muestra del total de las provincias españolas (50) las 25 que manifiestan una mayor intensidad en el proceso urbanizador. Esta fuerza del proceso urbanizador está ligada a la ampliación de la cadena de valor en el proceso de producción industrial, generando nuevas funcionalidades en las grandes ciudades y procesos de deslocalización hacia territorios próximos. Asimismo, juega un papel importante la segunda residencia. Un fenómeno éste que afecta tanto a espacios interiores como litorales.

Cuadro 7. Ranking por CC.AA. según crecimiento de viviendas, visados de obra nueva y población.

	Total de viviendas	Viviendas 1991-2001	Visados de obra nueva 1990-2006	Visados de obra nueva con destino residencial	Hectáreas según visados de obra nueva	Hectáreas según visados de obra nueva con destino residencial	Población en 1991	Población en 2006
Andalucía	1	1	1	1	1	1	1	1
Cataluña	2	2	2	2	2	2	2	2
Comunidad Valenciana	3	3	3	3	3	3	3	4
Madrid (Comunidad de)	4	4	4	5	4	4	4	3
Castilla y León	5	5	6	6	7	7	6	6
Galicia	6	6	9	9	6	6	5	5
Castilla - La Mancha	7	7	5	4	5	5	8	9
País Vasco	8	12	16	16	12	13	7	7
Canarias	9	8	8	8	9	9	9	8
Aragón	10	11	12	12	10	10	10	11
Murcia (Región de)	11	9	7	7	8	8	13	10
Extremadura	12	10	10	10	14	14	12	12
Asturias (Principado de)	13	13	15	15	13	12	11	13
Baleares (Illes)	14	14	11	11	11	11	14	14
Cantabria	15	15	13	13	16	16	15	16
Navarra (Comunidad Foral de)	16	16	14	14	15	15	16	15
Rioja (La)	17	17	17	17	17	17	17	17

- Fuente: Censo de Vivienda y de Población (2001) y Padrón continuo (INE), Visados de Dirección de Obra-Obra Nueva (Ministerio de Fomento. Elaboración propia.

Según el estudio “Análisis de los cambios de ocupación del suelo en España” entre 1987 a 2000, en cuanto a la evolución del suelo artificial en España, el tejido urbano continuo ha crecido en términos porcentuales un 4,1 % mientras que el tejido de estructura urbana laxa y las urbanizaciones exentas y/o ajardinadas lo han hecho en un 29,9 y un 24,9% respectivamente (Cuadro 3). Ello ha llevado a fecha del año 2000 a que los suelos residenciales del tejido discontinuo (estructura laxa y urbanizaciones exentas) ocupen ya casi la misma superficie que el tradicional tejido urbano continuo y supongan casi una tercera parte del total de

los suelo artificiales (OSE, 2005: 126-127). A la luz de estos datos puede decirse que el modelo territorial español es un modelo disperso.

Cuadro 8. Provincias con mayor intensidad de crecimiento *. Expresado en porcentajes acumulados.

PROVINCIAS	Año 2001-2006					Viviendas (1991-2001)
	Superficie Ha.(2001-2006)	Visados de Obra Nueva	Visados: destino residencial unifamiliares	Visados: destino residencia bloque	Crecimiento de Población	
Madrid	11,46	10,33	8,46	11,04	17,69	11,79
Barcelona	18,43	17,96	13,29	19,67	31,74	20,14
Valencia	24,18	23,06	17,79	24,98	38,31	25,22
Málaga	29,40	28,81	22,50	31,13	43,57	29,07
Alicante	34,59	35,76	30,52	37,71	51,74	34,16
Murcia	39,62	40,84	36,13	42,62	56,74	37,54
Sevilla	42,79	44,10	40,16	45,60	59,18	41,43
Castellón/Castelló	45,69	47,13	41,98	49,07	61,26	43,08
Toledo	48,58	50,04	47,72	50,94	63,47	44,92
Coruña (A)	51,14	52,48	49,23	53,70	64,06	47,67
Granada	53,70	54,96	52,69	55,82	65,82	50,00
Tarragona	56,25	55,17	52,92	56,02	69,12	52,49
Cádiz	58,75	57,93	56,87	58,34	70,86	55,53
Santa Cruz de Tenerife	61,15	60,60	58,86	61,22	74,06	57,50
Balears (Illes)	63,49	62,75	60,86	63,43	77,47	59,33
Palmas (Las)	65,67	65,00	62,69	65,82	80,24	61,75
Almería	67,75	67,94	65,22	68,91	83,09	63,41
Asturias	69,56	69,97	66,41	71,24	83,14	65,65
Pontevedra	71,36	71,82	67,83	73,27	83,89	67,67
Zaragoza	73,09	73,33	69,44	74,74	85,55	69,65
Girona	74,61	75,78	72,32	77,05	88,55	71,53
Cantabria	76,01	77,30	74,17	78,45	89,39	73,12
Ciudad Real	77,33	78,51	75,80	79,52	90,18	74,41
Huelva	78,64	79,98	77,51	80,89	91,03	75,81
Córdoba	79,92	81,15	78,99	81,95	91,55	77,61

- Fuente: Visados de Dirección de Obra-Obra Nueva (Ministerio de Fomento), Censos de Población y Vivienda (INE). Elaboración propia.

* Se ha considerado el conjunto de provincias que representan el 80% sobre el total en relación a la superficie aprobada para el periodo de 2001-2006 según visados de obra nueva.

Dado que la producción de uso de suelo residencial tiene un papel fundamental en la dispersión urbana, concluimos este apartado, con una aproximación al papel de las tipologías –unifamiliar y en bloque-. No se trata de hacer un examen de la morfología urbana, más bien, se trata de describir la dinámica reciente del unifamiliar y la vivienda en bloque dado su impronta en la expansión y mayor consumo de suelo urbano.

En España, uno de las causas principales del modelo de crecimiento disperso es la transformación del modelo urbanístico de poblamiento vertical –vivienda en bloque- a horizontal –vivienda unifamiliar-. Según datos del Censo de Vivienda (2001) en la década de los noventa, el número de viviendas en bloque asciende a unos dos millones y la vivienda unifamiliar a un millón trescientas mil (Véase Cuadro 9). Al no contar con datos del Censo posteriores a 2001, una mirada a los visados de obra nueva con destino residencial muestra que, para el periodo 2001-2006 la tendencia hacia un modelo urbanístico unifamiliar adquiere cada vez más protagonismo. Como puede observarse en la Figura 2, en España, según los visados de obra nueva para los años de 2001 a 2006, el número de edificios

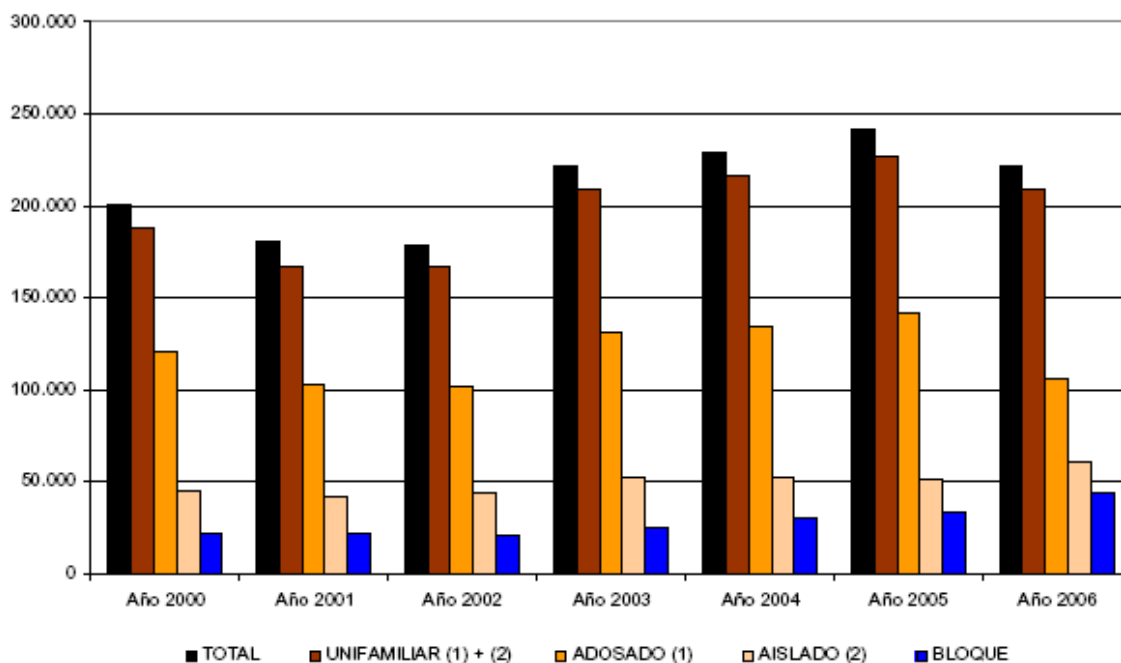
destinados a uso residencial unifamiliar, 1.383.129 visados, mientras que los destinados a uso residencial en bloque están se sitúa en 196.282 visados.

Cuadro 9. Antigüedad de la vivienda en bloque y unifamiliar en España

VIVIENDA EN BLOQUE	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2001
Menos de 101 hab.	524	306	689	864	862
De 101 a 500 hab.	5.314	6.219	11.328	12.058	10.559
De 501 a 1.000 hab.	5.707	8.470	14.268	12.777	13.227
De 1.001 a 2.000 hab.	10.607	20.215	38.655	29.291	33.406
De 2.001 a 5.000 hab.	27.298	60.199	118.856	77.775	103.924
De 5.001 a 10.000 hab.	40.533	92.378	182.198	114.811	152.684
De 10.001 a 20.000 hab.	82.051	203.055	358.844	207.534	289.093
De 20.001 a 50.000 hab.	131.401	344.300	543.297	280.416	392.828
De 50.001 a 100.000 hab.	111.470	269.764	487.848	199.582	288.514
De 100.001 a 500.000 hab.	310.596	859.547	1.101.489	380.976	515.133
Más de 500.000 hab.	400.007	825.737	709.768	250.325	287.216
TOTAL	1.125.508	2.690.190	3.567.240	1.566.409	2.087.446
VIVIENDA UNIFAMILIAR	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2001
Menos de 101 hab.	6.666	4.455	7.197	7.055	4.561
De 101 a 500 hab.	47.773	43.698	68.116	65.700	49.765
De 501 a 1.000 hab.	45.945	45.940	72.238	67.944	56.416
De 1.001 a 2.000 hab.	71.862	76.498	115.842	108.086	103.303
De 2.001 a 5.000 hab.	128.328	148.341	232.395	219.584	206.666
De 5.001 a 10.000 hab.	115.585	142.202	225.764	212.825	205.559
De 10.001 a 20.000 hab.	121.256	163.851	248.573	215.695	214.924
De 20.001 a 50.000 hab.	119.978	157.101	213.218	198.850	192.822
De 50.001 a 100.000 hab.	59.942	68.482	96.786	99.343	106.106
De 100.001 a 500.000 hab.	105.969	107.933	108.129	97.371	124.359
Más de 500.000 hab.	39.822	30.352	27.667	23.673	31.750
TOTAL	863.126	988.853	1.415.925	1.316.126	1.296.231

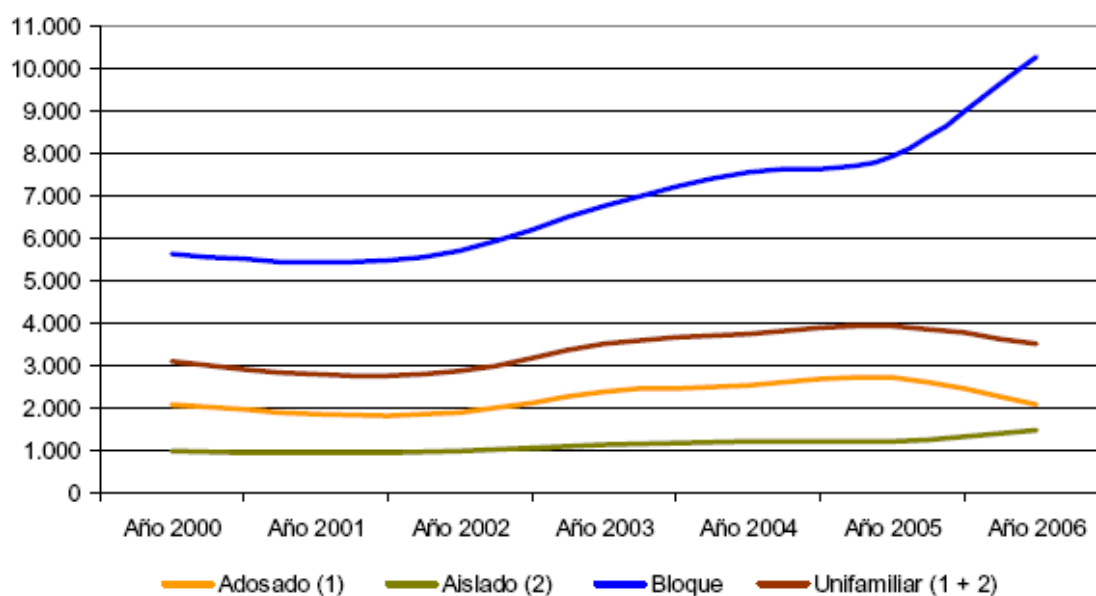
- Fuente: Censo de Vivienda (2001) (INE). Elaboración Propia.

Figura 2. Evolución de visados de obra nueva con destino residencial según tipologías (2000-2006). Expresado en datos absolutos.



- Fuente: Visados de Dirección de Obra-Obra Nueva (Ministerio de Fomento). Elaboración propia.

Figura 3: Evolución de la superficie (Ha) en función de tipologías de vivienda familiar según visados de obra nueva (2001-2006)



- Fuente: Visados de Dirección de Obra-Obra Nueva (Ministerio de Fomento). Elaboración propia.

Cuadro 10. Vivienda unifamiliar y en bloque según visados de obra nueva por Comunidades Autónomas (2000-2006)

CC.AA.	Número de edificios según destino principal				
	Uso residencial: destinado a vivienda familiar				
	Unifamiliar	Bloque	TOTAL	% Unifamiliar	% Bloque
Andalucía	269.493	42.361	311.854	86,42	13,58
Aragón	27.854	4.338	32.192	86,52	13,48
Asturias (Principado de)	13.810	3.066	16.876	81,83	18,17
Baleares (Islas)	23.273	7.601	30.874	75,38	24,62
Canarias	44.123	13.127	57.250	77,07	22,93
Cantabria	21.415	2.589	24.004	89,21	10,79
Castilla - La Mancha	124.326	10.574	134.900	92,16	7,84
Castilla y León	85.799	10.418	96.217	89,17	10,83
Cataluña	130.744	31.661	162.405	80,50	19,50
Comunidad Valenciana	166.185	23.490	189.675	87,62	12,38
Extremadura	36.717	2.943	39.660	92,58	7,42
Galicia	40.614	9.695	50.309	80,73	19,27
Madrid (Comunidad de)	97.969	16.192	114.161	85,82	14,18
Murcia (Región de)	64.936	10.743	75.679	85,80	14,20
Navarra (Comunidad Foral de)	16.439	1.786	18.225	90,20	9,80
País Vasco	15.452	3.941	19.393	79,68	20,32
Rioja (La)	6.207	1.757	7.964	77,94	22,06
TOTAL	1.185.356	196.282	1.381.638	85,79	14,21

- Fuente: Visados de Dirección de Obra-Obra Nueva (Ministerio de Fomento). Elaboración propia.

Si en la década de los años noventa la vivienda en bloque suponía más del 60% y la vivienda unifamiliar casi un 40%, de 2001 a 2006 se observa cómo el peso del unifamiliar adquiere más importancia (véase Cuadro 10). Si relacionamos este dato con la evolución de la superficie ocupada según tipologías se aprecia una ocupación de suelo más intensa de la vivienda unifamiliar, puesto que la vivienda en bloque suma la superficie de la vivienda en altura. Este hecho conlleva el afianzamiento de un modelo urbanístico de tipo horizontal.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Del análisis efectuado se confirman dos tendencias. La primera, el proceso de expansión urbana apoyado en dinámicas expansivas del espacio industrial, comercial, ocio e infraestructuras, se amplía a nuevos espacios que están próximos a grandes, medianas y pequeñas ciudades formando regiones urbanas extendidas, o, se localizan en ejes de crecimiento entre dichas regiones. La segunda, el modelo territorial español se caracteriza por una tendencia hacia la dispersión. De hecho, el edificado continuo y disperso para el año 2000 ocupaban prácticamente la misma superficie espacial, 340.882 y 320.417 Ha, respectivamente. Un análisis de las tipologías de vivienda –unifamiliar y bloque– permite confirmar la transformación del tradicional modelo urbanístico compacto por otro cada vez más horizontal-disperso.

5. BIBLIOGRAFÍA

ASCHER, F. (2004): Los nuevos principios del urbanismo, Alianza Editorial, Madrid.

GARCÍA BELLIDO, J. (2004): “Por una liberalización del paradigma urbanístico español (III): el tsunami urbanístico que arrasará el territorio” en Ciudad y territorio, estudios territoriales, 144, pp. 273 -277

CASTELLS, M. (1995): La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional, Madrid. Alianza.

DE MATTOS, C. A., (2001): “Movimientos del capital y expansión metropolitana en las economías emergentes Latinoamericanas”, en Revista de Estudios Regionales (60), pp. 15-43.

DEMATTEIS, G. (1998): “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y latinas”, en Monclús, F. (ed), La ciudad dispersa, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

DURÁN, F. (2006): “El tsunami urbanizador español y mundial” en BADAL, M. y LÓPEZ, D., (2006): Los pies en la tierra, Virus editorial. http://www.nodo50.org/ramonfd/tsunami_urbanizador.pdf

LÓPEZ DE LUCIO, R. (1993): Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX, en Universitat de Valencia, Servei de Publicacions.

NEL.LO, O. (1998): “Los confines de la ciudad sin confines”, en Monclús, F. (ed), La ciudad dispersa, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

MANIFIESTO POR UNA NUEVA CULTURA DEL TERRITORIAL (2006)
http://age.ieg.csic.es/docs_externos/06-05-manifiesto_cultura_territorio.pdf

MÉNDEZ, R. (2004): “Transformaciones económicas y dinámicas urbanas: la periferia metropolitana de Madrid”, en AGUILAR, G. (2004), Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países. UNAM, México

OSE (Observatorio de la Sostenibilidad de España) (2005): Informe sobre la Sostenibilidad en España. Mundiprensa. Madrid

PERULLI, P. (1995): Atlas metropolitano. El cambio social en las grandes ciudades, Alianza Editorial, Madrid.

SANTOS, M. (1996): Metamorfosis del espacio habitado, Oikos-tau. Barcelona.

SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2003): “El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español”, en Urban No 8, 35-54 pp.

TROITIÑO VINUESA, M. A. (2000): Renovación urbana: dinámicas y cambios funcionales, en Curso de Postgrado "Teorías y formas de intervención urbanística", Colegio de Arquitectos de Aragón (2000). Eloy Solís Trapero



La reforma de los mecanismos de defensa del orden territorial.

Enric Terrassa Méndez

Ldo. en Derecho, abogado.

1. PARÁLISIS ANTE LA INDISCIPLINA TERRITORIAL.

Las leyes de ordenación del territorio no articulan ningún mecanismo específico frente a su vulneración. Esta omisión se explica por *“la secuencia jerárquica entre la ordenación del territorio y el urbanismo municipal”* (LÓPEZ, 1997:186). De esta manera la efectividad de los instrumentos de ordenación territorial se difiere a los mecanismos de disciplina urbanística.

Esta identidad es especialmente intensa en el suelo rústico³⁶⁰. La discrecionalidad municipal en la ordenación del suelo urbano y urbanizable es *“eliminada sin problemas en relación con el suelo no urbanizable”* (LÓPEZ, 1997: 179). Así, la ordenación del suelo rústico se contiene en las normas territoriales, sin apenas intermediación de los instrumentos de planeamiento. No obstante, su vigilancia es responsabilidad de la Administración municipal, en tanto competente en materia de disciplina urbanística³⁶¹.

Esta unificación de los mecanismos de disciplina no facilita la vigilancia del orden territorial pues, aunque las acciones frente a los actos de indisciplina urbanística se contemplaban ya en la LS 1956, *“como parte o subsistema de la competencia territorial y urbanística, la de la disciplina ha sido la que ha merecido menor atención”* (VAQUER, en CASTILLO, 2006: 66).

Esta indiferencia se refleja en el ordenamiento. Los mecanismos reaccionales frente a las agresiones territoriales han permanecido prácticamente inalterados, primero a nivel estatal y después autonómico, *“desde siempre, al menos desde la LS de 1956”* (CASTILLO, 2006: 63)³⁶².

³⁶⁰ Un ejemplo de esta vinculación es el PT de Mallorca. Este PT dedica dos títulos a regular el suelo rústico (Tit. II *“Áreas sustraídas de desarrollo urbano”* y Tit. III *“Serra de Tramuntana”*). Del total de su 23 normas AP (aplicación plena, directa e inmediata), 17 se refieren al suelo no urbanizable.

Los ejemplos que ilustran las tesis de esta ponencia se refieren a Baleares. No entendemos que el caso balear revista ninguna especificidad. Así las conclusiones que de él se deducen, son extrapolables.

³⁶¹ La ordenación del territorio se define como un título competencial de las CC.AA. de carácter horizontal (legislación, ejecución y gestión). Al examinar su problemática, se advierte que esta competencia es compartida con la Administración local, titular de los mecanismos de gestión frente a la indisciplina territorial.

³⁶² La EM de la Ley 7/2002 dice que Andalucía necesita *“una legislación que mejore los instrumentos de planificación y gestión urbanística existentes, de acuerdo con la experiencia acumulada hasta la fecha”*. No parece que la mejora de los instrumentos de disciplina urbanística existentes sea necesaria.

La doctrina, más preocupada por teorizar sobre los instrumentos de ordenación que sobre la reparación de sus fracasos³⁶³, también la ha preterido (CASTILLO 2006: 66)³⁶⁴. Esta situación de abandono es así aún cuando por la misma doctrina se reconoce el “*fracaso continuado del mecanismo sancionador administrativo para, por sí solo, corregir la persistente situación generalizada de indisciplina social en el uso del suelo y de los recursos naturales*” (PAREJO, 2006: 20)³⁶⁵.

La descrita situación de dejación y colapso resulta insostenible pues la utilización del suelo desconociendo los instrumentos que pretenden racionalizar su uso, está generando situaciones irreversibles³⁶⁶ que deterioran la calidad de vida (rururbanización³⁶⁷). Esto impone la necesidad de repensar los resortes que han de salvar el abismo existente entre la “*instrumentación programada*” y la “*planificación aplicada*” en lo tocante a la indisciplina.

Como el legislador³⁶⁸ reconoce y la doctrina alerta (PAREJO, 2006: 13) de nada sirve el delicado y complejo entramado de instituciones y técnicas puesto al servicio de la racionalización del uso del suelo, el perfecto desarrollo del proceso conforme a la secuencia planificación-ejecución, si, como es el caso, no queda luego asegurada permanentemente la observancia de la ordenación material reguladora de los usos y aprovechamientos, de los actos de utilización del suelo y de las edificaciones, construcciones e instalaciones³⁶⁹. Por esto y especialmente en tanto al suelo rústico, interesa a la ordenación del territorio la efectividad de los mecanismos de disciplina urbanística.

Para alcanzar esta observancia, lo primero debe ser advertir la naturaleza poliédrica del fenómeno de la indisciplina. Justificada ésta, se sugerirá un

³⁶³ EUGENIO (1997: 21) dice: “desde 1956 hasta 1993, uniformemente, todos los trabajos sobre la Ley del Suelo se reducían a pura apología. Daba igual el desastre urbanístico, la destrucción del medio ambiente y patrimonio histórico-artístico, el precio de la vivienda. La ley era buena y sus aplicadores mejores todavía”.

³⁶⁴ CASTILLO entiende que se ha omitido el esfuerzo por “delimitar su naturaleza, su relación con las medidas paralelas establecidas en el Derecho privado y las eventuales alternativas a la regulación establecida”.

³⁶⁵ Ya en 1977, BOIX REIG (en GONZÁLEZ-VARAS, 1998: 237) dijo “nuestra legislación urbanística disfruta, en líneas generales, de una estimable calidad técnica: con frecuencia nuevos textos reglamentarios, también de calidad, enriquecen el patrimonio legislativo. Paradójicamente, sin embargo, el desorden urbanístico aumenta por doquier”. La medida de este fracaso se advierte, por ejemplo, al saber que “en el período 1978-2001, se otorgaron en Mallorca 10.000 licencias en suelo rústico, a las cuales han de sumarse unas 30.000 edificaciones hechas sin ningún tipo de permiso” (TERRASSA, 2007: 9).

³⁶⁶ Las consecuencias de la indisciplina territorial no se limitan a lo ambiental. Éstas también alcanzan a la estética y a los valores del paisaje. Esta faceta ya se reconocía por el TRLS 1976 que en su art. 73 dice “las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieren situadas”.

³⁶⁷ El mercado inmobiliario reconoce el valor urbanístico del suelo rural. Un ejemplo es Baleares. Aquí el sector primario representa un 1'1 % del PIB. Su crecimiento real, según el IBE, ha sido -3'1 % (2000-01), -1'4 % (2001-02), -5'9 % (2002-03), +7'5 (2003-04), -12'2 % (2004-05) y -3'1 % (2005-06). Frente a esto “el precio medio de la tierra en Balears se incrementó un 5'5 % en términos corrientes en el año 2006 con un valor medio de 20.763 €/ha, casi el doble de la media española, situada en 10.402 €/ha” (Diario de Mallorca, 28/09/2007).

³⁶⁸ El punto X de la EdM de la Ley 19/1975 admitía que “todo el poderoso arsenal de instrumentos técnicos, económicos y jurídicos a que hasta ahora se ha hecho referencia, puestos al servicio de una concepción del desarrollo urbano (...) puede resultar absolutamente ineficaz si se rompe el último y definitivo eslabón de la cadena: El de la aplicación efectiva de las Leyes urbanísticas y de los Planes de Ordenación”. Esta evidencia también se recoge en la práctica extranjera. La guía del Ayuntamiento de Bristol (GB) dice “la disciplina urbanística es un componente crucial del planeamiento y la credibilidad del planeamiento es respaldada por un eficiente y efectivo servicio de disciplina” (2001: 4) (Las traducciones de esta ponencia son propias).

³⁶⁹ En este sentido GOMEZ-FERRER y FERNÁNDEZ (en CASTILLO 2006: 46) y CASTILLO (2006: 59 y 61).

planteamiento alternativo basado en la participación social efectiva y la colaboración interadministrativa. Por último, se ensayarán las vías para trasladar esta tesis a la práctica.

2. NATURALEZA DEL FENÓMENO. ALCANCE DE LA REFORMA.

De acuerdo con los arts. 33, 47, 45 y 128 CE, el interés general en la ordenación del suelo “*está en relación dialéctica con tres tipos de intereses particulares: a) el protegido por el derecho subjetivo de propiedad de los titulares actuales de bienes inmuebles; b) el aludido con el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada de los que no disponen aún de una; y c) el tutelado como propio del derecho al disfrute de un medio ambiente natural y cultural adecuado de todo, sin excepción y por su sola condición de personas (presentes y futuras)*” (PAREJO, 1997: 38). Esta posición se ha recogido por la jurisprudencia, entre otras, en la STC 61/1997, y se ha generalizado en la doctrina.

Incorporando c) *supra*, el art. 5.a) LS dispone que “*todos los ciudadanos tienen el deber de: respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano, absteniéndose de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos por la legislación en la materia*”.

Partiendo de estas premisas, la facilidad con la que los propietarios, invocando un periclitado *ius utendi et abutendi*³⁷⁰, disponen de sus fincas desoyendo las prescripciones de la ordenación del suelo, con la avenencia de las instituciones encargadas de su observancia, retrata una sociedad que, más allá del oropel de la bonanza económica, padece una situación de quiebra ética. La alusión al vector ético también la recoge la jurisprudencia³⁷¹.

Si como dice GONZÁLEZ-VARAS (1998: 41), “*la imagen de la ciudad*” y del territorio “*es el reflejo del nivel cultural de sus habitantes, quienes a través de sus acciones de edificación y demolición han dado (...) un determinado y concreto aspecto y dibujo, forma e imagen*”, entonces el panorama que la indisciplina dibuja es la de un país ignorante del valor del territorio³⁷².

La naturaleza socio-cultural del problema obliga a que la reforma del sistema de disciplina, no pueda ceñirse sólo a las técnicas restitutivas/represivas sino que debe buscar incrementar el capital social. El estudio retrospectivo del ordenamiento avala esta proposición.

³⁷⁰ Como explicación del fracaso de la LS 1956, CASTILLO (2006: 40) cita también, entre otras, “*la permanencia del concepto civil de la propiedad*”. Ejemplos de esta persistencia surgen por doquier: manifestación de un vecino ante el proyecto de protección: “*proteger significa que en tu casa no puedes hacer lo que quieras*” (El Mundo / El Día de Baleares, 28/08/2007).

³⁷¹ La STS de 4 de febrero de 1992, refiriéndose a la inactividad de la Administración, dice “*no sólo representa una dejación de sus deberes de orden público, sino hasta un motivo de reprobación por la ciudadanía de carácter ético-político*”

³⁷² Este mismo autor (1994: 206) ha dicho que “*el logro de la estética en las ciudades es una cuestión de prestigio, actualmente de sus habitantes, históricamente del Monarca, pues en gran medida su propio prestigio, orgullo o estima personal dependía de la imagen de su ciudad residencial*”. Otro tanto puede afirmarse en relación con el suelo rústico y los paisajes.

La LS 1956 hacía pivotar el ejercicio de la disciplina del suelo sobre 3 ejes: a) la reintegración del orden conculcado por la vía de la autotutela declarativa y ejecutiva; b) la retribución abstracta de la conducta ilícita; y c) el resarcimiento de los daños derivados de la trasgresión (CASTILLO, 2006: 41).

El reiterado incumplimiento de la LS 1956 estuvo en la base de la reforma de 1975 (CASTILLO 2006: 44). La Ley 19/1975 expone que hubo de enfrentarse a un proceso de desarrollo urbano caracterizado por *“el desorden de la periferia”* y *“la indisciplina urbanística”*. Estas patologías las imputaba el legislador a *“la ineficacia de los instrumentos de control y de restablecimiento del orden”* y a la *“inadecuación de las estructuras administrativas”*³⁷³.

Para erradicar esta situación, sobre el *“soporte estructural”*³⁷⁴ de la LS 1956, la Ley 19/1975 reforzó el carácter represivo del sistema. Según su EdM, para paliar *“la ineficacia de los instrumentos”*: *“se amplían los supuestos de demolición de obras”* y *“se invierten las respectivas posiciones de la Administración y del infractor”* sobre quien cae la carga de legalizar. Para reconducir la *“inadecuación de las estructuras”*: *“se amplían las facultades que ya tenían los Gobernadores civiles para llevar a cabo tales acuerdos de suspensión y demolición”*.

La reforma de 1990 y el TRLS 1992 mantuvieron el sistema vigente hasta la fecha (CASTILLO, 2006:49). Autonomizadas las competencias, las CC.AA. adoptaron los mecanismos recogidos en la norma estatal. Así FERNÁNDEZ (en CARCELLER 2004: 29) ha dicho que *“el armazón conceptual de las leyes urbanísticas de las diferentes Comunidades Autónomas es semejante, en lo esencial, al del ordenamiento estatal al que han venido a sustituir, con variaciones de detalle no demasiado significativas. Esta observación es cierta en materia de disciplina urbanística y Derecho sancionador”*³⁷⁵.

Las modificaciones de las CC.AA. han robustecido nuevamente el sistema. Como en 1975, las reformas han pretendido corregir la ineficacia de los instrumentos de control con: la adición de las infracciones *“muy graves”* y el aumento de las cuantías de las multas. En cuanto a la inadecuación de las estructuras, se ha previsto: el fortalecimiento de la competencia directa de sus órganos y la implantación de servicios propios de inspección (PAREJO 2006: 169).

Todas estas reformas se juzgaron fracasadas al aprobarse el CP 1995³⁷⁶ que incrimina (arts. 319 y 320) conductas relacionadas con la ordenación del territorio para hacer frente a *“las crecientes necesidades de tutela de una sociedad cada vez más compleja, dando prudente acomodo a nuevas formas de delincuencia”*.

Atendido el carácter de *ultima ratio* del Derecho Penal, la tipificación en el CP de estas conductas supone el reforzamiento máximo del carácter represor de los mecanismos jurídicos de disciplina urbanística.

³⁷³ Apartados a) y b) punto II EdM Ley 19/1975.

³⁷⁴ Punto II EdM Ley 19/1975.

³⁷⁵ En el mismo sentido, CASTILLO (2006: 65), LÓPEZ (2005: 186) o PAREJO (2006: 169).

³⁷⁶ PAREJO (2006: 20) *“el avance del recurso a la represión penal en la materia [...] constituye, al menos en el caso español, una reacción frente al fracaso continuado del mecanismo sancionador administrativo”*.

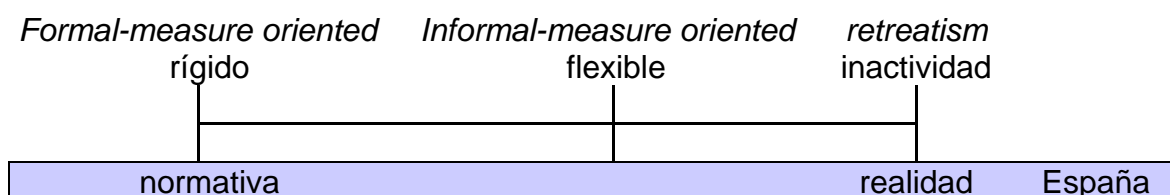
Como demuestra este análisis histórico, el legislador, en sus diferentes reformas, ha perseguido fortalecer los resortes para domeñar la indisciplina, acentuado sucesivamente su carácter represivo y centralizando las competencias. Un ejemplo de este *animus* es la sanción por obras en reservas para dotaciones:

En RDU	(Ley Andalucía	7/2002	Art. 319 Cp
Multa: Hasta un 20 % (art. 76 y 77)	Multa: 150 % (art. 200)	% a	prisión de 6 m. a 2 a., multa de 12 a 24 m. e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de 6 m. a 3 a.

En definitiva y en base a su grado de represión y centralización:

LS 1956 < (LS 1975 / TRLS 1976) = (LS 1990 / TRLS 1992) < CC.AA. < CP

Otra característica que este estudio retrospectivo delata es la invariabilidad del modelo disuasorio. KITAMURA (2000) distingue dos modelos de vigilancia en el cumplimiento de la norma: rígido (*“formal measure oriented”*) o flexible (*“informal measure oriented”*). Frente a esto, se opone la inactividad³⁷⁷.



El modelo flexible se caracteriza por el uso de medidas de carácter admonitorio, dirigidas a convencer al infractor de la necesidad de corregir sus actos. Se busca la cooperación y el consenso, y se ofrece asesoramiento. Este *modus operandi* se funda en la consideración de que las sanciones pecuniarias *“de ningún modo, son consideradas efectivas”* y su tramitación *“es intensa y requiere mucho tiempo y en consecuencia limita severamente los recursos para acometer otras tareas”*³⁷⁸. Sólo cuando los apercibimientos fracasan, se adoptan medidas rígidas de carácter reglado.

³⁷⁷ MAY y BURY (1998: 158) señalan que una de las dificultades que presenta el estudio de esta materia es la disparidad terminológica. En ocasiones se distingue entre *“orientada al cumplimiento”* y *“orientada a la disuasión”* (REISS); en otras, entre *“orientada por el resultado”* y *“orientada por la norma”* (SHOVER et al); o entre, *“aproximación disuasiva, educacional y persuasiva”* (SCHOLZ).

³⁷⁸ Dentro de esta línea se enmarca el sistema británico. A modo de ejemplo, la guía de disciplina urbanística del Ayuntamiento de Bristol dice *“un gran número de edificaciones no autorizadas se explican por infracciones menores del ordenamiento y la manera más rápida y efectiva de eliminar cualquier ilícito es negociar las mejoras o persuadir a los infractores para que alteren la estructura o reubiquen el uso. Cuando se ejercitan formalmente acciones, pueden pasar años hasta obtener una resolución. Los infractores son normalmente advertidos de la infracción, de los pasos para rectificar la situación y de las facultades del Ayuntamiento en caso de negarse a corregirla. En la práctica, la mayoría de las personas cumplen y el ejercicio formal de acciones sólo es necesario en un número limitado de casos”*.

Este sistema flexible, de clara vocación educacional, es desconocido aquí³⁷⁹. Es más, a diferencia del modelo flexible en el que se considera que “*una vez que las infracciones se paralizan, no hay necesidad de proceder a la ejecución forzosa*”, en nuestro sistema, incluso si el infractor ha restituido el orden perturbado, es preceptiva la imposición de una sanción³⁸⁰.

Destacar también que las reformas descritas no se integran en una lógica de “*hard*” (rígida) de reforma institucional³⁸¹, pues aunque se han centrado en los instrumentos de control y en sus estructuras, se han despreocupado de: “recursos económicos, plantilla y características organizativas propios de las Administraciones encargadas de la ejecución forzosa”. Sí puede decirse que se han despreocupado totalmente de su “*softer*” (flexible) aspecto (FLYNN y KRÖGER, 2003:152).

Cincuenta años después y pese a su rigor y severidad, el fracaso del sistema y de sus reformas es patente³⁸². Hoy, como en 1956, el desorden en la periferia se ha agravado. La indisciplina ha contaminado el suelo rural. Esto a su vez demuestra que persiste la ineficacia de los instrumentos de control y la inadecuación de sus estructuras.

Como exponía la Ley 19/1975, la clave para superar esta situación es “*hacer desaparecer en lo posible las causas de aquel fenómeno de indisciplina urbanística*”, procurando eliminar “*cualquier estímulo al comportamiento antisocial de los presuntos infractores*”.

Sin embargo y al margen de su perfectibilidad, no se puede limitar tal reforma “*a las causas de la situación imputables al Ordenamiento jurídico*”³⁸³, pues la indisciplina no se explica por los fallos del ordenamiento sino por la proliferación incesante de ilícitos alimentados por un depauperado capital social³⁸⁴.

³⁷⁹ Un intento parcial de incorporar estas técnicas se puede ver en el art. 61.3 LDU Baleares. Según este precepto, en los casos en que las obras no se ajusten a las condiciones de la licencia el Alcalde “*otorgará un plazo para su adecuación a las condiciones de la licencia, vencido el cual sin que se haya producido, tendrá lugar la suspensión*”.

³⁸⁰ Esto es así tanto en el Derecho estatal, art. 90 RDU, como en el Derecho autonómico, art. 46 ley balear.

³⁸¹ Según FLYNN y KRÖGER (2003:152): “*típicamente los mecanismos institucionales rígidos se definen como aquellas competencias y facultades, recursos económicos, plantilla y características organizativas propios de las Administraciones encargadas de la ejecución forzosa. A la inversa, la reverso flexible de estas Administraciones alude al sistema de creencias, preferencias, cultura institucional y prácticas laborales*”.

³⁸² La doctrina asume como cierta la premisa del fracaso continuado de los mecanismos administrativos para frenar la indisciplina. La realidad cotidiana parece confirmar este hecho. Sin embargo, una de las dificultades que presenta el estudio de la indisciplina, es la inexistencia de estudios de campo. La correcta comprensión de este fenómeno precisa que se elaboren estudios que determinen el número de construcciones ilegales en un determinado espacio, su distribución temporal y su evolución según la vigencia de las diversas normas aplicables, todo ello teniendo en cuenta la evolución de la actividad constructiva. Resulta imprescindible también la elaboración de estudios económicos que fijen los costes que la indisciplina tiene para la sociedad.

³⁸³ Esta era la pretensión de la Ley 19/1975, según el punto III de su EdM.

³⁸⁴ Ya en 1975, BASSOLS (en CASTILLO, 2006:44) advirtió que de la EdM de la Ley 19/1975 “*se desprende que se imputa exclusivamente los efectos de la indisciplina urbanística a los defectos técnico-jurídicos del sistema. Esta visión es unilateral en cuanto el incumplimiento del ordenamiento jurídico puede deberse en gran medida a motivaciones de orden político-administrativo que exijan soluciones de esta naturaleza*”.

El estímulo no dejará de existir con el afilamiento del aparato disuasorio. Si acaso lo que se logrará será una más eficaz represión del comportamiento antisocial pero no una erradicación de la causa última que lo alimenta.

La tendencia se invertirá, no sólo cuando los potenciales infractores se amedrenten ante el efectivo peso de la ley, sino sobre todo cuando se incremente el capital social del país: cuando la ciudadanía participe de los valores que la ordenación del suelo aspira a proteger³⁸⁵; cuando los profesionales implicados tomen conciencia de la fragilidad del medio en que operan³⁸⁶; cuando las Administraciones asuman la trascendencia del interés que tutelan.

Interesa sobremanera advertir que aquello que aquí se postula no es la necesidad de que las Administraciones redoblen el esfuerzo de pedagogía social sobre las bondades de su modelo de ordenación. De lo que se trata es de construir la ordenación territorial integrando a la sociedad en su conjunto y a lo largo de todo el proceso, desde la conceptualización hasta su vigilancia.

Antes de explorar la tesis anunciada, no han de obviarse las tesis adversas. Se argumentará que el repaso histórico precedente no delata la omisión de la naturaleza ética del problema, sino sólo la insuficiencia de recursos³⁸⁷. Siendo indiscutible que los recursos son insuficientes, diversos argumentos restan validez a la tesis apuntada. Ha de señalarse que, dada la magnitud del problema, nunca habrá recursos suficientes para erradicarlo (GILBOY, 1998: 140)³⁸⁸.

Igualmente, deben tenerse presentes las aportaciones de la teoría del óptimo en la ejecución legal. Si bien es factible erradicar, o casi, la comisión de un ilícito cuando el infractor es consciente de que muy probablemente se le impondrá una sanción muy rigurosa, tal eliminación presenta la dificultad de la utilidad marginal decreciente de los recursos.

Se apunta que *“en muchos modelos, la cantidad óptima de disuasión no elimina por completo el ilícito. La razón que lo explica es que la eliminación del ilícito es costosa y tiene una utilidad social decreciente. Las Autoridades desearán asignar sus limitados recursos de tal manera que se alcance la disuasión al coste mínimo, esto es, buscarán alcanzar su objetivo eficientemente”* (GAROUPA, 1997: 267).

En definitiva, la indisciplina se explica en buena medida por las insuficiencias socio-culturales, tanto colectivas como institucionales, de la sociedad española.

³⁸⁵ La implicación social es fundamental en la ordenación territorial en EE.UU. Citando a profesionales del campo, SPRINGER (2007: 31) advierte: *“porque se desarrolló desde la base, la gente lo hizo suyo”, “no era algo que les viniese impuesto”*.

³⁸⁶ Un ejemplo de la nula implicación de los sectores profesionales en la ordenación territorial, es Mallorca. Diario de Mallorca (17/08/07) informa que *“ni una sola empresa constructora ha querido asumir la demolición de obras ilegales para el Consell de Mallorca, lo que ha obligado a declarar desierto el concurso”* presupuestado en 160.000 €.

³⁸⁷ CASTILLO (2006: 107) señala que *“desde la aprobación de la Ley de 1956 se había puesto de manifiesto, [...] la carencia de medios económicos, personales y técnicos para llevar a buen fin la gestión urbanística”*.

³⁸⁸ El Ayto. de Bristol reconoce que *“sería imposible para el Ayuntamiento identificar todos los potenciales ilícitos urbanísticos sin un ejército de inspectores y un gasto enorme”* (2001: 5).

La participación, y no sólo la represión³⁸⁹, es la medida que aquí se postula para la corrección de esta grave patología.

3. POTENCIACIÓN DEL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN.

Para STIRLING (2006), la participación pública, prevista en el art. 9.3 CE y en el art. 3.2.c) LS, puede perseguir una finalidad triple: a) normativa; b) sustantiva; y c) instrumental. Interesan ahora las 2 primeras.

Este autor justifica la vocación normativa en *“la intrínseca conveniencia social de la igualdad de acceso, la atribución de poder, la igualdad de resultado, con el objetivo de contrarrestar el ejercicio de poder”*. Se trata de que las personas *“recuperen su condición de ciudadanos, entendido el ciudadano como alguien preocupado por la cosa pública”*, de dar satisfacción a su *“necesidad de sentirse incluidos en una sociedad, de ser parte de ella y de colaborar en su construcción y mantenimiento”*³⁹⁰, al tiempo que se aprestan a *“corregir sus comportamientos más destructivos”* (HERNÁNDEZ, 2002).

La participación en su perspectiva sustantiva es *“una manera de obtener un conocimiento más diverso, amplio y contextualizado y de tomar conciencia de forma más atenta y explícita de los valores e intereses divergentes”*. La finalidad sustantiva busca *“promover un aprendizaje social más amplio, facilitar una base fáctica más robusta, de tal manera que se puedan alcanzar resultados sustancialmente mejores”* (STIRLING, 2004: 96)³⁹¹.

El proceso de elaboración de los instrumentos de ordenación ha de incorporar mecanismos de participación con miras a alcanzar los fines normativo y sustantivo. Por la sensibilidad de los intereses que se ventilan, todos los grupos sociales han de participar para que, al final, puedan hacer suyo el resultado.

La participación social ha de romper la cultura del intervencionismo tradicional que hace del interés general un interés arcano, misterioso y desde luego lejano y distinto del de los ciudadanos. Un interés construido tecnocráticamente por un conjunto de expertos que saben todo sobre el suelo y que se encargan de preservar celosamente parapetándose detrás de una muralla construida con una jerga incomprensible (EUGENIO, 1997: 21)³⁹².

³⁸⁹ Un ejemplo de la situación hasta la fecha, aparecía recientemente en la prensa. El Diario de Mallorca (01/10/2007) titulaba *“Felanitx: El PP se plantea «seriamente» demoler una obra ilegal a fin de concienciar”*.

³⁹⁰ SPRINGER (2007: 32) dice: *“lo importante es que la gente entienda que son una parte importante de la que ocurre en su comunidad”*.

³⁹¹ La práctica en los EE.UU. avala esta afirmación. SPRINGER (2007: 30) señala que *“los expertos dicen que la adopción de decisiones a nivel ciudadano reduce la desconfianza y permite que los proyectos avancen”*.

³⁹² EUGENIO dice que *“tras los grupos organizados, como sucede en el caso de los autodenominados «urbanistas», se esconde lo que algunos han denominado «el poder del lápiz», es decir, la capacidad de configurar aristocráticamente la ciudad y en general los asentamientos, y de justificar a placer, cuando sea necesario, las excepciones singulares que posteriormente, por razones no siempre del todo nobles, haya que establecer al Plan. Todo ello, insisto, recubierto en apariencia de una mística colectivista al servicio del bien público y del interés general”* (1997: 20).

Ahora bien, como ya advirtiera ARNSTEIN³⁹³ (1969), no toda intervención social da lugar a un proceso participativo. La participación social en la aprobación de un instrumento no se mide por el nivel de información de que disponen los interesados, ni por la posibilidad que éstos tienen de formular alegaciones. La bondad del procedimiento se determina por la capacidad de los ciudadanos para influir sobre los proyectos.

Son una falsa política de participación, los procedimientos en que la información fluye en un solo sentido –de las instituciones a los ciudadanos; cuando no se tiene la garantía de las propuestas ciudadanas serán evaluadas en profundidad; o cuando se integra a los movimientos ciudadanos en órganos en los que quedan diluidos.

La regulación autonómica de la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación se inscribe dentro de esta falsa política de participación. Como señala LÓPEZ (2005: 59) el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación *“comprende una primera fase administrativa compleja, con intervención de diversas Administraciones Públicas y Departamentos de la misma Administración autonómica. La aprobación definitiva corresponde en unas Comunidades Autónomas al Parlamento y en otras al propio Gobierno autonómico, a veces previa observancia de una fase de debate parlamentario”*.

Las CC.AA. prevén una fase de información pública (en ARNSTEIN, b'), de consulta a las Administraciones locales y de alegaciones³⁹⁴ (en ARNSTEIN, b''). Se trata de una participación simbólica, que niega a la sociedad civil la posibilidad de participar en el ejercicio del Poder. Las CC.AA, celosas de sus atribuciones, mantienen la opacidad que aflige la ordenación del suelo³⁹⁵.

Resulta significativo advertir las analogías entre estas leyes de ordenación y el TRLS 1976 - RPU, nacidos en una cultura política autoritaria.

Afirmado que los mecanismos hoy previstos consigan algo más que crear una falsa apariencia de participación, se impone la necesidad de incorporar verdaderos mecanismos de implicación social. Este esfuerzo ha de institucionalizarse pues *“el estímulo a tomar parte en tales actividades*

En el mismo, QUERO (1997: 72) dice *“no parece lo más adecuado, ni es práctica común en sociedades de articulación civil semejante a la nuestra, preparar técnicamente leyes del alcance de la del suelo y la ordenación urbana [...] confiando su redacción a la autónoma y aislada capacidad de un reducido número de conocedores”*. Si esto es así para las leyes, tanto más para los planes de naturaleza reglamentaria dada su mayor inmediatez respecto de la sociedad.

³⁹³ Esta autora establece una gradación de los mecanismos de participación social, de acuerdo con la cual se distinguen: a) no participación: a') manipulación; a'') terapia; b) falsa política de participación: b') información; b'') consulta; b''') aplacar; c) participación: c') asociación; c'') poder delegado; c''') control cívico.

³⁹⁴ No puede obviarse ahora que en muchas ocasiones los órganos de decisión desvirtúan el trámite de alegaciones. Éstas no se reciben como una sugerencia de mejora, sino como un obstáculo que hay que vencer y que inexcusablemente habrán de ser desestimadas en la medida en que contradigan el proyecto presentado.

³⁹⁵ La ordenación del suelo es *“uno de los espacios políticos menos transparentes y más subordinados que conocemos. Subordinados a una corrupción extensa, al tráfico de información privilegiada, a la falta de resistencia del derecho frente a las «intemperancias» del poder y a la justificación de cualquier decisión y de la contraria”* (EUGENIO, 1997: 23)

*participativas integradas en los procesos decisorios relativos a la utilización del suelo en el Mediterráneo septentrional dependerá no sólo del entusiasmo de los interesados y de los esfuerzos de los grupos informales y de sus actividades o eventos, sino también de su reconocimiento formal. Esto es, ha de perseguirse un reconocimiento oficial de los grupos organizados, actividades, implicación, canales de comunicación, planes e iniciativas*³⁹⁶ (PATEL, 2007: 559).

Esta institucionalización exige que los mecanismos participativos sean recogidos por la normativa reguladora del procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación. No obstante, no ha de equipararse la necesidad de previsión normativa con el establecimiento de un procedimiento reglado. El legislador ha de fijar el elenco de técnicas de participación al tiempo que la Administración territorial, motivadamente, debe fijar la estrategia concreta.

Los mecanismos de participación social que cabe incorporar a nuestro ordenamiento son múltiples. Interesa apuntar algunas posibilidades tanto para abrir el debate como para cerrar el modelo territorial elegido.

La participación ha de dirigirse a abrir el debate sobre los instrumentos de ordenación. Se trata de revelar *“perspectivas políticas más amplias, las implicaciones precisas de las distintas fuentes de información y del papel de las diferentes disciplinas, los valores sociales divergentes e intereses opuestos respecto de la información disponible”* (STIRLING, 2007:101), pues *“sólo podemos innovar si tropezamos con visiones alternativas a la nuestra”* (HERNÁNDEZ, 2002: 10).

La primera medida debe ser reconocer a la sociedad civil el derecho a promover la aprobación o, en su caso, la modificación de los instrumentos de ordenación territorial³⁹⁷. Pocos ordenamientos autonómicos reconocen esta posibilidad.

QUERO (1997: 77) sugería la recuperación del Avance. Deben añadirse también los Anteproyectos parciales³⁹⁸. Ambos, por *“su mayor claridad y su limitación a las cuestiones importantes de la escala general”*, son válidos documentos de trabajo, comprensible para todos. Esta idea ha ido incorporándose paulatinamente a algunos ordenamientos.

Ha de superarse el sistema de anuncios oficiales. La Administración no puede acomodarse perezosamente, a la espera de que sean los ciudadanos y grupos más activos quienes formulen sus alegaciones. Han de organizarse talleres de trabajo, jornadas de participación y debate, encuestas, etc ³⁹⁹.

³⁹⁷ El reconocimiento de la iniciativa privada en la promoción de instrumentos de planeamiento urbanístico ya fue reconocida por el art. 52 TRLS 1976 que dice *“las personas privadas podrán formar Planes Municipales, Especiales y Proyectos de Urbanización”*.

³⁹⁸ Ambos figuraban en los arts. 29.1 TRLS 1976 y 115 RPU. La diferencia radica en que los avances fijan las directrices básicas futuras del plan, y los anteproyectos se ciñen a aspectos concretos. Ha de añadirse que, en sede de urbanismo, la ley murciana les ha atribuido carácter vinculante para la Administración.

³⁹⁹ Las experiencias norteamericanas señalan que *“la clave está en articular muchas maneras diferentes de que la gente obtenga la información”* (2007: 33).

Junto con esto, la participación ha de servir para cerrar el debate. “*La clave se encuentra en identificar los puntos de vista sobresalientes, identificar las prioridades, destacar los resultados más previsibles y así determinar las “mejores” opciones*”. Con esto se busca “*un nivel satisfactorio de cohesión social y política.*” (STIRLING, 2007: 101).

Procede plantearse la oportunidad de ordenar procedimientos bifásicos de aprobación definitiva que permitan a los ciudadanos, agrupados en entes colegiados, pronunciarse, por medio de una votación previa o de un informe vinculante, sobre la bondad de los instrumentos de ordenación.

Es también imprescindible garantizar la transparencia del proceso de aprobación de los instrumentos, eliminando la opacidad que lo aflige. La sociedad ha de poder escrutar cómo la Administración ha atendido sus alegaciones, advertir la correlación entre las conclusiones de la fase de debate con el resultado final⁴⁰⁰.

Para conseguir la implicación que esta ponencia postula, ha de darse también entrada a los Ayuntamientos⁴⁰¹. Es oportuno recordar que son los Ayuntamientos quienes han de adaptar los planeamientos a la ordenación del territorio y los responsables de la vigilancia del orden territorial. La supramunicipalidad no equivale a minorización municipal⁴⁰².

Un análisis rápido de la legislación vigente podría llevar a concluir que la intervención municipal queda garantizada por las leyes, pues ciertamente la mayoría recogen declaraciones de principios intachables. No obstante, éstos resultan poco operativos pues se limitan a establecer la necesidad de cooperar lealmente en la ordenación del territorio, pero sin precisar cuáles sean los mecanismos colaboración.

⁴⁰⁰ Retomando la idea de los avances y en lo que a su aprobación definitiva se refiere, GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO (1981: 335) han advertido que “*podrá, en efecto, cambiarse de opinión en cuanto a las soluciones urbanísticas a consagrar, pero la aceptación previa de aquéllos parece que deberá obligar a la fundamentación suficiente de tal cambio*”. Otro tanto puede decirse para la ordenación territorial.

⁴⁰¹ Más allá de otras consideraciones, ésta es también una proposición jurídica en alguna CA. La ley 20/2006 del régimen local de Baleares reconoce a los municipios competencias en “*ordenación y gestión del territorio, urbanismo y disciplina urbanística*” (art. 29.2.c)).

Un ejemplo del extrañamiento que se da entre la Administración municipal y la ordenación del territorio, es Mallorca. El plazo para la adaptación del planeamiento municipal al PT finalizaba día 31/12/2006. A tal fecha y según informaciones de Diario de Mallorca (17/08/07), sólo un municipio había completado la adaptación, 24 estaban tramitándola y en 28 casos no la había iniciado. Esto no debería sorprender pues un tercio del total de municipios todavía siguen sin adaptarse a las Directrices territoriales.

Refrendando el carácter represor del sistema según *supra*, frente a esta pasividad municipal se prevé, como no, la aplicación de sanciones. Respecto de las posibles ayudas se alude a la cesión de técnicos de la institución insular pero se advierte que “*el problema es que el equipo técnico (...) es escaso, lo que dificulta que puedan destinarse a estas labores*”. En cuanto a las ayudas económicas se adelanta que, por su montante, se va “*a tener que analizar la posibilidad de que los consistorios asuman una parte del gasto*”. Entre tanto, el Acuerdo para la Estabilidad Política i el Futuro Sostenible, suscritos por los partidos en el Gobierno, lo que ya prevé es “*transitoriamente, los Ayuntamientos que no realicen los trámites en este sentido no recibirán subvenciones provenientes de los fondos propios de la Administración insular*”.

⁴⁰² La doctrina, en ocasiones, defiende de la necesidad de relegar a los Ayuntamientos: un ejemplo en RUÍZ DE LOBERA (2007). A estos se imputan “*la delegación ad infinitum de las potestades urbanísticas, la financiación con suelo a través de la enajenación del mismo, la inexistencia de mecanismos de disciplina urbanística eficaces, la prescripción de determinadas infracciones urbanísticas, la cercanía con los promotores, la ignorancia de las leyes*”. No es este el lugar para polemizar con la autora cuya tesis no compartimos.

Igualmente ha de destacarse que los legisladores utilizan indistintamente⁴⁰³ los conceptos de cooperación y coordinación, cuando sólo la primera garantiza la finalidad que aquí se persigue. “*La cooperación es el campo del acuerdo en pie de igualdad, de la participación, del government by persuasion*”⁴⁰⁴ (SANTAMARIA en PALLARÈS 2006: 504). A ella se opone la coordinación “*que se diferencia de la cooperación y colaboración en que estas últimas no tienen carácter directivo*” (PALLARÈS, 2006: 489).

La colaboración ha de plantearse tanto en su aspecto orgánico como instrumental⁴⁰⁵, y tanto al “*abrir*” como al “*cerrar*” el proceso. De lo que se trata aquí no es de que las CC.AA. coordinen, dirijan la intervención de los Ayuntamientos sino de que ambas Administraciones cooperen en la elaboración de los instrumentos de ordenación. En el “*apertura*” del debate, los Ayuntamientos han de disponer de iniciativa para elaborar los avances de los instrumentos de ordenación, han de participar en su redacción. Su papel no puede limitarse a informar un proyecto pre-existente.

Del mismo modo, en la fase de aprobación del instrumento de ordenación también ha de intervenir la Administración local ya sea por medio de Comisiones de Ordenación, ya sea aprobando de manera inicial y de acuerdo con fórmulas cualificadas los instrumentos de ordenación⁴⁰⁶.

En conclusión, ha de pasarse de “*la racionalidad material a la forma*” (MUNDA, 2006: 89)⁴⁰⁷. Este modelo ya ha sido asumido por el Derecho comunitario. La Directiva marco del sector del agua⁴⁰⁸ (WFD) busca fomentar el aprendizaje social e institucional en la fase de implantación y vigilancia de sus disposiciones. Se busca crear un sistema “*flexible y específico que resulte en un proceso de implicación institucional reflexiva a nivel nacional*” (FLYNN y KRÖGER 2003: 151).

A estas propuestas tal vez se opongan objeciones de escala. Se argumentará que los mecanismos de participación sólo son viables cuando ordenan espacios reducidos pero no cuando ordenen el territorio. En este sentido HERNÁNDEZ cita al barrio “*como espacio de máxima complejidad accesible*” (2002: 9).

⁴⁰³ El encabezamiento del art. 8 Ley 5/2006 de la Rioja reza “*colaboración interadministrativa*”. No obstante, dispone que las relaciones interadministrativas deberán basarse en los principios de “*coordinación*”.

⁴⁰⁴ Esta distinción no la recoge con claridad la legislación. Por ejemplo, el art. 8 de la Ley 5/2006 aparece con el encabezamiento “*colaboración interadministrativa*”. No obstante, dispone que “*las relaciones entre las Administraciones Públicas (...) deberán basarse en los principios de lealtad institucional, coordinación, asistencia e intercambio de información, con respeto de los respectivos ámbitos competenciales*”.

⁴⁰⁵ Las técnicas orgánicas se contemplan en el art. 5 LRJAP-PAC. Las de carácter instrumental se prevén en los arts. 6 y 7. Ambas articulan las relaciones entre el Estado y las CC.AA. Sin embargo, constituyen una base útil para articular las relaciones entre las CC.AA. y los Ayuntamientos en sede ordenación territorial.

⁴⁰⁶ Atendido su objeto, esta ponencia incide en la intervención de la Administración municipal. No obstante, la implicación también debe darse respecto de la Administración del Estado que, con el ejercicio unilateral de sus competencias con incidencia territorial, puede desvirtuar el modelo territorial ideado por la CA.

⁴⁰⁷ JIMÉNEZ dice que “*en este procedimiento radica, en buena medida, el éxito o el fracaso de lograr involucrar en actividades de colaboración a las Administraciones con intereses territoriales. Es importante para que éstos y el resto de instrumentos autonómicos logren sus objetivos que su procedimiento de elaboración y aprobación sean propicios para armonizar todos los títulos competenciales de las entidades territoriales interesadas mediante la valoración de todos los intereses nacionales, regionales o locales*”.

⁴⁰⁸ Directiva 2000/60/EC.

Compartimos con HERNÁNDEZ la idea de que los espacios que se ordenen deben resultar accesibles y reconocibles, pero discrepamos cuando se identifican estos ámbitos con los barrios. Como este mismo autor argumenta (2007: 10), la medida la deben dar las redes cívicas que *“nos permitan conocer todas las dimensiones del problema al que nos enfrentamos, redes que nos permitan acceder a todos los conocimientos que el territorio posee”*.

También cabría negar esta proposición con los mismos argumentos que servían *supra* para rechazar la carestía de recursos como explicación de la indisciplina: tan costoso es aplicar eficazmente los mecanismos represivos previstos en las leyes como articular un sistema participativo como el apuntado. No negando el coste económico, no ha de obviarse el valor que la participación tiene más allá de la ordenación territorial como uno de los tres vectores, junto con el bienestar material y el medio ambiente, que confluyen en la calidad de vida.

Dicho todo lo anterior y habiendo abogado por la necesidad de fomentar la participación cívica, es imprescindible que las medidas descritas se combinen con las técnicas represivas. Los estudios empíricos elaborados hasta la fecha sugieren que *“la reforma del aspecto flexible del sistema de instituciones apoyado, por ejemplo, en el procedimiento y el aprendizaje de políticas, probablemente sólo puede servir parcialmente al perfeccionamiento del sistema de cumplimiento de las decisiones adoptadas.”* (FLYNN y KRÖGER, 2003: 160).

No obstante, la necesidad de atender a los aspectos *“hard”* (rígidos) del sistema no equivale a apuntar a la necesidad de acentuar el carácter represivo de los mecanismos vigentes, sino a la necesidad de evitar omitir, de nuevo, aspectos tales como la dotación de recursos materiales y humanos.

4. CONCLUSIÓN.

La indisciplina territorial resulta de una grave carencia ética y no de defectos en el ordenamiento. La trascendencia de los valores por los que la ordenación territorial vela y las consecuencias de la indisciplina no han sido socialmente asumidas.

Dada la raíz del problema, su aplacamiento no llegará sólo por medio de reformas de las técnicas represivas, como la historia demuestra. La lucha contra la indisciplina exige arbitrar técnicas que permitan incrementar el capital social. La consecución de este fin exige fomentar la participación social y la colaboración interadministrativa.

Por medio de la participación, ha de buscarse la reconstrucción del sistema de valores. A través de la colaboración interadministrativa han de refundarse las culturas institucionales. La sociedad en su conjunto, articulada por medio de las Administraciones autonómica y municipal, los grupos de interés y los ciudadanos, ha de colaborar en la confección de la ordenación territorial.

5. BIBLIOGRAFÍA

“Acuerdo para la Estabilidad Política y el Futuro Sostenible de las Islas Baleares”, <http://www.mallorcadiario.com/images/stories/pdfs/pactoacuerdo.pdf>, [01/09/07].

ARNSTEIN, S.R. (1969): “A Ladder of Citizen Participation”, *JAIP*, vol. 35, núm. 4, pp. 216-224.

CARCELLER FERNÁNDEZ, A. (2004): *Derecho Urbanístico Sancionador*, Atelier, Barcelona.

CASTILLO BLANCO, F.A. (2006): *Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante*, Thomson-Aranzadi, Madrid.

COLOM, E. (2007): “Vecinos y comerciantes piden que se les «proteja» a ellos y se les escuche”, *El Mundo / El Día de Baleares*, 28 de agosto, p. 13.

EUGENIO SORIANO, E. (1997): “La Liberalización del Suelo”, en PAREJO ALFONSO, L. (ed): *El Urbanismo, hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal*, Instituto Pascual Madoz, Madrid.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981): *Lecciones de Derecho urbanístico*, Civitas, Madrid.

GAROUPA, N. (1997): “The Theory of Optimal Law Enforcement”, *Journal of Economic Surveys*, vol. 11, núm. 3, pp.267-295.

GILBOY, J. (1998): “Compelled Third-Party Participation in the Regulatory Process: Legal Duties, Culture and Noncompliance”, *Law & Policy*, vol. 20, núm. 2, pp. 135-155.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (1998): *La Rehabilitación Urbanística*, Aranzadi, Pamplona.

“Guide to the Planning Enforcement System”, en: <http://www.bristol.gov.uk> [08/09/2007].

GUIJARRO, F. (2007a): “Ninguna empresa constructora quiere derribar obras ilegales para el Consell”, *Diario de Mallorca*, 17 de agosto, p. 3.

GUIJARRO F. (2007b): “Más de la mitad de los municipios pueden ser penalizados por el Consell”, *Diario de Mallorca*, 17 de agosto, p.2.

“El precio de la tierra de cultivo de Baleares cuesta el doble que la media española”, en *Diario de Mallorca*, 28/09/2007.

HERNÁNDEZ AJA, A. (2003): *Ciudadanos Fecundos: Participación y Calidad de Vida*, [Online], en: <http://habitat.aq.upm.es> [24/07/2007].

“Felanitx: El PP se plantea «seriamente» demoler una obra ilegal a fin de concienciar”, *Diario de Mallorca*, 01/10/2007.

FLYNN B. y KRÖGER, L. (2003): “Can Policy Learning Really Improve Implementation”, *European Environment*, núm. 13, pp. 150-163.

JIMÉNEZ DORANTES, M. (2003): *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Marcial Pons, Madrid.

KITAMURA, Y. (2000): “Regulatory Enforcement in Local Government in Japan”, *Law & Policy*, vol. 22, núm. 3 y 4, pp. 305-318.

MAY, P. y BURBY, R. (1998): “Making Sense Out of Regulatory Enforcement”. *Law & Policy*, vol. 20, núm.2, pp. 157-182.

MUNDA, G. (2006): “Social multi-criteria evaluation for urban sustainability policies”, *Land Use Policy*, 23, pp. 86-94.

LÓPEZ RAMÓN, F. (1997): *Estudios Jurídicos sobre Ordenación Territorial*, Aranzadi, Pamplona.

LÓPEZ RAMÓN, F. (2005): *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid.

PALLARÉS SERRANO, A. (2006): "El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico", *REDA*, 131, pp. 485-515.

PAREJO ALFONSO, L. (1997): *Reivindicación del Urbanismo. Liberalización del Suelo al Servicio del Interés General*, Instituto Pascual Madoz, Madrid.

PAREJO ALFONSO, L. (2006): *La Disciplina Urbanística*, Iustel, Madrid.

PATEL, M., KASPER, K. y ROTHMAN, D. (2007): "Participatory scenario construction in land use analysis", *Land Use Policy*, 24, pp. 546-561.

QUERO CASTANYNS, D. (1997): "Qué pensar antes de hacer una Ley", en PAREJO ALFONSO, L. (ed): *El Urbanismo, hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal*, Instituto Pascual Madoz, Madrid.

RUIZ DE LOBERA PÉREZ-MÍNGUEZ, C. (2007): "¿Por qué los ayuntamientos no deberían tener competencias para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial", *RDUyM*, 232, pp.151-159.

SPRINGER, N. (2007): "Listen Up!", *Planning*, 5, pp. 30-33.

STIRLING, A. (2006): "Analysis, participation and power: justification and closure in participatory multi-criteria analysis", *Land Use Policy*, 23, pp. 95-107.

TERRASSA MÉNDEZ, E. (2007): *Administración Local y Disciplina Urbanística Represiva*, Conselleria d'Interior de la CAIB, Palma.



Visión Ancestral Indígena Acerca del Reordenamiento Territorial

Cesar Alberto Torres (Duynari)

Líder indígena Arhuaco – Tayrona

1. CONCEPTO GENERAL

Desde el principio del Universo, la Madre Naturaleza ha sido el fundamento esencial de nuestras comunidades; el pueblo indígena no puede separarse de ella y de sus tiempos.

En nuestro pensamiento se profundiza a cada instante esa relación absoluta. Todos nuestros movimientos están basados en el equilibrio del mundo. La cosmovisión es una profunda relación entre el hombre, la naturaleza y la comunidad; por eso mantenemos el equilibrio del universo desde los cuatro puntos cardinales y cada uno de ellos tiene nueve elementos, como el sistema solar tiene nueve planetas, como la atmósfera de la tierra tiene nueve capas. Desde allí nace nuestra ley que ordena la tierra, las plantas, los animales, el sol, la luna, el subsuelo y los destinos. De modo que nos es extraño cuando nos preguntan sobre lo que pensamos acerca del Ordenamiento Territorial, pues éste fue creado y dado por nuestro padre SERANKUA, desde la creación del mundo.

Por eso el centro del conocimiento indígena es la sabiduría espiritual, de ahí proviene nuestra conciencia tradicional que es la base de lo que los occidentales denominan identidad. Para que siga vivo ese saber, realizamos nuestros pagamentos espirituales y así mantenemos el equilibrio entre las fuerzas del bien y del mal; cumpliendo con estos ritos debemos entonces pagarle a las madres y a los padres: A Sintana que es el padre de la tierra, Arwawiku que es la madre de los alimentos de los hermanitos menores y a Na'sheyzha madre de las enfermedades.

Debido a la penetración del invasor en nuestro territorio tradicional ha habido una reducción de nuestras fuerzas ya que se han irrespetado muchos sitios sagrados, por eso se están agotando los recursos naturales. Los que aún permanecen, existen gracias a nuestros cuidados, y a la aplicación de los conocimientos y leyes tradicionales. A diferencia del hermano menor, para nosotros cada especie tiene vida, para el indígena no hay nada sin vida. Por eso, hay que respetar cada elemento de todo el conjunto general del universo. De esa misma manera nuestra cultura respeta a las demás culturas.

Nosotros contamos con una ley de origen, a cada momento y a cada instante narramos y vivimos nuestra propia historia; no solo desde ahora sino desde el inicio de todas las cosas.

Las ideas y el conocimiento son elementos de nuestro diario vivir, por eso hemos tenido voz propia en todos los campos y en todos los niveles. Lo que hoy en la terminología institucional del Estado Colombiano se denomina autonomía, para los indígenas es un elemento intrínseco de nuestra organización política tradicional. Los Mamos, la Mamas y los Sakuku narran estos conceptos milenarios y a su vez son los orientadores e impulsores de nuestra cultura.

Nuestras autoridades tradicionales de la Sierra Nevada se han manifestado a través de sus declaraciones fundamentales y justificadas por ley tradicional indígena, nacida del saber ancestral que da origen a las etnias de la Sierra Nevada de Santa Marta; conceptualizando entonces sobre el Ordenamiento Territorial han dicho lo siguiente:

“Es nuestra esperanza con la presente comunicación, se despejen los caminos del pensamiento postrado por la confusión y la incertidumbre que genera la influencia occidental, y que a su vez imposibilita el cumplimiento ineludible de la ley tradicional que nos fue encomendado con mandato de origen. Sabemos que el corazón es un órgano intocable y los científicos occidentales lo saben, entonces si la Sierra Nevada es el corazón del universo y la razón de nuestra existencia, ¿por qué la pisotean personas extrañas? en virtud y en honor a nuestra ley de todo ser viviente, constituida, demarcada y dejado por nuestro padre SERANKUA... Nuestro territorio es un conjunto de comunicación y entendimiento expresivo y simbólico, interpretativo y sensitivo de carácter inefable. Por lo cual es de significado trascendental tanto para la visión humana como para la visión espiritual junto al pensamiento, la voluntad y el querer del indígena encargado de cuidar nuestra madre tierra como morada materna de todos los pueblos indígenas que en ellos existimos. Toda la realidad histórica cultural de la Sierra Nevada de Santa Marta fue violentada y usurpada por la intromisión europea quitándonos el derecho a la territorialidad y profanando nuestros lugares sagrados y nuestros recursos naturales que son también hermanos de existencia ...La Sierra Nevada de Santa Marta como vida y como madre posee todos los elementos sagrados para la supervivencia humana y espiritual, nos otorga la sabiduría y el conocimiento necesario para cuidar el mundo y subsistir en íntima relación con los demás seres vivientes. La esencia de la ley es el fiel cumplimiento de sus ritos y ceremonias tradicionales... Al ser arrebatado nuestro territorio nos fue quitado el espacio y la libertad sublime y profunda para cumplir la ley, ley de nuestros padres de origen”⁴⁰⁹

Todo lo que existe en el mundo tiene su origen, no hay hijo sin padre, ni madre... la vida tiene su comienzo que se mantiene como horcones (pilares que sostienen la casa).

⁴⁰⁹Acta de Nuvillaca, abril 25 – mayo 2 de 1992

Sobre lo que se levanta una casa, la vida se origina y se mantiene con el fuego (gey-goksé), viento (buntikunumulk'ala), agua (ye) y tierra (ka).

No puede haber vida sin esta clase de elementos, así como una casa bien hecha debe tener buenos horcones y buenas vigas... “entre los hombres se necesita que el fuego, el agua, el viento y la tierra permanezcan en equilibrio, cada cual en su sitio y con su función, al igual que cada horcón que sostiene la casa; así el fuego, el agua, el viento y la tierra son distintos pero ellos sostienen la misma vida... si algún elemento originario de la vida se daña, se desequilibrará toda ella. Así el fuego en vez de calentar quemará, el agua en vez de levantar semillas inundará, la tierra no dará buen alimento y el aire sano se contaminará.”⁴¹⁰ Si estas leyes ancestrales no se cumplen las enfermedades materiales y espirituales se multiplicarán y se desequilibrará el universo físico y espiritual.

Tampoco puede haber equilibrio entre los elementos originarios de la vida si no redistribuimos lo que esos elementos nos dan. Es por eso que venimos a ofrecer pagamentos espirituales, por mandato de los primeros padres y por la ley de origen del comienzo de la vida que nos ordenó, a las culturas de la Sierra Nevada de Santa Marta, cuidar del equilibrio de los elementos que originaron la vida.

“...Para poder hacer esto necesitamos de nuestro territorio originario, necesitamos de los lugares sagrados para seguir cumpliendo con la tarea espiritual ancestral. En la ley de origen espiritual se crearon nueve espíritus buenos, formándose en un solo ser espiritual del bien que existe para gobernar, dirigir y sostener el universo. También al mismo tiempo se crearon otros siete espíritus opuestos, hechos en un solo ser espiritual que tiene poder para deshacer y desviar el camino del bien ... es necesario que existan ambas fuerzas opuestas en el mundo donde vivimos, distinguiendo lo que nos conviene y lo que no nos conviene”⁴¹¹. Nosotros desde un principio hemos estado organizados. También existimos desde antes de la creación del mundo y los planetas.

“Anteriormente nosotros habíamos quedado cada uno con tierras, riquezas espirituales y físicas. Nuestro título legítimo se sostenía y se sostiene aún en los sitios sagrados, manteniendo la flora y la fauna con nuestro trabajo tradicional que seguimos realizando para mantener el equilibrio del territorio.”⁴¹²

El equilibrio de las fuerzas lo hacemos con las tumas o cuarzos, los cuales son nuestros pensamientos positivos... “MADRE SEYNEKUN, (Madre tierra) significa el lugar donde Serankua hizo el ordenamiento territorial del indígena, por eso hoy en día nuestros Mamos y Mamas dirigen y orientan este ordenamiento... Nosotros también tenemos que retribuirle a la madre de todos los seres vivos que nos rodean a través de nuestros rituales, ceremonias y trabajo espiritual, (animales, plantas, sitios sagrados)”⁴¹³. Cada pago se realiza para mantener las fuerzas del equilibrio, no solamente de la Sierra Nevada sino también de todas las especies del mundo.

⁴¹⁰ Carta de Mamas Nabusimake Abril 23/93.

⁴¹¹ Ibidem

⁴¹² Acta de Mamarongo Mayo 31 Junio 1 (Pueblo Kággaba)

⁴¹³ Ibidem

Los pueblos indígenas de la Sierra Nevada por mandato de Origen, por historia y tradición en el proceso de interlocución con el Estado Colombiano y la sociedad Nacional, nos hemos expresado con respeto y comprensión de visiones distintas. Elaboramos muchos documentos, en los que hemos intentado expresar nuestro pensamiento y conocimiento del territorio, la cultura, el Universo como interpretación de nuestra forma de vida y como fundamento para nuestras propuestas y solicitudes de recuperación de los lugares sagrados (copias de ellos reposan en los archivos de las instituciones del Estado).

El Universo, en nuestra cosmología, es una realidad unitaria física y espiritual. El Origen de las cosas y el establecimiento de su función se sustentan en las normas para el comportamiento de las personas y de la sociedad en la relación entre los seres humanos y de estos con todos los elementos de la naturaleza. Por eso, para nosotros, las normas no solamente están en los códigos legales o en mandatos morales, sino en el Origen del ser de las cosas y la llamamos en castellano Ley de Origen, sin ignorar que las leyes se constituyen en herramientas que propenden por el reconocimiento, la defensa y la protección del territorio y la identidad cultural.

En consecuencia, hemos establecido de manera formal con el Gobierno Nacional, que nuestro Territorio Ancestral está expresado a partir del concepto original de Línea Negra y de los Sitios Sagrados que circunscriben las funciones y relaciones de los elementos naturales del ámbito espacial del mismo. A su vez, los elementos definen, mantienen y explican el sistema tradicional de Gobierno Propio, el cual solo es posible desde nuestros espacios políticos que fundamentan la función de los Linajes, sostenido a través del desarrollo propio. Es decir, que el Ordenamiento del Territorio está plasmado en el contenido y significado que representan los cerros o montañas y en cada uno de los elementos de ese espacio, lo cual implica conocer y establecer pautas de actitud frente a la trascendencia profunda de los sitios de manejo especial, a partir del ejercicio del gobierno propio como salvaguarda de la conservación de la Sierra Nevada y el bienestar futuro de la humanidad.

El propósito de esta posición, consiste en recordar que nosotros poseemos un Mandato Propio, el cual a través del tiempo y con mayor énfasis en los últimos años, hemos venido planteando en múltiples y diversos escenarios de interlocución y la muestra evidente de ello, es que se han definido y firmado cualquier cantidad de actos formales en los que se reconoce y se asume el respeto a ese derecho real con respecto a nuestro territorio ancestral. Lo que queda evidente es que la buena intención política contrasta enormemente a la hora de materializar la teoría general del Derecho, con nuestro fundamento materno.

Para que el horizonte de nuestra intención política no sea tergiversado o enlodado con otros términos de interpretación, consideramos indispensable manifestar de manera pública que la solicitud explícita de nuestro derecho territorial no inspira incentivar agresiones conceptuales ni generar conflictos de criterios en torno a una realidad tangible. Aspiramos aportar al Estado y al Gobierno Nacional, a

través del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y del Ministerio del Interior y de Justicia, nuestro esfuerzo para que den claridad de fondo al problema suscitado en nuestro medio, y a la vez incidan de forma positiva en las situaciones que preocupan la pervivencia cultural y ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta y por tanto de la región y el país.

2. EN EL ÁMBITO INTERCULTURAL INDÍGENA Y DE LA SOCIEDAD NACIONAL

2.1. Definición de un régimen autonómico de ordenamiento territorial indígena

La entidad territorial indígena debe ser una institución de carácter político administrativo en la división general de la República, regida por la Ley de Origen de los pueblos Kággaba (Kogi) Wiwa (Arzario) y Wintukwa (Arhuacos), inmerso en nuestra estructura social y económica, que se erige de la estructura organizativa de las comunidades, cuya responsabilidad máxima es el cuidado del equilibrio y el orden del mundo, el respeto humano, la cooperación comunitaria y la conservación de la naturaleza en todas las dimensiones, en armonía con la normatividad constitucional y legal nacional.

Debe ser una entidad con características únicas, ya que dentro de su ámbito existen instituciones milenarias que actúan de acuerdo a principios culturales propios de nuestros pueblos, los cuales son el sustento de la cultura indígena de la Sierra Nevada de Santa Marta. Nuestra organización está basada en un sistema legítimo tradicional que se ha conservado desde épocas precolombinas a pesar de la diferencia de visión acerca del ordenamiento del territorio que existe entre las comunidades Indígenas y la sociedad Occidental.

Además la organización jurídico-administrativa debe reconocer, respetar y obedecer a las autoridades tradicionales, que de acuerdo con la Ley de Origen, usos y costumbres, dirigen y orientan toda la cultura de nuestros pueblos; transmitida a través de los tiempos de generación en generación hasta el presente y la posteridad.

Por eso la filosofía política del Ordenamiento territorial deberá reconocer y respetar los principios y elementos básicos de la cosmovisión ancestral indígena, que ha sido el pensamiento establecido por los primeros padres y reconocido a través de un continuo cumplimiento de la ley de origen, orientada y dirigida por nuestras autoridades tradicionales y vivenciados por los pueblos existentes; en la construcción de relaciones de entendimiento intercultural (verdadera interpretación de la relación Indígena – Estado Colombiano), para garantizar el reconocimiento, ejercicio y protección y restablecimiento de los derechos de nuestros pueblos y nuestra pervivencia.

3. OBJETIVOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL INDÍGENA

- Rescatar, afianzar y reforzar la autonomía tradicional para buscar por medio del conocimiento indígena una orientación de las políticas estatales en estas comunidades, que plasme en sus actos el pensamiento dado por la Ley de Origen.
- Difundir y profundizar la importancia de la conservación y protección de la Sierra Nevada de Santa Marta, a través del cumplimiento de los ritos, las tradiciones y las técnicas milenarias que a ello respecta en cada comunidad.

4. AUTONOMÍA DE LA ENTIDAD TERRITORIAL INDÍGENA

Nuestra autonomía parte de la Ley de Origen, la Ley Ancestral, que no se puede concebir bajo un enfoque administrativo de instituciones nacionales. Ella contiene todo el acervo cultural de las costumbres de la comunidad, de los usos tradicionales, de las normas internas, es decir, de toda nuestra riqueza social, científica y espiritual. Esta reflexión sobre autonomía implica las complejas etapas históricas a que han sido sometidas nuestras etnias en la Sierra Nevada de Santa Marta; por eso, este concepto no significa para nosotros una materialización de elementos donados o dados por el máximo organismo público a las comunidades sino que es un reconocimiento de nuestros valores y de nuestras prácticas económicas, sociales y culturales.

Es a partir de lo anterior como el Poder Estatal debe reconocer un concepto amplio de autonomía indígena y replantear los argumentos existentes en la tradición de su pensamiento institucional, que nos permitan afianzar el gobierno indígena de nuestros pueblos.

4.1. Gobierno Propio

Desde la creación del mundo, los indígenas que habitamos nuestro territorio hemos tenido líderes y dirigentes tradicionales que orientan nuestro comportamiento basándose en la Ley de Origen.

El gobierno propio de las comunidades y la forma de ejercer la autoridad se establece en una relación dialéctica entre el Mamo y los Kuibangui, (Sakukus o Munkueka), quienes ejercen y ponen en práctica las normas que se erigen de la estructura tradicional, cuyos contenidos se encuentran en la tradición oral. Por eso, cada integrante de nuestra comunidad conoce cuáles son las fallas graves y los hechos realmente prohibidos pues lo ha aprendido en el transcurso de su vida cotidiana, así cada quien reconoce una serie de reglas que engendra la convivencia comunitaria.

La forma de designación de nuestras autoridades indígenas es la tradicional o sea la misma como se eligen a los miembros (gunamu) y a los Líderes (sakukus) en las parcialidades, es decir, existe una autonomía en la elección de estas personas, quienes tienen un gran conocimiento, respeto y obediencia por la tradición indígena y por Ley ancestral de nuestras etnias.

5. MANIFIESTO DEL PUEBLO IJKU – ARHUACO FRENTE A LA PROPUESTA DE CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO MULTIPROPOSITO REPRESA LOS BESOTES⁴¹⁴

“El pueblo indígena Ijku Arhuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta reunido en Asamblea General realizada en Gun Aruwun (Sabana Crespo) durante los días comprendidos entre el veinte (20) y veintisiete (27) del presente mes y año fija su posición frente al Proyecto Multiproposito Represa Los Besotes.”

“La Sierra Nevada de Santa Marta en su conjunto es una pieza sagrada, constituida por muchos puntos interconectados que van desde los picos nevados hasta el mar, de tal manera que si alguno de estos puntos es alterado genera el desequilibrio de la totalidad de sus componentes, como son: agua, tierra, bosque, mar, aire, provocando lluvias, huracanes, tempestades, terremotos, entre otros, lo cual afecta tanto a los pueblos indígenas de la Sierra que somos los hermanos mayores, como a la población no indígena, nuestros hermanos menores.”

Por ende los ríos que hacen parte de la Sierra Nevada, desde su nacimiento hasta su desembocadura, son los que permiten la comunicación, transportan las almas de los muertos al mar para su purificación espiritual. Además el mar necesita y recibe todos los alimentos existentes desde su nacimiento hasta su desembocadura, los cuales son transportados por las aguas de los ríos, esto permite una retroalimentación entre los ríos y el mar, para garantizar el perfecto cumplimiento del ciclo del agua, que es el mismo ciclo de la vida.

“Por eso, los pueblos indígenas enfatizamos tanto en la conservación en su estado natural de los ríos, desde sus nacimientos, cauces y desembocaduras. Es decir que, los ríos en todo su recorrido están diferenciados en cuatro (4) edades: 1) El nacimiento: entendido como la edad del niño, necesita de especial cuidado y protección; 2) La juventud: que requiere cuidado y orientación, para producir eficaz desarrollo; 3) Edad adulta: que corresponde al uso adecuado de su cauce, sin alterar ningún orden natural; 4) Etapa de vejez: que necesita cuidado y atención similares a las de un anciano humano. Esta última etapa corresponde al recorrido en la parte plana. Este orden natural de los ríos no debe ser alterado para que puedan seguir generando vida a todos los elementos de la naturaleza, incluido el hombre.”

“Con respecto al Proyecto Multiproposito Represa Los Besotes, construirlo significaría la interrupción de la mutua retroalimentación río-mar reteniendo todos los alimentos que el mar requiere y cuando este suba a buscar sus alimentos represados generará movimientos sísmicos, huracanes, tempestades, avalanchas, inundaciones, o en su lugar el río se secará para siempre.”

⁴¹⁴ Manifiesto del pueblo Ijku – Arhuaco frente a la propuesta de construcción del proyecto multiproposito represa los Besotes, publicado por la Confederación Indígena Tayrona en Septiembre de 2006.

“También dentro del mar hay lugares ceremoniales como el Morro de Santa Marta y debe entenderse que la delimitación de la Línea Negra no excluye el mar adentro, que tiene una importancia fundamental para el equilibrio de la naturaleza.”

“Al destruirse este sitio sagrado, los pueblos indígenas Ijku (Arhuaco), Kággaba (Kogui), Wiwa (Arsario) y Kankuamo de la Sierra Nevada perdemos un espacio territorial para el ejercicio de nuestras prácticas culturales. Además la Sierra Nevada en su totalidad quedaría destruida, desintegrada, debilitada para seguir generando vida.”

“En segundo lugar afecta el sitio sagrado que representa la raza blanca y todos los elementos que están a su alrededor.”

“Hoy por hoy los hermanitos menores cuando hablan de desarrollo, están pensando en la destrucción, no tienen el conocimiento de la ley de origen, lo cual en esta última década se expresa en los llamados proyectos multipropósito, son para nosotros de multi-destrucción de vida y de genocidio para nuestros pueblos.”

“De tanta destrucción y desconocimiento de la ley de origen los pueblos indígenas hemos llegado a hablar del suicidio.”

El Proyecto Multipropósito Represa Los Besotes, situado en la zona oriental del Resguardo Arhuaco Kogui, en el río Guatapurí, taponaría el curso normal del río y al hacerlo atenta directamente contra una gran variedad de principios sagrados de vida (lugares en los cuales se debe hacer pago). En esa región están los lugares sagrados para pagar por diversos elementos, como son las cuatro lagunas, en donde cada uno de nuestros pueblos debe hacer pago a la salud y fertilidad femenina, representada en el sistema vaginal, de concepción, formación de la vida y alumbramiento.

“En dichas lagunas igualmente se deben hacer los pagos de las semillas, de la flora y de la fauna. Es donde se paga para evitar las plagas y las enfermedades, así como por el desarrollo de las semillas de todo tipo de especies maderables y medicinales, que producen los alimentos de los animales que están en su entorno.”

“Afecta igualmente los cerros en los cuales se hacen los tributos o pagos a las energías negativas para lograr el equilibrio, a las lluvias que dañan los alimentos, a los veranos, a los rayos, los terremotos y avalanchas.”

“No solamente afecta a los sitios sagrados mencionados, también afecta un todo, por que el mundo astral, el universo están relacionados con el corazón del mundo que es la Sierra Nevada. Dañar esos lugares sagrados afecta otros lugares también sagrados que existen alrededor de la Sierra Nevada.”

6. SITIOS DE MANEJO ESPECIAL FUERA DE LOS LÍMITES GEOGRÁFICOS DE LA ENTIDAD TERRITORIAL INDÍGENA

La Entidad Territorial Indígena, al ser una persona jurídica de carácter orgánico integrada al engranaje gubernamental del Estado Colombiano estaría en disposición de cumplir funciones específicas en cuanto a la protección y conservación de sitios de carácter especial fuera de la línea territorial legalmente dispuesta. Es decir, que los actos administrativos de la Entidad Territorial Indígena tendrían bajo su jurisdicción pequeñas zonas situadas en la zona externa de la línea político administrativa.

Estos espacios de un alto valor científico y ecológico, se encuentran dentro de los cascos urbanos de los alrededores de la Sierra Nevada de Santa Marta, y se denominan en nuestro lenguaje tradicional indígena “sitios sagrados” o “sitios de pagamentos”.

Para el Ika, el Wiwa y el Kággaba; sitio sagrado es en general, toda la región tradicional indígena que va desde los picos nevados hasta el mar, bordeando toda la Sierra Nevada de Santa Marta.

En un sentido específico son espacios con ciertas características que solo los Mamos interpretan y conocen su respectiva función. Y cuya situación geográfica está localizada dentro de las actuales urbes y a las orillas de las costas o finalizando cada cuenca hidrográfica, que baja de la Sierra Nevada.

Estos lugares (cerros, pequeños espacios, pedazos de playa) son pieza clave de la cultura indígena. De ellos dependen gran parte de la sabiduría y de la práctica tradicional de los Mamos. Es imprescindible que el reordenamiento territorial y la protección de los sitios y la Entidad Territorial Indígena adquieran sus predios por medio de la reforma agraria en calidad de resguardos.

Esa cantidad determinada de sitios que se encuentran en algunos casos en zonas urbanas, deben ser protegidos por un mecanismo legal que de la posibilidad para que perduren como parte integral del contexto de la Sierra, es decir, se debe buscar la forma administrativa o jurídica para que las comunidades ostenten la mera propiedad y el manejo de los sitios en mención. Ahí están las fuerzas religiosas, positivas y negativas, de la vida de los animales, del hombre, etc., que es indispensable equilibrar para el sostén del corazón del mundo.

Nuestra propuesta de reordenamiento territorial no recoge en los límites de la Entidad Territorial Indígena, todo el territorio tradicional indígena, nuestros mamos plantean que es un territorio prestado al hermano menor, pero debido a este gran préstamo ellos deben respetar nuestros sitios sagrados, en los terrenos prestados que son como los pies de la Sierra Nevada y un gran punto de equilibrio de su ecosistema y de su vida.

Por ello nuestra propuesta busca, sin perjuicio de la jurisdicción municipal respectiva, que el Estado declare esas zonas previamente identificadas por los Mamos, como espacio de carácter especial, con características similares al

resguardo, es decir, inalienables, imprescriptibles, inembargables y a su vez esas zonas pertenezcan a las nuevas Entidades Territoriales Indígenas, para su manejo adecuado.

Creemos que deben buscarse los mecanismos pertinentes para inmunizar esos sitios contra actuales y futuros peligros inminentes. La denominación de sitios de jurisdicción especial de la zona indígena fuera de la línea de la Entidad Territorial Indígena, es el primer paso para esa protección.

6.1. Recursos naturales

Nuestra concepción nos permite conocer claramente la manera como debemos manejar los recursos naturales.

Nuestros Mamos sostienen que las leyes tradicionales contribuyen a que conservemos los recursos: “Es parte de nuestro compromiso seguir manteniendo el equilibrio natural”⁴¹⁵

“La naturaleza y la madre tierra constituyen el equilibrio universal, dentro de ella existen elementos fundamentales espirituales para la vivencia humana, para la fauna y la flora, elementos que nos permiten la subsistencia general en el universo”⁴¹⁶

Toda especie tiene sus derechos, flora y fauna, ellas tienen su madre y su padre y nosotros tenemos que cuidar de ella para que no se extinga, igualmente para que nosotros progreseemos de acuerdo a nuestra ley de origen.⁴¹⁷

Al establecer las reglas anteriores que son una de las tantas reflexiones de nuestros Mamos, estamos tratando de explicar algunos de los muchos principios de la relación naturaleza-hombre-conocimiento o mejor naturaleza-indígena-tierra.

Nuestro desarrollo depende de estos principios elementales. Se concibe desde el punto de vista de la conservación del medio ambiente. No solamente desde la parte física, material sino también desde niveles espirituales. Nuestra salud como seres humanos depende de esa relación profunda con la vida misma; la armonía para nosotros no está dada, ahí solamente, en su comprensión armónica, sino en el cumplimiento práctico de todas las reglas internas de la tradición indígena que materializan esa sincronía entre el indígena y su ecosistema.

A cada instante se memorizan y se asumen por parte de los indígenas la responsabilidad por este cuidado: El desarrollo nuestro no está sentado, entonces, en plataformas netamente utilitaristas o mercantiles; nuestra autogestión es base del progreso en las comunidades y éste va en búsqueda de

⁴¹⁵ Acta de Ablezhi (Mamo Francisco Gil, mayor de la cuenca Don Diego; Manuel Alberto Mamu, Julian Noevita y otros).

⁴¹⁶ Trabajo de la comunidad de Simonorua Abril 24 de 1993.

⁴¹⁷ Acta de Serankua-Duanawimaku (1-7 de Mayo de 1993).

una estabilidad con la madre tierra basado en todos los principios de convivencia social común, cumpliendo ritos y prácticas tradicionales bajo estricta autoridad de los Mamos.

Las razones por las cuales pedimos un replanteamiento de las políticas en la Sierra Nevada de Santa Marta son porque hoy el Estado ha tratado de someternos a un desarrollo occidental que está en contradicción con el mundo indígena, con su medio y su hábitat.

El desarrollo ha contribuido, en todas sus etapas a deteriorar la mayor parte de los ecosistemas tradicionales, causando daño a todos los recursos naturales, degradando desde varios frentes la armonía naturaleza-hombre, en la madre.

Ha sido nuestro descontento este tipo de progreso humano que bajo el control de la ganancia se constituye en un monstruo para nuestras futuras generaciones.

A partir de la aplicación de estos conceptos, no se puede poner en práctica las técnicas tradicionales en poblaciones no indígenas y con ello, empezamos a observar impávidos el derrumbe de nuestros recursos naturales, el daño a nuestra madre, a nuestros hermanos de existencia que son la flora y la fauna.

En gran parte se creó un anticlímax, de la que los altos funcionarios y las instituciones gubernamentales eran sordos y ciegos, prácticamente se desconoció el valor fundamental del oxígeno, de la temperatura, de los frutos, de la utilidad del viento y aún más se olvidó el gran significado que tiene el agua para el hombre. Todo esto por la búsqueda de un desarrollo urbanístico sin importar las consecuencias de esto.

Paralelamente a este “desarrollo”, comenzaron los estudios no solamente de la Sierra Nevada sino también de sus habitantes tradicionales, algunos de muy buena fe, otros con un carácter muy particularista, tratando de colorear los ojos de occidente con “nuevos descubrimientos” en el siglo XX; una cantidad de antropólogos, geógrafos, fotógrafos, cineastas, portadores secretos del bien y del mal, buscando nuevos intentos para la ciencia, llegaron a nuestra madre. Con toda esta irrupción se incrementó el desconocimiento del saber indígena, la filosofía de los kággaba, wiwa y wintukwa, fue tratada como objeto investigativo, sacándole provecho individual significativo con la publicidad de nuestras costumbres milenarias.

A pesar de esto podemos decir a Colombia y al mundo que a través de miles de años hemos sido permanentes conocedores y conservadores del medio ambiente de la Sierra Nevada. A nadie como nosotros nos ha dolido y nos duele su destrucción por parte del hermano menor. Nuestro criterio fundamental ha sido conservar el equilibrio natural bajo todo punto de vista, hemos sido capaces de cumplir la misión de conservar la madre. Necesitamos nuestra tierra y nuestro territorio indígena, por eso queremos que se nos devuelva el manejo integral de la Sierra Nevada. Si la manejamos conforme a nuestro saber y a nuestras tradiciones, podemos nuevamente restablecer, a través de las prácticas

tradicionales y con el manejo adecuado del medio ambiente, una verdadera preservación e incluso recuperación de nuestros recursos naturales, como es y sigue siendo nuestro compromiso.

6.2. Capacidad de la ETI⁴¹⁸ para manejar, administrar sostener el parque natural de la sierra nevada de santa marta y el parque nacional Tayrona

Conformada la ETI podrá ejercer su jurisdicción político-administrativa dentro de los territorios donde se encuentran situados los actuales parques naturales de la Sierra Nevada de Santa Marta.

De lo anterior se desprende que la administración de los mismos pasaría a esta entidad formándose así un solo conjunto natural con el ecosistema general de los recursos naturales del macizo e implementándose, con esta labor institucional, una política en busca de una unidad ecológica de la Sierra Nevada de Santa Marta, para así poder sostener las reservas forestales existentes, protegiéndolas de futuras políticas que puedan ir en detrimento de éstas.

Por eso no solamente pedimos la inclusión de la franja territorial de los parques dentro del territorio de la ETI, sino que además buscamos que la ciencia indígena siga aplicando métodos tradicionales a través de una adecuada administración de todo este contexto ecológico actualmente separado del conjunto general de la Sierra para su preservación. Somos capaces -de hecho la práctica lo ha demostrado- de cumplir con este objetivo primordial: El cuidado y el equilibrio de nuestros hermanos de existencia es una labor no de ahora sino de siempre.

El uso sostenible de los paisajes o bosques en su integridad y la preservación de los mismos, es un lenguaje institucional del Estado actualmente, pero dentro de nuestras costumbres no solamente esto es un discurso sino una práctica cotidiana de nuestra comunidad. Los actuales parques no solamente hacen parte del territorio tradicional sino que además son uno de los elementos que nos dan el gran ejemplo de lo que es la Sierra con vida.

Nuestras técnicas de labor, desprendidas del conocimiento milenario sólo pueden ser aplicadas a la conservación si se nos proporciona la garantía del manejo integral de estos recursos; los parques en mención no se escapan a esta proposición, por eso queremos que se nos reconozca esas zonas como parte fundamental de la ETI. La práctica social y el conocimiento indígena son las pruebas con las cuales demostramos nuestra capacidad para esta labor.

⁴¹⁸ ETI: Entidad Territorial Indígena

ANEXO I





Tratamiento del medio físico en los documentos de ordenación territorial de la CAPV (1990-2006)⁴¹⁹.

Pello Urkidi Elorrieta

Profesor Titular de la Universidad del País Vasco

1. LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PAÍS VASCO (LOTV) Y SUS INSTRUMENTOS.

El reconocimiento por parte de la Constitución Española (1978) de las competencias de urbanismo y ordenación del territorio a las Comunidades Autónomas supuso abrir en la década de los ochenta un dinámico proceso en las mismas para dotarse de una legislación propia y de los instrumentos adecuados para desarrollarla⁴²⁰.

En el caso del País Vasco –y a pesar de tener una de las obras pioneras sobre la ordenación del territorio del Estado español (SAÉNZ DE BURUAGA: 1968)- hubo que esperar hasta la década de los noventa para contar con una ley de ordenación del territorio (Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, 7/1990) en la que se optó por no legislar en materia de urbanismo, que en todo caso quedó supeditado a la misma. Sobre el largo proceso para su aprobación y sus antecedentes se pueden consultar las Actas del II Congreso Mundial Vasco sobre la materia y en las obras de ÁVILA (1993 y 1998), ALLENDE (1988 y 2000) y ERQUICIA (2003), en la que las diferentes aportaciones reflejan un cierto desencuentro respecto a temas importantes -por otra parte común a otras comunidades autónomas-: clarificación competencial, ambigüedad de la definición de ordenación del territorio, dificultades en la separación entre las materias de urbanismo y ordenación del territorio, sistema de vinculación del planeamiento, etc. A estas consideraciones, en el caso del País Vasco hay que añadir la profunda crisis que el principal partido en el poder autonómico en aquél momento (Partido Nacionalista Vasco-PNV) estaba viviendo y que terminó en una importante escisión. En dicha crisis el tema central era la configuración y distribución del poder autonómico entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones a partir de la llamada Ley de Territorios Históricos, que al final vino a reforzar notablemente la posición de las Diputaciones Forales, introduciendo un nuevo escalón político administrativo de gran importancia. La peculiaridad –y dificultad añadida en su caso- que esto ha supuesto para el desarrollo de la ordenación

⁴¹⁹ Este trabajo es fruto en parte de la tesis doctoral “Análisis del tratamiento del medio físico en el planeamiento territorial de la Comunidad Autónoma Vasca (1940-2006)”, dirigida por el Catedrático Eugenio Ruiz Urrestarazu y defendida en junio del año 2007 en el Dpto. de Geografía, Prehistoria y Arqueología de la Univ. del País Vasco obteniendo la calificación de sobresaliente cum laude por unanimidad.

⁴²⁰ Sobre este proceso pueden consultarse desde un punto de vista jurídico las obras de ENERIZ (1991) y PÉREZ ANDRÉS (1998). Más recientemente, y desde un análisis más geográfico la obra de CHICA y SANTOS (1999), MATA (2005), y especialmente BENAVENT (2006).

territorial en la Comunidad del País Vasco ha sido señalada por autores como AGOUES (1996) y LASAGABASTER (1999).

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

Como instrumentos de ordenación del territorio se establecieron tres, siendo dos de ellos de carácter integral y el tercero de carácter sectorial. Como principal instrumento de carácter integral se establecieron las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) que tenían una escala regional o de Comunidad Autónoma y en segundo lugar los Planes Territoriales Parciales (PTPs) que debían desarrollar dichas Directrices a nivel de las diferentes Áreas Funcionales definidas en las mismas. Como instrumento de carácter sectorial estarían los Planes Territoriales Sectoriales (PTS). Un posible problema en el desarrollo estos instrumentos es lo abiertos que los previó la ley, la falta de determinación de sus contenidos, muy clara en el caso de los PTS pero también en el de los PTPs (ERQUICIA: 2003 y URKIDI: 2007). Respecto a la vinculación entre los diferentes instrumentos de planificación, siguiendo el modelo de BENAVENT (2006) se puede considerar que la normativa vasca se enmarcaría dentro de la tipología llamada estructura jerárquica piramidal, en el sentido de que se crea una clara jerarquía entre los instrumentos de Ordenación del Territorio, vinculando el instrumento de rango superior o regional a los de escala subregional, y ambos a los planes sectoriales. No es un sistema escalonado, por lo que cada instrumento puede desarrollarse independientemente, ni es necesario que el documento de rango regional esté aprobado para que los demás puedan desarrollarse, aunque una vez aprobado el mismo, el resto de documentos deberían adaptarse al mismo.

También explicita una vinculación directa del planeamiento urbanístico con el territorial.

2. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LA CAPV.

No menos costoso fue el proceso de aprobación del instrumento de rango regional de ordenación del territorio, las DOT, cuyo documento final fue aprobado en el año 1997⁴²¹

Entre los sucesivos documentos se van apreciando cambios, especialmente en lo referente a “aligerar” el grado de vinculación del documento y de su especificidad a la hora del análisis y propuestas. Efectivamente, al final el grado de vinculación

⁴²¹ Sobre el proceso de aprobación y dificultades tanto comunes a otras Comunidades Autónomas como específicas del País Vasco cabe consultar los trabajos de ÁVILA (1998), ERQUICIA (2003) y URKIDI (2007).

directa de las DOT es mínimo, como reconocen los autores ya citados. Entre los documentos de Avance (1992) y de Aprobación Inicial (1994) es de destacar que en el segundo se introduce la dimensión europea, se “coloca” la CAPV dentro de los ejes de desarrollo europeos y se analizan sus posibilidades dentro de los mismos, las amenazas y oportunidades que se le brindan, cuando todavía estaba en borrador el documento de *Europa 2000+*. Es ahora cuando se elabora más formalmente el concepto de la CAPV como rótula del norte de la Península hacia Europa. En la versión definitiva del documento (1997) se confirma la “nueva mirada sobre el medio físico” -cuestión novedosa en aquel momento por lo menos en un documento de este estilo y escala-, y la incorporación de una estrategia para el espacio rural. Así mismo destaca la oportunidad del territorio vasco para desarrollarse de manera policéntrica en línea con lo que casi paralelamente destacaba la *Estrategia Territorial Europea*. Las DOT proponían un modelo territorial en base al análisis y desarrollo de cinco ejes: el medio físico, el sistema de ciudades y áreas rurales de Euskadi, el sistema relacional de infraestructuras, la coordinación de las políticas sectoriales entorno al modelo territorial y la coordinación del palamamiento municipal entrono también al modelo territorial. En definitiva se aprobó un documento de carácter eminentemente estratégico y flexible y que se aligeró mucho de las determinaciones directas y vinculantes de las primeras versiones o propuestas.

Es de subrayar que en el centro de la discusión sobre mayor vinculación o no de las DOT estuvo el tratamiento del Medio Físico y muy especialmente la Directriz del Medio Físico con su famosa “Matriz del Medio Físico”. Dentro del documento se reivindicaba el nuevo papel que el medio físico debía jugar y se intentaba ligar dicho papel con la estrategia rural propuesta. El mensaje de fondo era que había que superar una visión reduccionista del medio físico con propuestas de tipo conservacionista exclusivamente y se optaba por una visión más moderna, de puesta en valor del patrimonio natural y rural pero sin descuidar medidas proteccionistas.

La Directriz se estructuraba en tres grandes apartados. El primero eran las llamadas Directrices Generales relativas a Elementos y Procesos del Medio Físico (tratamiento del suelo, de la vegetación, de la fauna, de las aguas superficiales, de los recursos hídricos subterráneos, tratamiento del espacio litoral y medio marino, tratamiento del paisaje y protección de yacimientos de interés científico cultural) por un lado, y al control de las Actividades (infraestructuras, actividades extractivas, actividades urbanísticas y edificatorias, vertederos de residuos sólidos, actividades turísticas y recreativas, y actividades agrarias . En su mayoría tenían un carácter de recomendación aunque también se recogían propuestas, objetivos e ideas de algunos documentos aprobados (como el PE Rural Vasco) o remitía a futuros documentos o PTS (Forestal, de Vertederos y Residuos Sólidos, de Zonas Canterables, etc.).

La columna vertebral de la propuesta del Medio Físico se encontraba en el segundo apartado, las “Directrices Particulares de las Categorías de Ordenación del Medio Físico: modelo territorial”. Dichas Directrices proponían unas Categorías de Ordenación para el suelo no urbanizable de la CAPV (Especial Protección; Mejora Ambiental; Forestal; Agroganadera y Campiña; Pastizales

Montanos; Sin Vocación de Uso Definido; y Protección de Aguas Superficiales) y establecían unos Condicionantes Superpuestos (Vulnerabilidad de Acuíferos, Áreas Erosionables, Áreas Inundables, y Espacios Naturales Protegidos y Reserva de la Biosfera de Urdaibai) sobre las que se regulaban las posibles actividades a ejercer agrupadas en cinco grandes apartados (Protección Ambiental, Ocio y Esparcimiento, Explotación de Recursos Primarios, Infraestructuras y Usos Edificatorios), y que sufrió algunas variaciones de los documentos iniciales al de aprobación definitiva⁴²². De hecho la matriz de ordenación de usos para el suelo no urbanizable fue sustancialmente reducida tanto en lo referente a las Categorías de Ordenación propuestas como a las actividades y usos a ordenar así como a sus determinaciones vinculantes directas, remitiendo a los posteriores PTPs para su posible desarrollo, tanto con la creación de subcategorías como en la ampliación de las actividades a regular si se creía necesario. Muchos Espacios Naturales que se proponían incluir en los primeros documentos pasaron a engrosar un Anexo quedando en manos de los PTPs correspondientes su inclusión dentro de la categoría de Espacios de Especial Protección. En este sentido es curioso también el cambio que ha supuesto las sucesivas leyes de urbanismo (1998 y 2006) de la CAPV para “superar” una de las pocas determinaciones vinculantes que establecían las DOT –bastante celebrada en su día como medida que limitaba los procesos urbanos difusos- referidas a la prohibición de construir vivienda familiar aislada en el suelo no urbanizable siempre que no se demostrase su vinculación a la explotación de recursos agropecuarios (Cap. 22 de las DOT, “Normas de Aplicación de las DOT”, 331). Pues bien la ambigüedad que en esas leyes se ha tenido para definir el concepto de núcleo rural y su posible desarrollo e interpretación por parte de los municipios está permitiendo que, especialmente donde la presión de la demanda de este tipo de construcción es importante, se esté dando procesos de crecimiento urbano difuso que precisamente se estaba tratando de evitar con la determinación vinculante de las DOT (BILBAO, 2007).

El tercer y último apartado se establecían unas medidas de acción positiva donde se realizaban algunas propuestas de actuación como era recoger los Espacios Naturales protegidos ya establecidos según la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco de 1994 así como la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, y la propuesta de desarrollo de la Directriz por medio de otros instrumentos de planeamiento y la realización diferentes PTS vinculados a la Directriz del Medio Físico.

Algún autor ha hablado incluso de un proceso de “sacralización del Medio Físico” (ERQUICIA, 2003, 352), sacralización que más parece responder a otros intereses o al desconocimiento de sus implicaciones que a una lectura realista de la misma (URKIDI: 2007).

No está de más recordar el análisis que realizaba ÁVILA (1998) casi en paralelo a la aprobación de las DOT y que supone un buen resumen de la disyuntiva en que se encuentra la función pública de la ordenación del territorio. Realiza un análisis

⁴²² Sobre el proceso de aprobación de las DOT y la evolución que se produjo de un documento de carácter más vinculante a otro de carácter más flexible y estratégico, tanto en general como en el caso de la Directriz del Medio Físico en particular puede consultarse URKIDI (2007).

jurídico de las DOT, valorando positivamente la ordenación del suelo no urbanizable que se realiza en las mismas y destacando su peculiaridad respecto a otras normas autonómicas. Pero también señala el peligro de que las DOT vayan perdiendo eficacia vinculante, recordando el decreto 28/1997, de 11 de febrero por el que se aprobaron y que llevaba por título “De la planificación rígida a la coordinación flexible”. El autor señala que es difícil diferenciar entre la rigidez de la idea de Plan y la viabilidad de las Directrices, pero lo que parece indudable es que cuanto más indicativo sea un plan y menos comprometa a las administraciones públicas y particulares, menos oposición y resistencias encontrará, pues “nadie se opone a aquello que no le afecta” (1998, 306). Subraya que el derivar cuestiones hacia el planeamiento territorial o sectorial de desarrollo puede ser aceptable según el último interés que lo inspire. Si es el de operativizar un criterio general o básicamente establecido puede ser adecuado e interesante al fomentar su eficacia y la participación. Pero señala el peligro de que al hacerlo se esté tratando de eludir una decisión problemática y ocultar un problema de falta de acuerdo o consenso, en una línea que parece confirmar algunas apreciaciones realizadas por AGOUES (1996) entorno al tema. En último caso la cuestión no es si se consiguen aprobar o no unas Directrices, la cuestión está en preguntarse si son de alguna utilidad para el conjunto de objetivos que subyacen a la función pública de ordenación del territorio, respetando el espacio de cada institución implicada. Lo contrario puede significar cerrar en falso el proceso o mantener un conflicto latente.



Figura nº 1: Delimitación de las Áreas Funcionales en las DOT (en gris se destacan las A.F. que han aprobado definitivamente su PTP).

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

mismas dependen de la implementación de dichos instrumentos, especialmente de los PTPs.

Es en las propias DOT donde se definen las Áreas Funcionales sobre las que deberán establecerse los Planes Territoriales Parciales, quedando definidas 15 A.F. como se observa en la figura nº 1.

3. LOS PLANES TERRITORIALES PARCIALES.

Aunque tanto la LOTV como las DOT destacaban el importante y creciente papel de la escala intermedia del territorio, y el nuevo papel que se les adjudica a los PTPs tras el carácter más estratégico y flexible de las DOT parecía que el desarrollo de los mismos se convertía en crucial a la hora de desarrollar las propuestas de las DOT. Efectivamente los PTPs tenían la función de territorializar las propuestas, de “traducirlas instrumentalmente al territorio” como refleja el PTP de Álava Central (2005, 30). Es la manera en que deben desarrollarse las DOT y de asegurar que se desarrolla la visión integral sobre el territorio. Es decir, se ha reforzado su faceta operativa a la hora de implementar e integrar realmente las diferentes propuestas en el territorio. Esta idea es subrayada también por ERQUICIA, que señala que “dado el proceso de vaciado que se produce en el proceso de aprobación definitiva de las Directrices de Ordenación Territorial, el Plan Territorial Parcial ve aumentar su protagonismo” (2003, 258). Esto no ha estado -o está-, exento de dificultades, a día de hoy, de las 15 Áreas Funcionales que para el año 2006 deberían tener su planeamiento territorial parcial redactado y aprobado, sólo siete han concluido el proceso y tienen un documento con aprobación definitiva (ver figura nº 1)⁴²³.

Y no por lo que le toca a la Consejería y al Dpto. de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco que han guardado una actitud claramente proactiva, de colaboración y cooperación con el resto de administraciones e instituciones para poder desarrollar todos los instrumentos que la LOTV contemplaba y que se consideraban oportunos para lograr en desarrollo equilibrado de la CAPV⁴²⁴. El propio mapa de los PTPs aprobados definitivamente es fiel reflejo de la receptividad de las Diputaciones al desarrollo de los mismos. En este sentido cabe indicar que de las 15 Áreas delimitadas, cuatro integraban municipios

⁴²³ Las propias DOT establecían un primer plazo de revisión a los ocho años de su aprobación, plazo que se cumplía en el año 2005 sin que estuviesen la totalidad de los PTPs aprobados. La aprobación del Programa Ambiental Vasco (2002-2006) integrado en la Estrategia Ambiental Vasca (2002-2020) -y en cuya elaboración también participaron las Diputaciones y Municipios-, parecía que podía suponer un impulso definitivo de los mismos al reconocer la importancia de la ordenación del territorio y sus instrumentos en la consecución del desarrollo sostenible de la CAPV. Además, entre los compromisos concretos que se adquirirían como indicador del avance hacia el desarrollo sostenible, también se señalaba la aprobación de todos los PTPs de la CAPV para el año 2006, objetivo quizás voluntarioso cuando se realizó pero que al final no se ha podido alcanzar ni con la mitad de las áreas funcionales.

⁴²⁴ Las seis Áreas Funcionales de Gipuzkoa ya gozaron de un Avance Inicial aprobado en 1995, elaborados por el equipo ORTEGI, dirigidos por los arquitectos Fernando Oñoro y Alberto Zabala. Diferentes circunstancias (cambios políticos en los departamentos responsables tanto en el Gobierno Vasco como en la Diputación de Gipuzkoa), y otras discrepancias formales y metodológicas (se habían comenzado a elaborar sin tener las DOT la aprobación definitiva, se veían lagunas en el tratamiento de algunos temas –medio físico, participación más allá de la recogida de información, etc.-), tuvieron como consecuencia que en la siguiente fase se optara por una asistencia técnica más diversa.

pertencientes a otros territorios históricos: la del Bajo Deba, que junto a los municipios guipuzcoanos integraba a los vizcaínos Ermua y Mallabia; la del Alto Deba que incluía al municipio alavés de Aramaio; la de Álava Central que incluía los vizcaínos de Otxandio y Ubide; y la de Llodio que incorporaba tanto municipios alaveses (el propio Llodio, Amurrio, Okondo y Ayala) como vizcaínos (Orduña, Arakaldo, Arrankudiaga y Orozco). Pues bien, de los siete PTPs aprobados cuatro se corresponden con éstos, que por su peculiaridad al abarcar más de un Territorio Histórico -y tal y como preveía la LOTV-, tenían como principal impulsor al propio Departamento de Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, aunque las Diputaciones también participasen en el mismo⁴²⁵. Es necesario señalar que no todos los PTPs han estado igual dotados de presupuesto para su realización, habiendo significativas diferencias entre los tres Territorios Históricos (en general Gipuzkoa ha dotado con menos presupuesto los PTPs que lo que han hecho Araba y Bizkaia).

Aunque hubo intentos por homogeneizar los documentos las diferencias entre los PTPs de los diferentes Territorios Históricos han sido notables, yendo desde PTPs de clara orientación estratégica rayando con el casi exclusivo “marketing territorial” como es el PTP de Álava Central, a PTPs de orientación más clásica, de regulación de usos del suelo como los guipuzcoanos, aunque aquí también con matices. Es de destacar que de la revisión del proceso previo (Avances, 1995) hubo unanimidad a la hora de constatar el pobre tratamiento del medio físico que se había realizado en los Avances iniciales, como es recordado en el documento del PTP del Alto Deba en las consideraciones previas que realiza al tratamiento del medio físico (Memoria, 2005, 21).

En la medida en que los PTPs se han ido elaborando –los primeros PTPs guipuzcoanos ya tuvieron un Avance en 1995- ha habido una sustancial mejora del tratamiento del medio físico aunque se puedan señalar también algunas lagunas. A nivel global se constata una excesiva prudencia o un desarrollo escaso de la Directriz del Medio Físico por parte de los PTPs. A pesar de que tras el proceso de “vaciado” o aligeramiento del documento definitivo se previó el que los PTPs pudiesen desarrollar las Categorías de Ordenación creando subcategorías para poder definir mejor y con una mayor adaptación a la realidad territorial comarcal o subregional o ampliando los usos y actividades a regular, esto no se ha producido en ningún caso. Aspectos importantes como el paisaje o el tratamiento de los corredores ecológicos apenas se han tenido en cuenta o lo han sido de manera insuficiente. Esto se puede apreciar claramente en la comparación de las matrices de ordenación del medio físico de las DOT (tabla nº 1) y del PTP del Área Funcional de Llodio (tabla nº 2) que se facilitan al final del trabajo. Hay que señalar que tanto la primera como la segunda han sido realizadas por el mismo equipo por lo que se podía esperar un mayor desarrollo en el PTP de su propuesta para las DOT. En el apartado de las conclusiones se pormenorizan más otras cuestiones referidas al tratamiento del medio físico por parte de cada los PTPs.

⁴²⁵ Por otro lado ERQUICIA también señala que, aunque en un principio podría pensarse que el no respetar las delimitaciones de los Territorios Históricos pudiese significar un obstáculo, el consenso interadministrativo en su definición lo evitó (2003, 263).

Para poder entender mejor las semejanzas o diferencias entre los PTPs, aparte de algunas consideraciones ya realizadas, señalar alguna precisión respecto a la asistencia técnica que en general se cita en los datos sobre los documentos: el equipo MECSA (en general dirigido por los arquitectos José Luis Burgos y Rafael Gómez) ha tenido una presencia notable al haber desarrollado el PTP de Laguardia y el de Bilbao Metrolitano (en este con la codirección de I3 Consultores -Eduardo Leira y Raimundo Argüeso-). Eduardo Leira, en esta ocasión con S. Jelen y C. Sánchez, han dirigido el PTP de Álava Central. El equipo de Taller de Ideas (no especifican dirección y colaboradores), responsable de las DOT, ha sido el que ha dirigido el PTP de Llodio. Por fin, en el Territorio de Gipuzkoa y como ya se ha señalado ha habido mayor variedad: el PTP del Alto Deba ha sido dirigido por el arquitecto Pedro Toledo y su equipo, el del Bajo Deba por Estudios K (Iñaki Arrieta y Aitor Sarriá arquitectos coordinadores) y el de Urola Kosta por los arquitectos Santiago Peñalba y Manu Arruabarrena. En general todos han contado con una amplia lista de colaboradores aunque en el caso de los PTPs guipuzcoanos las colaboraciones son sustancialmente menores, seguramente debido a la menor dotación de recursos económicos de estos PTPs.

4. LOS PLANES TERRITORIALES SECTORIALES DEL MEDIO FÍSICO.

Casi mayor desarrollo que los PTPs lo han tenido los PTS, tanto los referidos al medio físico como otros relacionados con las actividades económicas. Relacionados con el medio físico se han aprobado tres: los PTS de ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de la CAPV tanto en su vertiente atlántica (1999) como mediterránea (2000) que se consideran como un único PTS, el PTS de Zonas Húmedas de la CAPV (2004) y el PTS del Litoral de la CAPV (2007). Estos PTS correspondían competencialmente al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco lo que puede explicar su rápida elaboración y tramitación. Aunque alguno pueda parecer de más tardía aprobación contaban con Avances muy desarrollados años antes y la mayoría de sus propuestas iban siendo recogidas por los PTPs correspondientes aunque no tuviesen aprobación definitiva⁴²⁶.

El desarrollo de dichos PTS se valora muy positivamente pues han incorporado información de calidad sobre territorios sensibles desde el punto de vista de sus valores naturalísticos y de ordenación, y han demostrado la posibilidad y el acierto de desarrollar metodológicamente la matriz del medio físico. Por su propia naturaleza, como es lógico, en dicho desarrollo ha primado una visión muy biológica o ecológica del territorio objeto de ordenación.

Como contrapunto cabría citar el PTS Agroforestal de la CAPV, que no logra pasar de Avance, y es el que debería hacer propuestas importantes para gran parte del suelo no urbanizable de la CAPV. Su no aprobación refleja las todavía importantes tensiones entre las visiones sectoriales de cada sector y la más transversal que propugna la ordenación del territorio, y que, sin embargo en otras ocasiones se ha resuelto con consenso.

⁴²⁶ Cierta retraso en la aprobación de alguno de ellos ha sido precisamente que no parecía adecuado que sin estar aprobados la mayoría de los PTPs ya estuviesen aprobados definitivamente un número importante de PTS.

5. CONCLUSIONES.

No se entra a valorar en este apartado cuestiones de índole más general sobre el proceso de desarrollo e implementación de la ordenación del territorio en el País Vasco que se pueden consultar en URKIDI (2007) y futuras publicaciones. En este caso, salvo alguna consideración general, la valoración se concreta en el desarrollo de la Directriz del Medio Físico:

1. Desde el comienzo del proceso se valora positivamente la creciente integración del medio físico en los documentos de planeamiento. Esto se aprecia claramente en tres puntos:
 - Visión integral que se aporta en las DOT.
 - Desarrollo de los PTS sectoriales vinculados al medio físico.
 - Mejora en el tratamiento del medio físico desde los primeros documentos de Avance a los aprobados definitivamente (mejora de la información –a veces ligada al desarrollo de los PTS-, mejora en las propuestas, consideraciones de aspectos más allá de los espacios de especial protección como son las áreas agroganaderas, etc).
2. Aún y todo todavía es muy importante la competencia de usos y la presión que se ejerce sobre el territorio, especialmente en la vertiente atlántica. Esto se nota en el lenguaje de los planes, que reflejan en algunos casos la tensión entre realizar una regulación mayor o menor, en el grado de vinculación de la normativa. Esto, en ocasiones lleva a la confusión o contradicción de las propuestas.
3. A pesar de estos avances no se ha logrado una cultura territorial que entienda un tratamiento más en profundidad del suelo no urbanizable. Esto se demuestra en el nulo desarrollo que se ha hecho de la matriz del medio físico en los PTPs y que se puede ver al comparar la matriz de las DOT y la matriz del PTP de las Encartaciones (los dos documentos son del mismo equipo de trabajo). Esta falta de desarrollo hace que se fuerce la aplicación de la matriz general, ya que ésta no responde a la complejidad del territorio realizándose propuestas forzadas o contradictorias.
4. Se echa en falta un mejor presentación del diagnóstico de los PTPs así como del trabajo previo con unidades de síntesis o de paisaje que permitan valorar las propuestas realizadas. Se cree conveniente que desde Gobierno-Diputaciones se ofreciese el trabajo previo –y homogéneo- de unidades de síntesis, de manera que los equipos trabajasen en las propuestas y su categorización.
5. En la determinación de los objetivos se observa una reflexión excesivamente ambigua o general sobre el papel del medio físico y no se llegan a concretar, salvo excepciones (Bajo Deba, Bilbao Metropolitano) objetivos específicos en este campo.
6. Metodológicamente, al faltar las unidades de síntesis y no desarrollar la matriz general de las DOT, se tiende a asimilar categorías de memoria explicativa con las de ordenación de la normativa. Este proceso lleva a la confusión y a las regulaciones forzadas cuando no a la contradicción, incluso con lo dispuesto en la regulación de las DOT (regulación de las actividades extractivas en la categoría de Especial Protección en los PTPs de Bajo y Alto Deba, Bilbao Metropolitano).

7. Se confirma la poca validez de la Categoría de Sin Vocación de Uso Definido (salvo en el Alto Deba no se utiliza en ningún otro PTP) y la escasa aportación de la Categoría de Pastos Montanos que en la mayoría de los casos queda integrada en los Espacios de Especial Protección.
8. En los PTPs se ha puesto énfasis en los Espacios de Especial Protección, y en menor medida en la ordenación de lo que algunos PTPs denominan “resto del territorio” (la mayoría a nivel de superficie) sobre el que poco o nada se dice, y se deja en manos del planeamiento municipal y/o sectorial.
9. La integración de los Espacios Naturales (de la LCNV, de otras propuestas o del propio anexo de las DOT) se hace a nivel excesivamente formal como condicionantes superpuestos con pocas aportaciones y consideraciones para sus áreas de influencia socioeconómica.
10. En este sentido falta un tratamiento del territorio y su paisaje más allá de su excepcionalidad (en la línea la Convención del Paisaje europea), del espacio rural en la línea de la ETE, los corredores ecológicos, etc.
11. En la categorización la mayoría de los documentos obvia plantear la matriz lo que resta claridad a la propuesta reguladora, especialmente cuando se plantea una categorización diferente a las DOT (cambio de denominación de la categoría, agrupación de categorías, cómo se han entendido los condicionantes superpuestos, etc.). En estos casos falta una explicación y argumentación de los cambios propuestos lo que genera confusión.
12. No hay –en los PTPs- una lectura crítica y argumentada de los PTS, asumiéndose o rechazándose sus propuestas sin más.

Se plantean a continuación algunos retos que se consideran importantes de cara al futuro para un mejor tratamiento del medio físico:

1. Desarrollar la cultura territorial para entender que el paso de unidades de síntesis o de unidades ambientales a categorías de ordenación no es automático, y que en la definición de las categorías intervienen –además de las características propias del medio físico de cada unidad y que se consideran como criterios básicos- otros criterios (modelo territorial global y tendencias de ocupación del suelo, accesibilidad interna y externa, degradaciones y amenazas existentes, facilidad de gestión, etc.), que pueden ser fundamentales para definir dicha categoría. Es en este paso, en este ejercicio donde se puede apreciar la validez de la toma de decisiones, su mayor o menor adecuación a la capacidad de acogida del territorio, y donde realmente se pueden integrar las diferentes visiones e intereses sobre el territorio, dando la oportunidad de hacerlo de manera racional y de evaluar las actuaciones. Y quizás esto ayudase a “desacralizar” la propuesta de ordenación del medio físico.
2. Revisar la adecuación de la matriz del medio físico al territorio (quitar categorías, proponer otras nuevas, etc.)
3. Incorporar aspectos no contemplados en esta generación de planes (paisaje, corredores ecológicos, etc.)
4. Mejorar los instrumentos de cooperación y coordinación que faciliten la integración de las políticas y visiones sectoriales en la ordenación territorial. Abrirse a la participación de la sociedad civil, de los diferentes agentes territoriales.

5. Superar la mera integración formal de los Espacios Naturales protegidos con propuestas a sus áreas de influencia que supongan una puesta en valor de sus activos y no quedarse sólo en la regulación proteccionista.

6. BIBLIOGRAFÍA.

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

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

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

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

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

BENAVENT FERNÁNDEZ, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX.* Universidad de Sevilla/Consejería de Obras Públicas y Transportes de Andalucía, colección Kora, Sevilla.

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

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

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

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

LASAGABASTER, I. y LAZCANO, I. (1999): *Régimen jurídico de la Ordenación del Territorio en Euskalherria.* Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

MATA, R. (2005): *Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio.* Monografías EUROPARC-España/Fundac. F. González Bernáldez, Madrid.

PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998): *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías.* Madrid, Inst. Universitario de Derecho Público García Oviedo/Marcial Pons.

SAENZ de BURUAGA, G. (1969): *Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia.* Guadiana Publicaciones, Madrid.

URKIDI ELORRIETA, P. (2007): *Análisis del tratamiento del medio físico en el Planeamiento Territorial de la CAPV(1940-2006).* Tesis doctoral inédita, en prensa.

DOCUMENTOS DE PLANEAMIENTO⁴²⁷.

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

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

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

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

Planes Territoriales Parciales.

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

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

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

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

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

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

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

Planes Territoriales Sectoriales del Medio Físico.

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

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

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

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

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

ESTRATEGIA VASCA DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

⁴²⁷ La mayoría de los documentos pueden consultarse en <http://www.ingurumena.ejgv.net>

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

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

MARCO LEGAL.

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

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

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

Tabla 1: Matriz de Ordenación del Medio Físico. (Fuente: Directrices de Ordenación de Territorio).

		MATRIZ PARA LA ORDENACION DEL MEDIO FISICO INGURUNE FISIKOAREN ANTOLAMENDU-MATRIZEA																							
		USOS /ERABILERAK																							
		Protección Ambiental / Ingurugintzen babera		Ocio y Esparcimiento / Aisia eta Astaldia			Explotación de Recursos Primarios / Lehen sektoreko balabeen ustapena					Infraestructuras / Arztegiturak					Usos Edificatorios / Eraikuntza erabilak								
1. Propiedad/Egitea 2. Adecuada/Osagarria 3. Prohibido/Debetea * Planteamiento de Desarrollo/ Gorpuz planifikatua		Conservación / Kontserbazioa	Mejora Ambiental / Ingurugintzen hobekuntza	Recursos Extensivos / Aisia-heraldierako zabaldia	Recursos Intensivos / Aisia-heraldierako erabilak	Actividades Oligocénicas y Picoideas / Aisia eta ustapena-heraldierak	Agricultura / Nekazaritza	Invernaderos / Ngungailak	Ganadería / Abeltzaintza	Forestal / Bosoa	Industrias Agrarias / Nekazaritza-Industriak	Actividades Extractivas / Zuzkitze-heraldierak	Vías de Transporte / Garraioak	Líneas de Tendido Alto / Alto-tendak	Líneas Subterráneas / Suteko lineak	Instalaciones Técnicas de Servicios de Carácter no Lineal, Tipo A / Zerbitzu lineak ez diren instalazio teknikoak, A	Instalaciones Técnicas de Servicios de Carácter no Lineal, Tipo B / Zerbitzu lineak ez diren instalazio teknikoak, B	Escuelas y Vertederos de Residuos Sólidos / Hasiakidagailu eta zaharategiak	Crecimientos Urbanos no apoyados en Núcleos Preexistentes / Lehenak ez diren gaurerako hazkundeak	Crecimientos Urbanos no apoyados en Núcleos Preexistentes / Lehenak ez diren gaurerako hazkundeak	Edificio de Utilidad Pública e Interés Social / Eraikuntza erabilak eta gaurerako intereseko eraikuntza	Residencial Aislado vinculado a Explotación Agraria / Nekazaritza-erabilak lotutako gaurerako gaurerako eraikuntza	Residencial Aislado / Eraikuntza erabilak	Instalaciones Poligráficas / Inbentarioak	
		1	1	2*	3	2*	3	3	2*	2*	3	3	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	3	2*	3	3	3
CATEGORIAS DE ORDENACION / ANTOLAMENDU-KATEGORIAK	Especial Protección / Baber berezia	1	1	2*	3	2*	3	3	2*	2*	3	3	2*	2*	2*	3	2*	3	3	3	2*	3	3	3	3
	Mejora Ambiental / Ingurugintzen hobekuntza	1	1	2	2*	2*	3	3	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	3	3	2*	3	3	3	3
	Forestal / Bosoa	2	2	2	2*	2*	2*	3	2*	1	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*	2*	3	3	3
	Zona Agroganadera y Campiña / Nekazaritza eta abeltzaintzarako zona erabilgarria	2	2	2	2*	2*	1	2*	1	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*	2*	3	2*	2*
	Parques Montanos / Mendiko parkeak	1	1	2	2*	2*	3	3	1	2*	3	3	2*	2*	2*	3	2*	3	3	3	2*	3	3	3	3
	Sin Vocación de Uso Definido / Erabilera-baldia defintu gabeko	2	2	2	2*	2*	2	2*	2	2*	2	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*
	Protección de Aguas Superficiales / Lurazko urak babera	1	1	2	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	3	2*	3	3	3	3
CONDICIONANTES SUPERPUESTOS / BALDINTZATZAILERAK	Vulnerabilidad de Acuíferos / Aintzaren erabilgarritasuna			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*
	Áreas Erosionables / Area hipogarriak			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*	2*
	Áreas Inundables / Upeko gara dutuzkoen areak			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*	2*
	Espacios Naturales Protegidos y Reserva de la Biosfera de Urdabai / Espazio Natural Baberatu eta Urdabai Biosferaren Erreserba			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*	2*



Tabla 2: Matriz de Ordenación del Medio Físico en el AF. De Llodio (Fuente: Plan Territorial Parcial de Llodio).

MATRIZ PARA LA ORDENACION DEL MEDIO FISICO/**INGURUNE FISIKOAREN ANTOLAMENDU-MATRIZEA**

		USOS/ERABILERAK																							
		Protección Ambiental <i>Ingurugiroaren babesa</i>		Ocio y Esparcimiento <i>Aisia eta Aisialdi</i>			Explotación de Recursos Primarios <i>Lehen sektoreko balababiden ustiapena</i>					Infraestructuras <i>Aspigiturak</i>					Usos Edificatorios <i>Eraikuntza erabilerrak</i>								
		Conservación/Konserbazioa	Mejora Ambiental <i>Ingurugiroaren hobekuntza</i>	Recreo Extensivo <i>Jolas-ibiltasuna zabala</i>	Recreo Intensivo <i>Jolas-ibiltasun trinitatuak</i>	Actividades Cinemáticas y Piscícolas <i>Ebisak eta armarra-ibiltasunak</i>	Agricultura/Nekazaritza	Intinerarios/Negutegiak	Ganadería/Aleakazintza	Forestal/Bosoa	Industrias Agrarias Nekazaritza-Industriak	Actividades Extractivas Erauzketa-ibiltasunak	Vías de Transporte/ <i>Garmindutak</i>	Líneas de Tendido Aéreo <i>Aireko lineak</i>	Líneas Subterráneas <i>Larpetako lineak</i>	Instalaciones Técnicas de Servicios de Carácter no lineal. Tipo A/Z/Reizim lineak <i>ez dira instalazio teknikoak. A, mesateak</i>	Instalaciones Técnicas de Servicios de Carácter no lineal. Tipo B/Z/Reizim lineak <i>ez dira instalazio teknikoak. B, mesateak</i>	Excombros y Vertederos de Residuos Sólidos/ <i>Himudindutak eta zaborregiak</i>	Crecimientos Urbanísticos apoyados en Núcleos Preexistentes/ <i>Lanaldi zandak geroztan abiarazitako hirigintza faktoreak</i>	Crecimientos Urbanísticos no apoyados en Núcleos Preexistentes/ <i>Lanaldi zandak geroztan abiarazitako hirigintza faktoreak</i>	Edificios de Unidad Pública e Interés Social/ <i>Herritarren erabilera erabiltzeko erauzketa</i>	Residencial Ajudado vinculado a Explotación Agraria/ <i>Nekazaritza unitate gertu lantze erabiltzeko erauzketa</i>	Residencial Asistido <i>Erekitasun zolatuak</i>	Instalaciones Peligrosas <i>Instalazio arriskutsuak</i>	
CATEGORIAS DE ORDENACION ANTOLAMENDU-KATEGORIAK	Áreas de Interés Natural <i>Natura-ingurune babestua</i>	1	1	2	3	3	3	2*	2*	3	3	3	2*	2*	3	2*	3	3	3	2*	3	3	3	3	
	Áreas a Mejorar y/o Recuperar <i>Hobetu eta/edo leheneratu beharreko eremuak</i>	1	1	2	2	2*	3	3	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	3	2*	3	3	3	3	
	Áreas de Interés Forestal <i>Bazoazintzako eremu babestua</i>	2	2	2	2	2*	2*	3	2*	1	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	3	3	3
	Áreas de Interés Agrario <i>Nekazaritza eremu babestua</i>	2	2	2	2	2*	1	2*	1	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	3	2*	2*
	Protección de Aguas Superficiales <i>Luzaleko uren babesa</i>	1	1	2	2	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	3	2*	3	3	3	3
CONDICIONANTES SUPERPUESTOS BALDINTZATZAILE GAINJARRIAK	Vulnerabilidad de Acuíferos <i>Akuiferoen arrakortasuna</i>	2			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*
	Áreas Erosionables/ <i>Area higagarriak</i>	2			2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*	2*
	Áreas Inundables <i>Urpean gera ditezkeen areak</i>				2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	3	2*	2*
	Espacios Naturales Protegidos <i>Espazio Natural Babestua</i>	1	1		2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	2*	3	2*	2*	2*

1. Propiciado/*Egoia*
2. Admisible/*Onargarria*
3. Prohibido/*Debekatua*
- * Planeamiento de Desarrollo/*Ganapen-planigintza*



Dinámicas y procesos en el área metropolitana de Granada.

Valenzuela Montes, Luis Miguel

Geógrafo, Profesor de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada

Soria Lara, Julio Alberto

Ambientólogo, Investigador Predoctoral del Área de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada.

Aguilera Benavente, Francisco

Ambientólogo, Investigador Predoctoral del Área de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada.

1. LA DISPERSIÓN DEL CRECIMIENTO URBANO

A partir del análisis de la dinámica en el área metropolitana de Granada (AMG) en los últimos 30 años, son detectadas una serie de interrelaciones que pretenden ser sintetizadas mediante lo que denominamos “proceso de dispersión del crecimiento urbano”. Este proceso está caracterizado fundamentalmente por el cambio espacial y las transformaciones ambientales que se generan sobre el territorio, que por supuesto son mucho más amplias y complejas de lo que llegamos a presentar aquí, que no constituye el conjunto de dinámicas, patrones y procesos considerados en el proyecto de investigación, “Dibujando un corredor metropolitano de desarrollo territorial en la Vega de Granada” (Excma. Diputación Provincial de Granada-Universidad de Granada, 2004-2007).

El diagrama elaborado para explicar la “Dispersión del Crecimiento Urbano” muestra de forma esquemática el proceso descrito, siendo estructurado por tres factores o dimensiones del proceso:

Dinámicas:

- La dinámica del suelo urbano
- La dinámica de la accesibilidad y la red viaria
- La dinámica de la población y la vivienda
- La dinámica del paisaje agrario

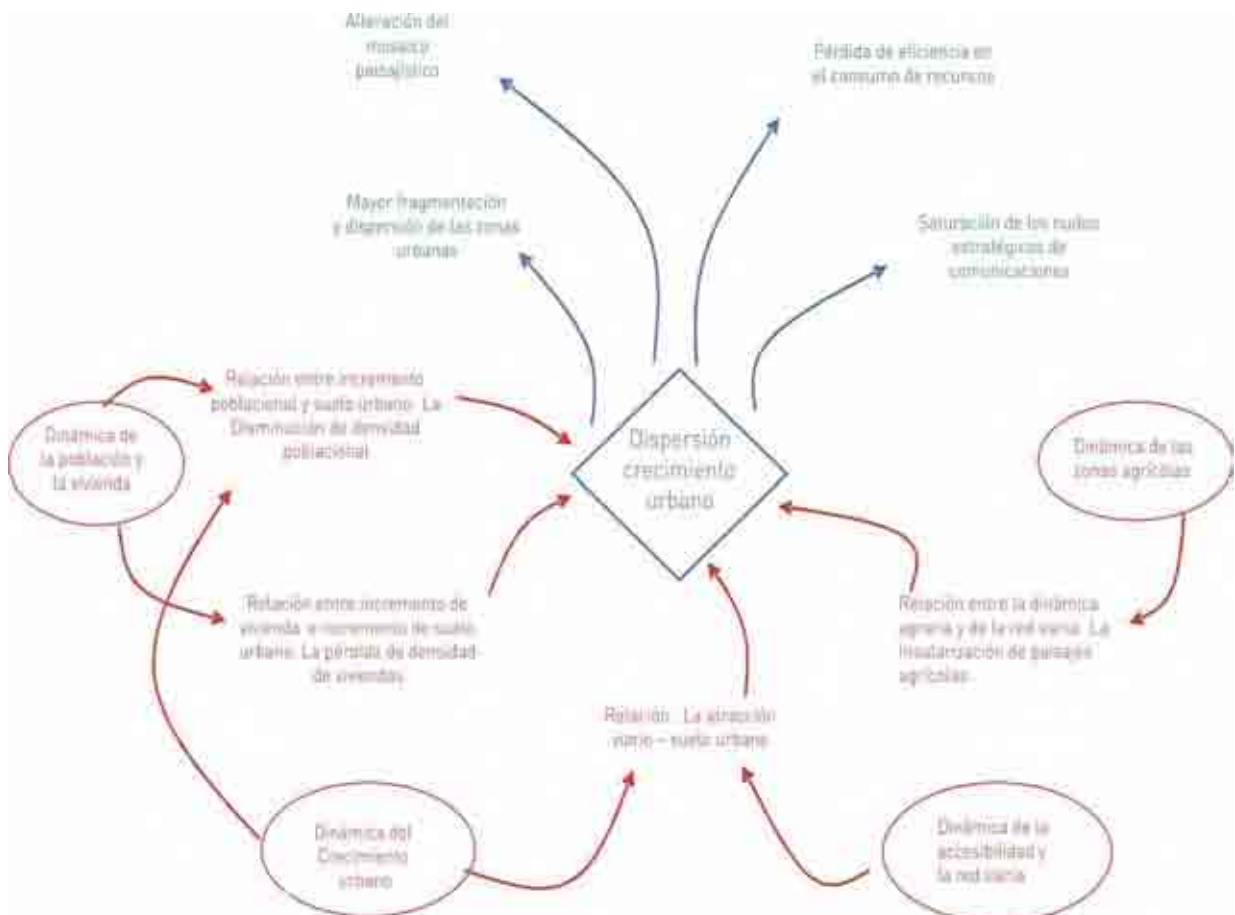
Fuerzas motrices o factores de presión:

- La relación entre la dinámica poblacional y la dinámica del suelo urbano: la pérdida de densidad poblacional
- La relación entre la dinámica de la vivienda y la dinámica del suelo urbano: la disminución de la densidad de viviendas.
- La relación entre la dinámica de la accesibilidad y el viario y la dinámica del suelo urbano: la atracción viario-suelo urbano
- La relación entre la dinámica de las zonas agrarias y la dinámica de la malla viaria: la afectación por barreras de los paisajes agrarios

Consecuencias:

- La mayor fragmentación de las áreas urbanas
- La saturación urbana de los nudos de comunicaciones.
- La pérdida de eficiencia en el consumo de recursos
- La alteración del mosaico paisajístico.

Figura 1. Diagrama de procesos. La “Dispersión del Crecimiento Urbano”



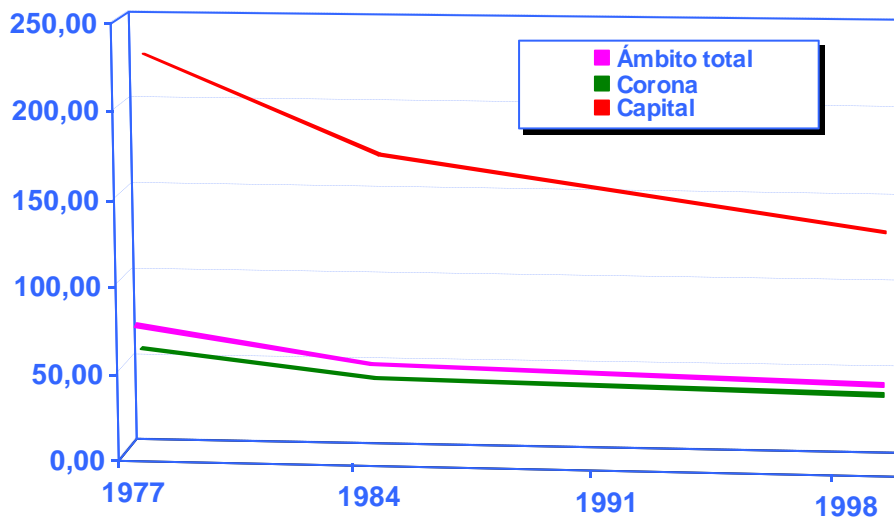
2. EL ANÁLISIS DE LAS FUERZAS MOTRICES. RESULTADOS EMPÍRICOS.

Una vez expuesto de forma teórica el proceso de dispersión del crecimiento urbano, las dinámicas que lo configuran, las relaciones e interrelaciones entre ellas, así como las consecuencias que se derivan de él, se plantea el análisis empírico de las fuerzas motrices o factores de presión presentados de forma teórica en el esquema.

2.1. La relación entre la dinámica poblacional y el crecimiento urbano: la pérdida de densidad poblacional.

Para tratar de valorar el grado en el que este factor de presión actúa en el AUG, se han desarrollado parámetros o indicadores que ponen en relación a nivel municipal la ocupación del suelo urbano y residencial con la población existente, mediante, por ejemplo, el parámetro de densidad de población urbana municipal.

Figura 1. Evolución de la densidad poblacional (Nº habitantes/Ha) en el ámbito de estudio. 1977 - 1999



A lo largo de estos 22 años (Figura 1), se aprecia una disminución de la densidad poblacional en nuestro ámbito geográfico con pendientes de 1,71. La capital, que se caracteriza por poseer la mayor densidad poblacional que la corona de municipios, también posee la mayor disminución de la misma pasando de 227,04 hab/Ha a 121 hab/Ha. En cambio, la disminución no es tan acentuada en la corona de municipios, pasando de 97,55 hab/Ha a 69,32 hab/Ha.

La variación de la densidad poblacional en cada municipio permite -junto con otras variables- describir comportamientos específicos de cara a identificar distintas conductas de crecimiento urbano. Así, el indicador elegido para valorar tales aspectos, será la evolución de la densidad poblacional (EDP) -ver tabla 1-:

$$EDP = \frac{Densidad\ poblacional_t_1}{Densidad\ poblacional_t_0} = \frac{\frac{N^\circ\ habitantes_t_1}{Supf.residencid_t_1}}{\frac{N^\circ\ habitantes_t_0}{Supf.residencid_t_0}}$$

Donde:

La Densidad poblacional t_1 : expresa a dicha variable al final del periodo.

La Densidad poblacional t_0 : expresa a dicha variable al inicio del periodo.

Tabla 1. Evolución de la densidad poblacional a nivel municipal.

Municipio	1977	1984	1999
Albolote	85,60	31,77	42,64
Armillá	113,23	71,82	65,39
Atarfe	56,89	47,66	39,19
Chauchina	23,74	22,19	18,72
Churriana de la Vega	63,96	34,77	42,18
Cijuela	57,92	24,74	29,13
Cúllar Vega	42,54	35,38	44,34
Fuente Vaqueros	63,68	49,23	34,51
Granada	227,04	171,22	132,19
Jun	68,00	24,33	35,38
Láchar	58,83	35,54	23,31
Maracena	140,70	84,95	81,25
Peligros	55,98	26,35	32,41
Pinos Puente	75,90	71,25	55,17
Pulianas	56,78	50,44	48,85
Santa Fe	69,68	56,39	41,75
Vegas del Genil	47,42	39,56	17,54

2.2. La relación entre la dinámica de la vivienda y el suelo urbano: la pérdida de densidad de viviendas.

Un crecimiento que lleve implícito una disminución de la densidad de viviendas, mientras dichas viviendas aumentan bien en valores absolutos o bien relacionados con la población, indican la aparición de tipologías urbanas menos densas, es decir, con mayor consumo de suelo y por tanto de recursos por unidad de superficie. De ahí, la necesidad de buscar densidades de viviendas óptimas por unidad de superficie, tanto en relación con el consumo de recursos como con la calidad de vida.

Como se aprecia en las figuras 2 y 3, existe una disminución de la densidad de viviendas por unidad de superficie, ya que las pendientes de crecimiento del parque inmobiliario son menores que las del suelo residencial, principalmente en la década de los 80. En la década de los 90 el aumento en la construcción de viviendas comienza a ser menor y aunque disminuye el número de dichas

viviendas por unidad de superficie, estas lo hacen en valores más próximos a la estabilización que en la etapa anterior.

En cuanto a la corona de municipios y la capital, se puede observar, por un lado, como la capital disminuye su densidad de viviendas (30%), mientras que por otro la corona, disminuye en la primera década para conseguir aumentar en la segunda, alcanzando en el 2001 valores bastante parecidos a los de 1981.

Figura 2. Evolución de Suelo Residencial (Línea Rosa) y Viviendas totales (línea verde) en el total del Ámbito de estudio. 1977 – 2003.

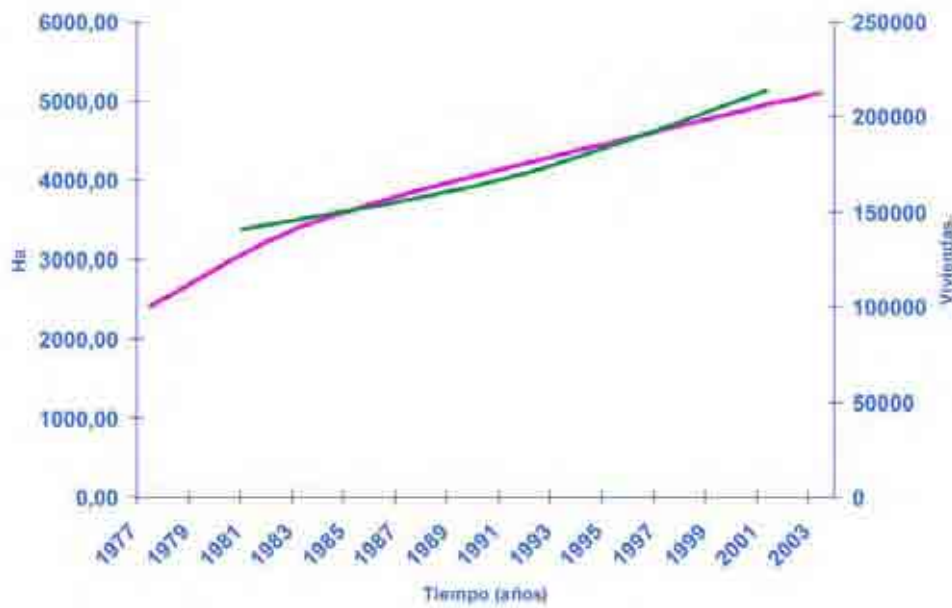
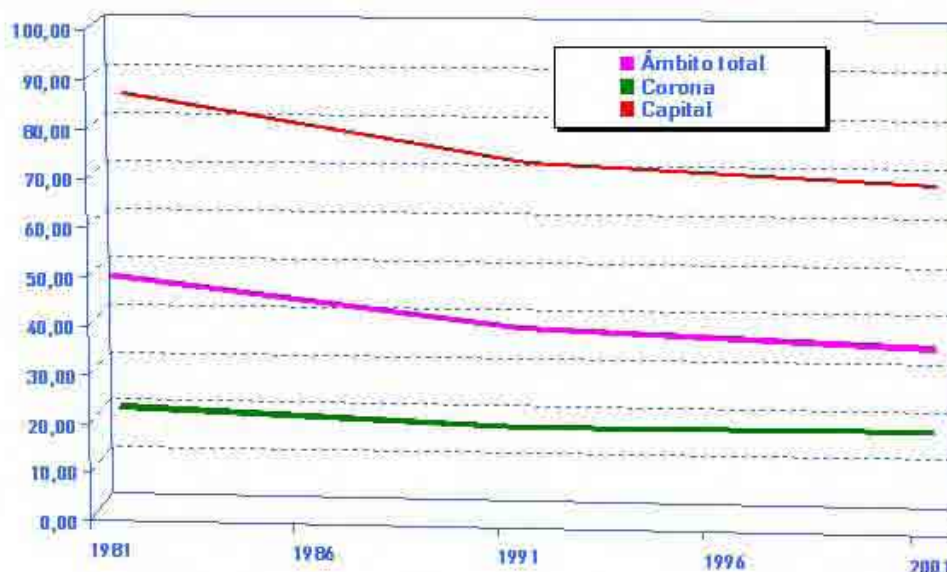


Figura 3. Evolución de la densidad de viviendas (Viv/Ha). 1981 – 2001.



A nivel municipal, la evolución de la densidad de viviendas es fundamental para entender desde que municipios se poseen mayores costes ambientales por unidad de superficie urbanizada, ya que menores densidades de viviendas lleva implícito mayores costes en instalaciones de saneamiento, mayor ocupación de suelo por vivienda, mayor presión sobre el medio por vivienda, etc. Este análisis a nivel municipal de la evolución de la densidad de viviendas (EDV) se realizará mediante el siguiente índice -ver tabla 2-:

$$EDV = \frac{\frac{Viv.Totales_t}{Supf.Residencial_t}}{\frac{Viv.Totales_0}{Supf.Residencial_0}}$$

Donde:

$\frac{Viv.Totales_t}{Supf.Residencial_t}$, nos indica la densidad poblacional al final del periodo de estudio.

$\frac{Viv.Totales_0}{Supf.Residencial_0}$, nos indica la densidad poblacional al inicio del periodo de estudio.

Tabla 2. Evolución de la densidad de viviendas a nivel municipal. 1981-2001

Municipios	1981 - 1991	1991 - 2001
Albolote	0,62	1,18
Armillá	0,66	1,46
Atarfe	0,94	1,00
Chauchina	1,02	1,18
Churriana	0,73	1,22
Cijuela	1,28	0,56
Cúllar Vega	1,33	1,35
Fuente Vaqueros	0,94	0,85
Granada	0,84	0,95
Jun	0,53	1,47
Maracena	0,76	1,04
Peligros	0,72	1,29
Pinos Puente	1,06	0,84
Pulianas	1,12	1,26
Sante Fé	0,96	0,92
Vegas del Genil	0,99	0,78
Corona	0,85	1,04
Total	0,81	0,93

2.3. La relación entre la dinámica de la accesibilidad y los paisajes urbano y agrario.

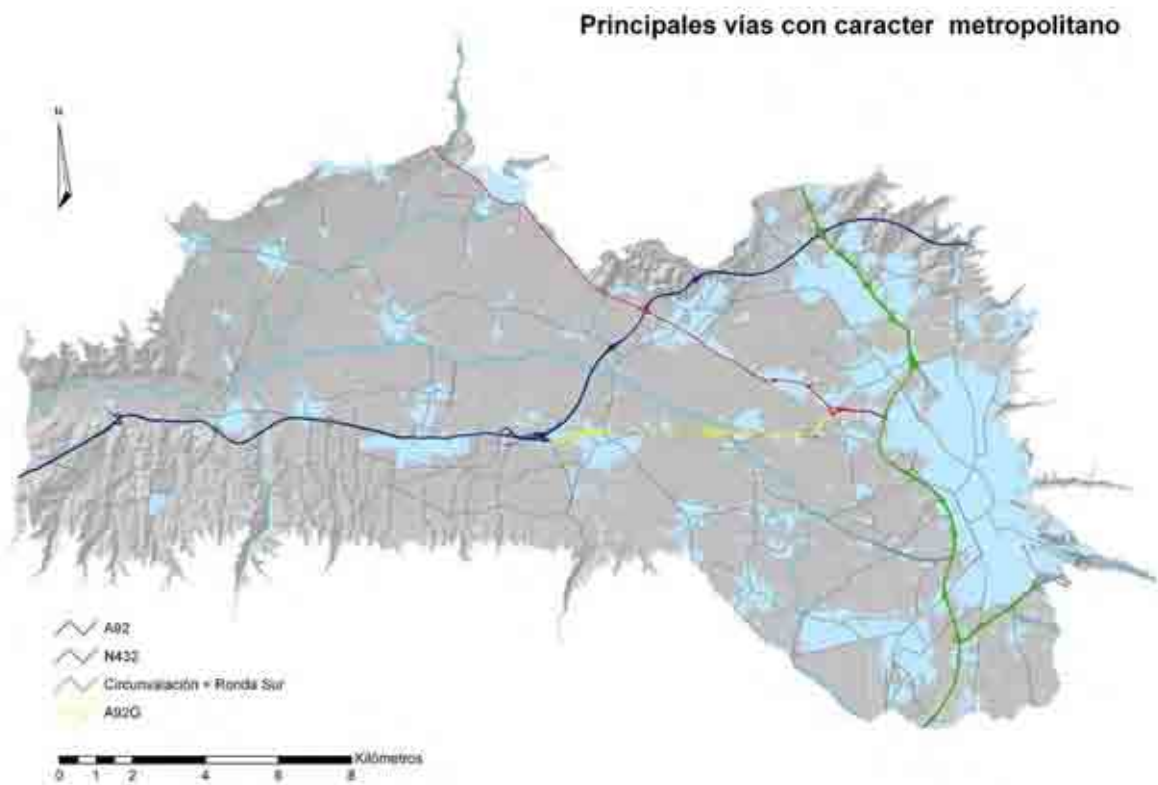
La relación entre el crecimiento urbano, la accesibilidad y la red de comunicaciones, especialmente aquéllas con un carácter metropolitano, (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1999), es de gran importancia para ahondar en el conocimiento del proceso de dispersión del crecimiento urbano planteado de forma teórica con anterioridad. Para ello se han planteado diversos análisis en este epígrafe que tiendan a poner de manifiesto esas relaciones entre ambas dinámicas, la del crecimiento urbano y la de los cambios en la accesibilidad y la red de infraestructuras.

2.3.1. Crecimiento urbano y red viaria metropolitana

En primer lugar, se han realizado diversos análisis de la relación entre las vías de comunicación metropolitanas y el crecimiento urbano, consistentes en zonificar el desarrollo urbano a incluir en diferentes distancias, de 100, 500 y 1000 m., respecto a dichas vías metropolitanas. Las vías seleccionadas (Figura 4) son la N-432, que une Granada con Córdoba y Badajoz; la A-92, en su tramo metropolitano, desde Jun hasta Láchar, la Circunvalación de Granada y la Ronda Sur, como vías perimetrales de gran capacidad en torno a la capital, y la A-92G

que une Granada con Santa Fé, el Aeropuerto y la A-92, todas estas últimas vías de gran capacidad.

Figura 4. Principales vías con carácter metropolitano en el ámbito de estudio.



Una vez identificados los ejes formados por las vías metropolitanas se ha llevado a cabo un análisis consistente en la realización de buffers de 100, 500 y 1000 m respectivamente, sobre cada una de las vías identificadas (Figura 5).

Buffers en torno a los principales ejes metropolitanos

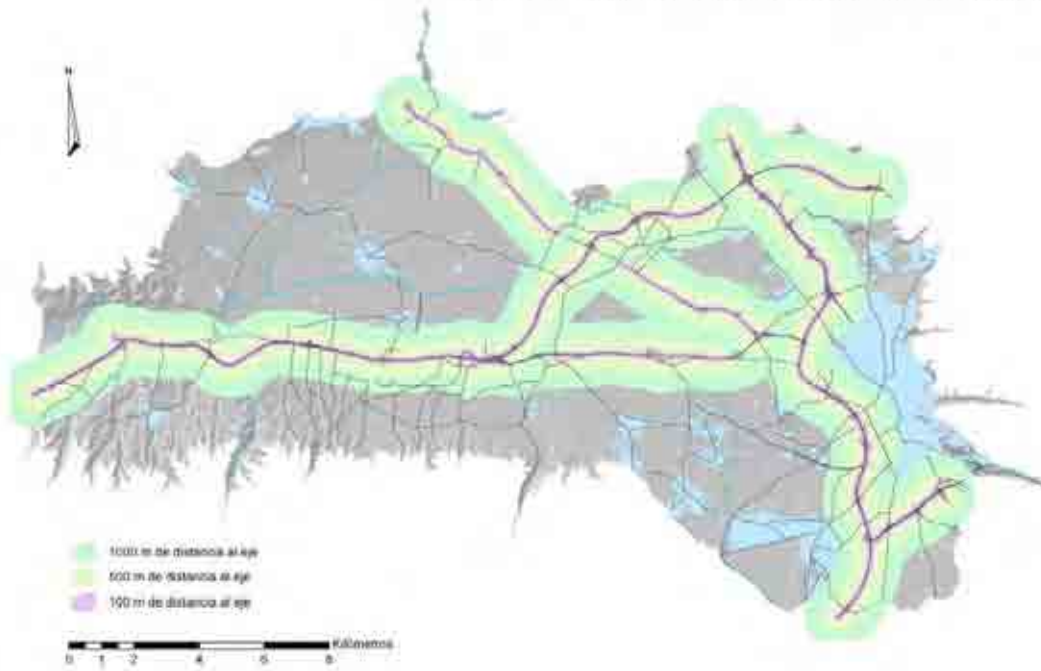


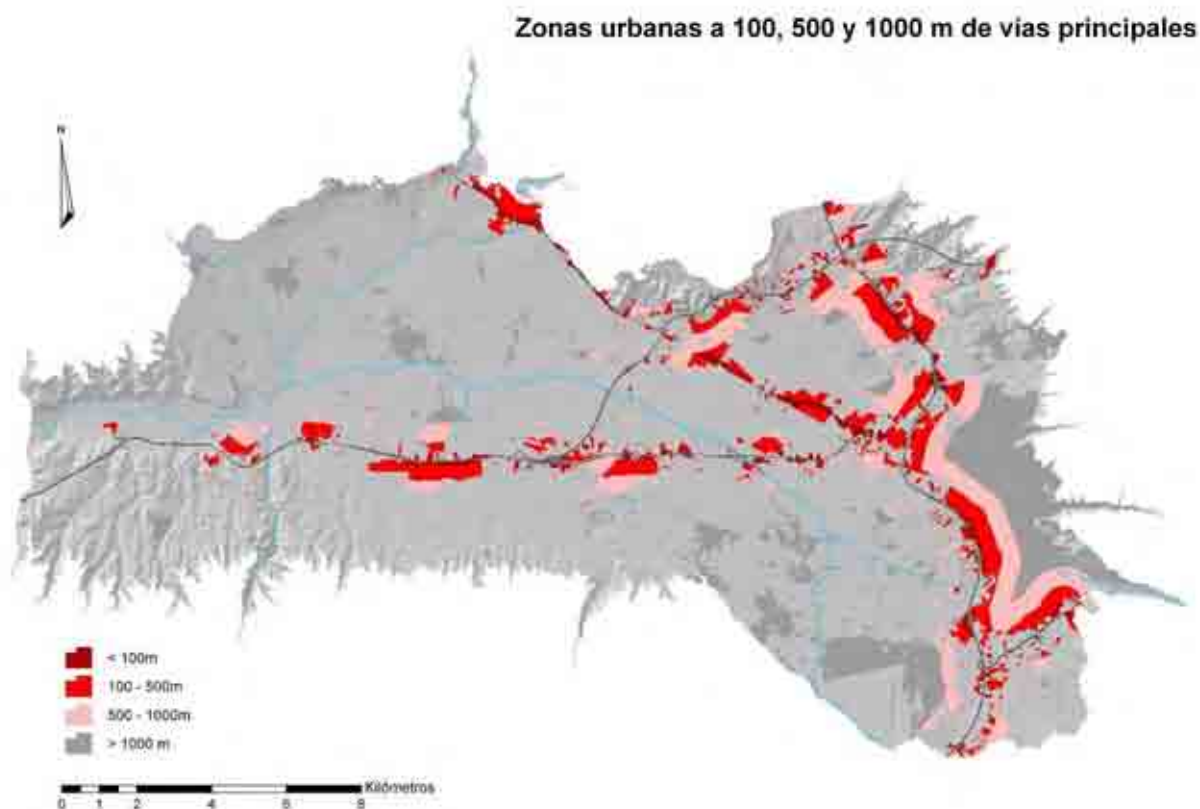
Figura 5. Buffers en torno a los principales ejes metropolitanos.

Tabla 3. Ocupación urbana en torno a ejes metropolitanos.

EJE	Fecha	Ha en 100m	Ha en 500m	Ha en 1000m
A92G	1977	23,12	119,69	186,15
	1984	31,65	161,71	255,52
	1990	37,40	179,75	295,77
	1999	53,67	219,20	375,13
	2003	59,16	242,75	402,54
A-92	1977	34,93	220,01	441,02
	1984	41,45	296,60	599,85
	1990	49,03	358,84	715,30
	1999	64,26	429,56	855,75
	2003	68,92	476,88	943,56
A-44 (Circunvalación)	1977	30,81	228,92	685,39
	1984	66,29	463,97	1205,56
	1990	88,13	597,92	1434,05
	1999	130,24	803,39	1780,86
	2003	137,64	855,66	1873,50
N-432	1977	81,20	235,72	379,06
	1984	102,13	287,25	456,85
	1990	114,80	320,12	522,22
	1999	148,58	438,31	690,53
	2003	151,34	458,43	730,92

A partir de esos buffers, llevamos a cabo la selección de las zonas urbanas comprendidas en las zonas de influencia de los distintos ejes. Los resultados de ocupación para cada eje y zona de influencia quedan recogidos en la Tabla 3 y en la Figura 6.

Figura 6. Zonas Urbanas situadas en torno a los ejes metropolitanos.



Podemos observar en la Tabla 3 que el eje con una mayor ocupación urbana a su alrededor es el de la circunvalación, que además de ser una vía (A-44) que une la A-4 (antigua nacional IV) con la costa de Granada, funciona como un eje metropolitano en la zona de estudio, con un trazado muy cercano a la capital Granadina, lo que hace que presente muchas zonas urbanas a menos de 1km de su trazado, de tal forma que para 2003 presentaba casi 2000 ha (1873,50) construidas a menos de 1km de su trazado, con unos valores de más de 850 ha para los primeros 500m.

La siguiente vía según los valores de ocupación urbana es la autovía andaluza A-92, que es la que presenta por otra parte mayor longitud en su tramo metropolitano. Esta vía, principal arteria andaluza para el tráfico rodado, presenta en el AUG una ocupación urbana en 2003 de casi 1000 ha para el primer kilómetro a su alrededor. Por orden de importancia le sigue la N-432, conocida como carretera de Córdoba, que presentaba una ocupación de unas 730 ha de suelo urbano a una distancia inferior a 1km de la vía, para fecha de 2003. Esta vía, se ha convertido en un importante eje de desarrollo y crecimiento industrial en el área metropolitana de Granada. El último eje en importancia en lo que a ocupación urbana se refiere es la vía A92G que une Granada con el núcleo de Santa Fé y con la vía de acceso al aeropuerto. Este eje presentaba en 2003 una ocupación de unas 400 ha de suelo urbano.

Estos valores absolutos pueden enmascarar situaciones diferentes, debido por ejemplo a las dispares longitudes que presentan cada uno de los ejes analizados, en el tramo metropolitano. Por ello definimos un índice de concentración urbana por eje (ICUE), que nos relaciona la superficie construida por km de vía.

$$ICUE = \frac{SupUrbana}{Longitudeje}$$

Teniendo en cuenta que las longitudes de cada uno de ejes en la zona de estudio quedan recogidas en la Tabla 4 4, y combinando estos valores, con los presentes en la tabla 3 de superficies urbanas en torno a cada eje y para cada uno de los períodos de ocupación urbana, calculamos el ICUE, que queda recogido en la Tabla 5.

Tabla 4. longitud de los tramos viarios principales metropolitanos

EJE	LONGITUD (km)
A-92	29.6
Circunvalación + Ronda Sur	20.04
N-432	14.97
A-92G	8,19

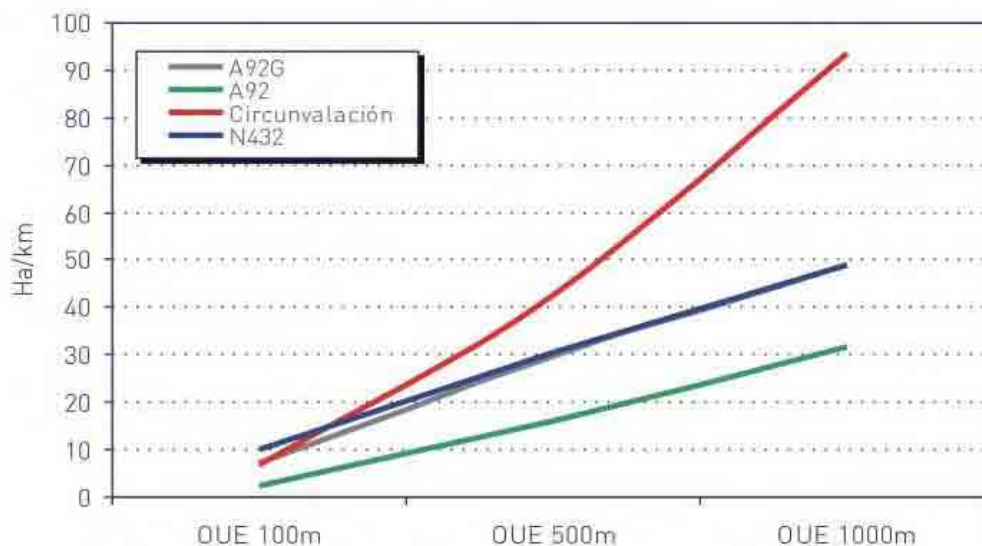
Centrándonos en primer lugar en el análisis del período más reciente (2003), los resultados de la tabla 5 muestran una fuerte ocupación urbana en torno a los ejes de ocupación metropolitanos, especialmente en la ronda de circunvalación de la capital granadina con un ICUE que oscila desde las casi 7 Ha por km de vía para los 100 primeros metros hasta las casi 94 Ha para el primer km. Para las otras vías metropolitanas los valores de ocupación en el buffer de 1000m son menores, oscilando entre las 32 Ha para la A-92 y las casi 50 de la A-92G. En cambio los valores más altos para la zona a menos de 100 m de la vía aparecen en la N-432 con más de 10 Ha por km lineal de vía.

La Figura 7 nos muestra de forma sintética los datos comentados anteriormente. Podemos observar cómo el índice ICUE crece con la distancia especialmente para la circunvalación, que concentra una gran superficie urbana entre los 500 y los 1000m. Esto se produce por su proximidad a la capital granadina en ciertos tramos así como a las zonas industriales ubicadas en los municipios más al norte de la capital (polígonos industriales de Juncaril y ASEGRA). Para el caso de las demás vías, el crecimiento es mucho menos acusado, mostrándose bastante constante, aunque en las zonas más cercanas (por debajo de los 500m de distancia) tanto la A-92G como la N-432 presenten un índice ICUE mayor que para el de la circunvalación. La N-432 revela una ocupación importante en los primeros 100m en torno a ella, para luego mantener una ocupación que crece en poca medida con la distancia.

Tabla 5. Índice ICUE de ocupación urbana por ejes (ha/km).

EJE	fecha	ICUE 100m	ICUE 500m	ICUE 1000m
A92G	1977	2,82	14,61	22,73
	1984	3,86	19,75	31,20
	1990	4,57	21,95	36,11
	1999	6,55	26,76	45,80
	2003	7,22	29,64	49,15
A92	1977	1,18	7,43	14,90
	1984	1,40	10,02	20,27
	1990	1,66	12,12	24,17
	1999	2,17	14,51	28,91
	2003	2,33	16,11	31,88
Circunvalación	1977	1,54	11,42	34,20
	1984	3,31	23,15	60,16
	1990	4,40	29,84	71,56
	1999	6,50	40,09	88,87
	2003	6,87	42,70	93,49
N-432	1977	5,42	15,75	25,32
	1984	6,82	19,19	30,52
	1990	7,67	21,38	34,88
	1999	9,93	29,28	46,13
	2003	10,11	30,62	48,83

Figura 7. Índice ICUE.



2.3.2. La relación entre la dinámica de la red viaria y el paisaje agrario: el proceso de insularización.

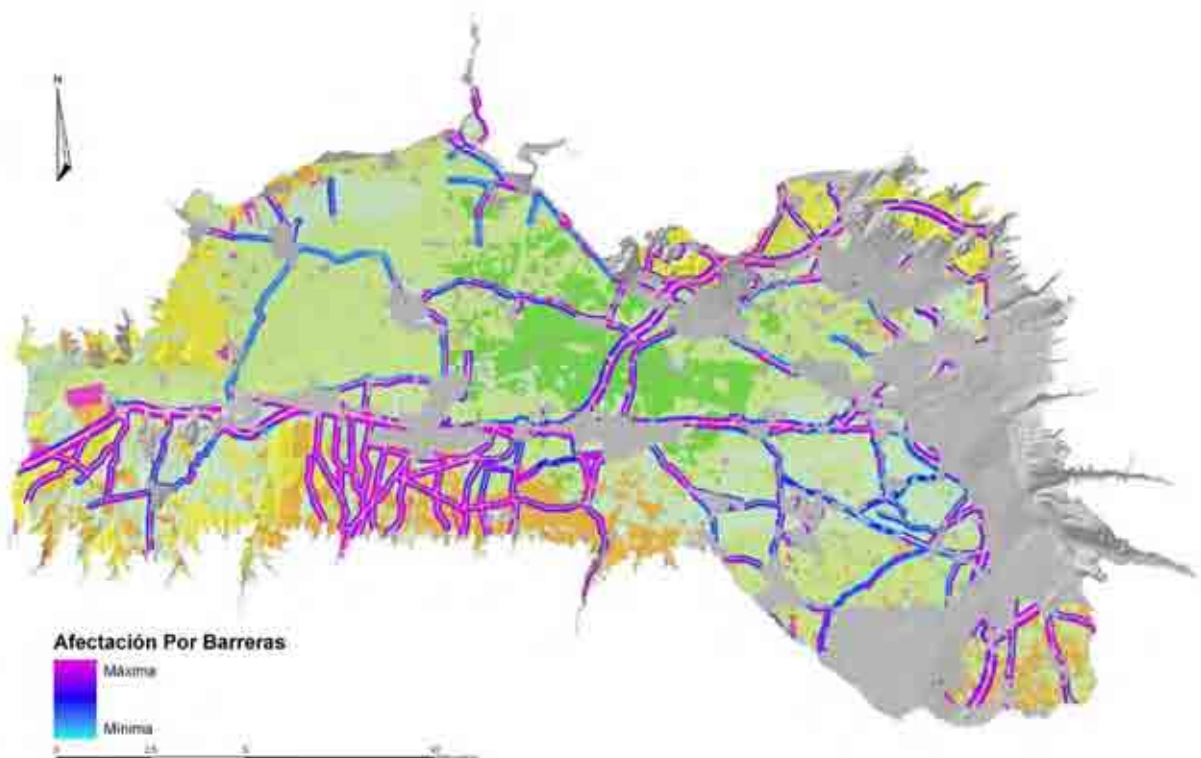
El crecimiento de la red de infraestructuras, el cuál ha sido especialmente intenso en el período posterior a 1990, tal y como se ha podido observar en los análisis de la dinámica de la red viaria, ha ocasionado, junto con los crecimientos urbanos, un proceso de insularización y aislamiento de los paisajes agrarios, generando su

fragmentación y debilitándolos (Forman, 1995), debido al efecto de barrera que ocasionan. En este epígrafe se ha llevado a cabo un análisis que trate de mostrar en qué medida existe una afectación de los paisajes agrarios por parte de los sistemas antrópicos, en concreto, las zonas urbanas y la red de infraestructuras. Podemos decir que la afectación de los diferentes elementos de la matriz paisajística y de las áreas ecológicas, por parte de las barreras antrópicas no es la misma en todas las zonas. Para poder evaluar la afectación de las barreras se ha diseñado una metodología que toma en cuenta los siguientes factores:

- El grado de afectación del tipo de uso (o área ecológica) por parte de las barreras.
- La afectación originada por el tipo de vía.
- La distancia a la vía que actúa como barrera.
- El tamaño de las áreas ecológicas afectadas.

En función de estos parámetros se ha construido un modelo que permite identificar el grado de afectación por barreras que existe en cada punto del territorio de la AMG. El parámetro de grado de afectación del tipo de uso, hace referencia a lo sensible que es cada uno de los usos de forma intrínseca a la afectación por las barreras existentes. Un uso de mayor sensibilidad a las alteraciones ambientales será mucho más “afectable” por la presencia de barreras.

Figura 8. Efectos de las barreras e insularización de los espacios agrarios.



3. CONCLUSIONES: TENDENCIAS PRINCIPALES Y CONSECUENCIAS AMBIENTALES.

Podemos decir pues que la comarca de la Vega de Granada ha sufrido una extraordinaria transformación a partir de la segunda mitad del siglo XX, llegando a generar un cambio en el modelo territorial de este espacio (Menor, 2000). Especialmente a partir de la década de los 70, el proceso de transformación acontecido en la comarca de la Vega de Granada ha sido de una importancia muy considerable, siendo una de sus dimensiones más importantes el elevado crecimiento del suelo urbanizado experimentado en este período, lo que ha culminado en **la cristalización metropolitana de la comarca Granadina**, proceso descrito por diversos autores y trabajos (Dirección general de Urbanismo, 1987, Consejería de Obras Públicas, 1999; Menor, 2000; Fernández, 2003; Aguilera 2006).

Este proceso dispersión del desarrollo metropolitano es homologable, salvando las lógicas especificidades espaciales, a lo que también está aconteciendo en las últimas décadas en otros espacios de la Europa Meridional, acompañados en múltiples ocasiones de procesos de dispersión urbana o sprawl, como muestran los trabajos de Font y otros (2004) o en los recientes informes de la Agencia Europea de Medio Ambiente sobre la dispersión del crecimiento urbano así como en los cambios de los usos del suelo en Europa occidental (EEA, 2006a; EEA, 2006b).

Como conclusiones a los análisis del crecimiento viario y de la accesibilidad realizados encontramos que especialmente a partir del período 1984-1999, y como consecuencia del trazado de nuevas infraestructuras viarias de gran capacidad, se ha generado un **incremento de la accesibilidad especialmente en las zonas metropolitanas de la corona**, lo que ha facilitado el acercamiento de algunos núcleos con respecto a otros y favorecido el funcionamiento metropolitano de la aglomeración. Estos hechos tienen consecuencias sobre el mercado de vivienda y sobre los crecimientos urbanos que evidentemente se trasladan a las nuevas zonas accesibles donde los precios del suelo son más bajos y a las zonas de alta accesibilidad existente en los nudos de comunicaciones de las grandes infraestructuras metropolitanas. **Dándose una clara relación entre crecimiento urbano y dinámica de la accesibilidad, formando parte de un proceso más complejo.**

En los epígrafes anteriores ha empezado a quedar constatado cómo se ha producido el proceso de construcción metropolitana de Granada en los últimos años, pasando de una configuración de la comarca caracterizada por una "macrocefalia" de la capital granadina (Jiménez, 2004) en la década de los 70, a una configuración metropolitana en la que comienzan a diferenciarse algunas zonas de centralidad en los lugares de la corona (definiendo corona de municipios exclusivamente por criterios de proximidad física). Esta **tendencia a la suburbanización/metropolización** queda también reflejada en las variaciones demográficas que tienen lugar desde los años 70 hasta la actualidad, especialmente en la pérdida de peso poblacional de la capital con respecto a su corona de municipios.

Es apreciable el **proceso de estabilización de la vivienda secundaria por unidad de habitante en el total del ámbito a partir de 1991**, lo cual coincide con un aumento de la concentración poblacional por parte de los municipios de la corona, es decir, los municipios próximos a la capital comienzan a dejar de ser municipios de segunda residencia para consolidarse como primera, de ahí, la disminución de las viviendas secundarias por unidad de habitante en la corona de municipios y el aumento de estas en la capital.

Los crecimientos en la malla viaria además tienen lugar sobre los paisajes agrarios tradicionales, muchas veces atravesándolos para unir núcleos poblacionales que se sitúan en las bordes de dichas zonas de Vega. Estas barreras producen un aislamiento e insularización de los espacios agrarios que provocan su fragmentación y van incrementando su debilidad frente a las tensiones generadas por los crecimientos urbanos. Las consecuencias de este aislamiento e insularización sobre el paisaje y las especies animales que en él habitan son diversas, y han sido descritas por diversos autores (Forman, 1995; Burel y Baudry, 2000; Dramstad et al 2006). Generalmente tienen que ver con la menor capacidad para mantener poblaciones viables de especies y con la disminución de la capacidad de difusión de los flujos ambientales de acuerdo con la teoría de la percolación (Bettini, 2005).

Por otra parte el crecimiento disperso, influenciado fuertemente por el modelo de movilidad y transporte basado en el vehículo privado (Newman y Kenworthy, 1999; Naredo, 2003) presenta un consumo de energía mucho más elevado que la tradicional ciudad compacta, debido a la mayor necesidad de realizar desplazamientos motorizados en vehículo privado, ocasionados por la segregación de los diferentes usos del suelo a lo largo de la ciudad y por la imposibilidad de articular mediante el transporte público los nuevos crecimientos y en ocasiones los nuevos estilos de vida imperantes. Este incremento en la insostenibilidad y en el despilfarro de recursos, muchos de ellos escasos, lo que han llevado a algunos autores, quizás desde un punto de vista excesivamente pesimista, a catalogar al ser humano y la transformación que está llevando a cabo de su medio como “patología terrestre” (Naredo, 2003).

BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA, F. (2006): “Predicción del crecimiento urbano mediante sistemas de información geográfica y modelos basados en autómatas celulares”. *Geofocus*, nº 6. ISSN: 1578-5157.

ANTROP, M (2000): “Changing patterns in the urbanized countryside of Western Europe”, *Landscape Ecology*, 15, pp. 257-270.

BERLING-WOLF,S; WU,J (2004). “Modelling urban landscape dynamics: A review”. *Ecological Research*, 19, pp 119-129.

BETTINI, V. (2005): “Ecología Urbana”. UTET, Torino.

BUREL,F; BAUDRY, J (2002). *Ecología del Paisaje: Conceptos, métodos y aplicaciones*. Mundi Prensa. Madrid.

C.O.P.T (1999), "Plan territorial de la aglomeración urbana de Granada" DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO (1987). "Plan especial de protección del medio físico". Granada.

DRAMSTAD, W.E ; OLSON, J.D ; FORMAN, R.T.T (2005) Principios de ecología del paisaje en arquitectura del paisaje y planificación territorial. Fundación Conde del Valle de Salazar

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2006a) "Land Accounts for Europe". Towards integrated land and ecosystem accounting. EEA Report N°11/2006. ISSN 1725-9177

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2006b): "Urban Sprawl in Europe". EEA Report N°10/2006. ISSN 1725-9177.

FERNÁNDEZ, D. (2003): "Bases para la evaluación ambiental y territorial del área metropolitana de Granada". Suficiencia investigadora. Universidad de Granada.

FONT, A. et al. (2004) L'explosió de la Ciutat. Barcelona. COAC i Forrum Universal de les Cultures Barcelona.

FORMAN, R. T. T. (1995). "Land Mosaics: The Ecology of Landscapes and Regions". Cambridge. EE.UU.

HIDDING, M.C; TEUNISSEN, AT (2002) "Beyond fragmentation: Nex concepts for urban-rural development". Landscape and Urban Planning, 58, pp 287-308.

JIMENEZ, F (2004) Las gentes del área metropolitana de Granada. Universidad de Granada.

MENOR, J (2000). "La Vega de Granada: transformaciones agrarias recientes en un espacio periurbano. Granada". Universidad de Granada.

NAREDO, J.M, (2003) "Diagnóstico sobre la sostenibilidad: la especie humana como patología general". Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura.

NEWMAN, P; KENWORTHY, J (1998). "Sustainability and cities. Overcoming automobile dependence". Island Press, Washington, D.C. Covelo, California.

RUEDA, S. (1995) "Ecología Urbana: Barcelona i la seva regió metropolitana com a referents". Beta Editorial.

RUEDA, S (1998) "Periurbanización y complejidad en los sistemas urbanos". En Monclús, J (Ed.) La ciudad dispersa. Suburbanización y periferias. Centre de cultura contemporánea de Barcelona, Barcelona.



MODELO DE REDES DE VECINDADES URBANAS -MRVU- para la Recomposición Socioespacial de la Ciudad Informal a Escala Intraurbana⁴²⁸

Rocío Varela

*Arquitecta, doctora en Urbanismo. Universidad Politécnica de Valencia. España.
Vicepresidenta de la Fundación ReCI -Fundación para la Recomendación de la Ciudad Informal-*

RESUMEN

La realidad de la Ciudad Informal, en una gran parte de los países latinoamericanos, comparte rasgos comunes como los altos niveles de pobreza, la marginalidad, el desempleo, la recesión económica, la fragmentación urbana, la segregación socioespacial, el endeudamiento, entre muchos otros que sumados han llevado al deterioro del hábitat urbano y a la precariedad de las condiciones de vida de los habitantes. No existen estudios específicos sobre la Ciudad Informal: un fenómeno característico de la ciudad Latinoamericana.

El Modelo se construye a partir de teorías clásicas, como la de Perry, cuya aplicación sin más, a la Ciudad Informal, se demuestra ineficaz, lo que lleva a diseñar un modelo gráfico que permita fijar determinadas variables y a la introducción de otras, de modo que la estructuración intraurbana de la Ciudad Informal se pueda abordar y realizar de una manera integrada e integral. La definición de las variables de tipo social y espacial permitirán la intervención de la realidad de una manera racional y a la escala adecuada a la experiencia urbana cotidiana: el espacio en donde realmente vive el ciudadano. Se trata de garantizar a la vez la estructuración urbana y la implicación de las redes de comunicación entre las “Vecindades Urbanas” como aspecto clave para la mencionada integración urbanística y social de la Ciudad Informal y de sus habitantes: tejer el espacio social para asegurar una estructura urbana adecuada.

Para validar el modelo se eligió uno de los casos más problemáticos de Ciudad Informal en Latinoamérica como el caso del sector de Aguablanca, en el municipio de Cali. El Modelo de planeamiento diseñado se aplicó y mostró su eficacia y validez en procesos de recomposición social y urbana en este tipo de realidad territorial.

⁴²⁸ El presente artículo hace parte de la tesis doctoral “**Modelo de Redes de Vecindades Urbanas para la Recomendación Socioespacial de la Ciudad Informal a Escala Intraurbana**”. Autor Rocío Varela. Directores: Joaquín Catalá y Luis Carlos Agudelo. Universidad Politécnica de Valencia. España 2001. todos los aspectos que este artículo trata se encuentran en extenso al interior del texto de la Tesis Doctoral.

SUMMARY

The reality of the Informal City in a great part of the Latin American countries, shares common characteristics like the high levels of poverty, the marginality, unemployment, the economic recession, the urban fragmentation, the socioespacial segregation, the indebtedness, between many others that added, have taken to the deterioration of the urban habitat and the a precarious of the conditions of life of the inhabitants. Specific studies do not exist on the informal City: a phenomenon characteristic of the Latin American city.

The Model is constructed from of classic theories, like the one of Perry, whose application immediately, to the Informal City, is demonstrated ineffective, which takes to design a graphical model that allows to fix certain variables and to the introduction of others, so that the intraurban structuring of the Informal City can be approached and be made of an integrated and integral way. The definition of the variables of social and space type will allow the intervention of the reality of a rational way and to the suitable scale to the daily urban experience: the space in where really the citizen lives. One is simultaneously to guarantee the urban structuring and the implication of the communications networks between the "Urban Neighbourhood", like key aspect for the mentioned city-planning and social integration of the Informal City and of its inhabitants: to weave the social space to assure a suitable urban structure.

In order to validate the Model one of the most problematic cases of Informal City in Latin America was chosen as the case of the sector of Aguablanca in the municipality of Cali. The model of designed planning was applied and shown to its effectiveness and validity in processes of social and urban resetting in this type of territorial reality.

1. INTRODUCCIÓN

El Modelo de la Red de Vecindades Urbanas se concibió con el propósito de conceptualizar sobre la Ciudad Informal, describir su realidad y diagnosticar sobre ella, hacer predicciones, además de definir un conjunto de variables que se relacionen, entre sí. En conjunto, y de manera integrada, se buscó obtener un resultado y alcanzar el objetivo de recomponer con un enfoque socioespacial y a escala intraurbana la Ciudad Informal, además de brindar los elementos que ayudaran a solucionar el problema de la desintegración y fragmentación urbana.

Las ciudades informales de las grandes urbes, en particular las latinoamericanas, presentan rasgos muy similares tanto en lo social como en lo espacial. Entre los que cabe destacar

1. Que están asentadas sobre terrenos en riesgo, ya que son los únicos vacantes o libres que no son deseados por los estratos socioeconómicos altos de la ciudad, y así lo demuestran algunos casos estudiados.

2. La población está conforma, por lo general, por individuos y familias desplazados del campo a la ciudad, por diverso motivos. Son personas de escasos recursos económicos, de bajo nivel educativo, pobres que llegan a la ciudad con la esperanza que ella los proteja y les resuelva el problema de futuro para él y para su familia.

3. La carencia de espacios sociales y equipamientos no permiten el desarrollo de la vida en comunidad e impide que se pueda mantener o recomponer el tejido social.

4. Los habitantes son, en un gran porcentaje, jóvenes y niños, lo que exige que se les atienda de manera diferente y especial, ya que estos grupos son los más vulnerables pero a la vez son los que garantizan el desarrollo de actividades urbanas y la supervivencia de cualquier intervención. Además, la dinámica de la Ciudad Informal se debe en parte a los jóvenes y los niños. En estos espacios es donde se puede garantizar el futuro de la ciudad.

5. Existe una acumulación y crecimiento del déficit de espacio público y equipamiento, en relación con la distribución y accesibilidad. Además sus tramas urbanas aparecen desestructuradas de su entorno inmediato y de la ciudad en general.

6. Las tramas urbanas, en su mayoría, están determinadas por la presencia de elementos geográficos como lagunas, canales naturales y artificiales y ríos, con algún grado de intervención que ha favorecido el proceso de ocupación y urbanización.

A partir de la revisión de algunos casos de la realidad y la revisión bibliográfica, se propuso el diseño del *Modelo de Redes de Vecindades Urbanas -MRVU-* como una respuesta dinámica a la constante transformación de la ciudad. En un principio, retomó el concepto de la Unidad Vecinal de Perry⁴²⁹, para hacer la primera aproximación a la estructura urbana del territorio, a través del análisis de la realidad socio-espacial, de una Ciudad Informal, en particular, centrándose en los aspectos espaciales como la identificación de la estructura urbana primaria, dentro de la que estaban los espacios públicos y equipamientos, su ubicación y distribución en el territorio y lo concerniente al cálculo de densidades y coberturas de espacios y equipamientos por habitante; en lo social, la identificación de la estructura social de los sectores informales, en particular la coexistencia social, los lugares que generan o incentivan los encuentros de vecinos, etc.

⁴²⁹ En 1929, Clarence Perry⁴²⁹ divulga la teoría de la "Unidad Vecinal"⁴²⁹ como un área residencial capaz de albergar y mantener activa una escuela de primaria, para la cual era necesaria una población de 5.000 a 6.000 habitantes, lo que suponía cerca de 1.200 alumnos; el área referida a la Unidad Vecinal debería tener una extensión y una configuración determinada, de tal manera que el recorrido de un alumno, a pie, de su residencia a la escuela no fuera superior a 400 metros. Aunque para Perry la Unidad Vecinal óptima era de 10.000 habitantes, dotada de dos escuelas y compuesta por dos unidades residenciales de 5.000 habitantes cada una, cifras que podrían variar en un 10% dependiendo de los demás factores (CMHC)

Cabe destacar que para la identificación de los núcleos o espacios centrales se definió el radio⁴³⁰ de cobertura de cada uno de ellos, según lo establecía Perry, valores que, a su vez, se aproximan a las dimensiones que determina tanto la legislación colombiana como la española. En España: *“El suelo residencial debe reservar suelo con destino a dotación pública, sin contar el viario, superando 35 m² por cada 100 m² de techo potencialmente edificable, de los cuales al menos 15 m², y en todo caso más del 10 % de la superficie total del sector, serán zonas verdes públicas”* (Ley 16/94 LRAU. Valencia. España). En Colombia: *“Espacio público en actuaciones urbanísticas. Las recomendaciones distritales y municipales determinarán para las diferentes actuaciones urbanísticas las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general”* (artículo 37 de la Ley 388 de 1997); y, además el Estatuto de Usos del Suelo de Cali, contempla que: *“todo urbanizador debe ceder a favor del Municipio (fondo rotatorio de tierras urbanas) el 15 % del área bruta para zonas verdes y usos comunales, y las correspondientes a áreas menores de 200 m² podrán ser negociadas en dinero de acuerdo con el avalúo comercial realizado por Catastro Municipal ante el Fondo Rotatorio de Tierras Urbanas, previa autorización del Departamento Administrativo de Control Físico Municipal, con el fin de adquirir áreas verdes en aquellos sectores que presentan déficit de las mismas, de conformidad con lo establecido en el Plan de Desarrollo”* (Estatuto de Usos del Suelo y Normas Urbanísticas para el Municipio de Santiago de Cali. Acuerdo 30, de diciembre 21 de 1993)⁴³¹.

El proceso de aplicación del concepto de la Unidad Vecinal de Perry tuvo el objetivo de identificar:

1. Los niveles de cobertura de los espacios existentes en el sector.
2. La estructura de los espacios públicos.
3. La jerarquía de los diferentes espacios públicos y equipamientos existentes.
4. Las potencialidades de los espacios libres del sector.

2. LOS PRELIMINARES DEL MODELO -MRVU-

A partir del análisis de la realidad y de los resultados de la aplicación del concepto de Unidad Vecinal, se pudieron definir los criterios para el diseño del *Modelo de Recomposición Urbana*. Son tres los criterios o argumentos, de tipo socioespacial, que en un inicio sustentaron el desarrollo del que se denominó, *“Modelo de Redes de Vecindades Urbanas -MRVU-“*. El modelo profundizó en dos aspectos fundamentales para el desarrollo y recomposición de la Ciudad Informal: la escala intraurbana y el ámbito socioespacial, aspectos que permitieron resaltar y potenciar la escala intermedia de la ciudad, la escala vecinal y estructurar los territorios marginales, tanto social como espacialmente, para poder garantizar su inserción en la ciudad formal. A partir de la red de ejes, de los espacios públicos y

⁴³⁰ El radio se inscribe al interior del cuadrado, quedando la circunferencia resultante tangencial a los lados del cuadrado.

⁴³¹ Departamento Administrativo de Control Físico, (1994). Ediciones DAP, Cali. pp. 242.

de los equipamientos se podrá garantizar la integración y estructuración de la Ciudad Informal con la formal. Veamos a continuación los criterios:

2.1. La dotación de espacios públicos y equipamientos en la Ciudad Informal

La *dotación de espacios públicos y equipamientos*. Es un atributo del que carecen la mayoría de los sectores informales, ya sea porque la prioridad en dichos sectores ha sido la vivienda, por la carencia de suelo urbano o por otros motivos. La identificación de espacios sin construir, privados o públicos, se convierte en una potencialidad para dotar a la Ciudad Informal de espacio público.

La falta de espacio libre y público como escenario comunitario y de participación, le impide a la sociedad tener encuentros y compartir sus problemas urbanos, a la vez que se convierte en una de las causas de que la Ciudad Informal se margine de los desarrollos urbanos.

Los espacios públicos son la herramienta fundamental que permitirá planificar y recomponer urbanísticamente la Ciudad Informal, ya que los espacios libres y comunitarios son elementos que forman parte de lo colectivo, donde cada habitante se puede identificar como ciudadano, y puede adquirir compromisos como vecino. Es la vida en comunidad la que permitirá organizar los espacios públicos y estructurar la trama urbana, para lo que se hace necesaria la interconexión de espacios, que garantice la relación física, además de la social, de todo el territorio. Como ya se dijo antes, los espacios públicos son la base fundamental y el punto de partida para la propuesta de recomposición urbana, ya que se convirtió en el corazón de cada una de *las Vecindades Urbanas* consideradas, y fueron los puntos articuladores de la red que propuso el Modelo.

Haciendo uso del concepto de la Unidad Vecinal de Perry se pudo caracterizar cada espacio público existente, aunque dicho concepto, por sí solo, no garantiza la estructuración de la Ciudad Informal. La estructuración y recomposición de estos sectores sólo será posible a través de la interconexión física de los diferentes centros, con el establecimiento de una red que, a la vez, establezca la jerarquía de los espacios principales y los secundarios.

Los equipamientos y la dotación de los espacios libres que se definieron como núcleos de las *Vecindades Urbanas* estaban condicionados por criterios relacionados, directamente, con la densidad y la morfología urbana, entre otros, de tal manera que se compensará la carencia de espacios comunes en los sectores informales; dichos criterios, también, formaron parte de los que definirían el diseño del Modelo -*MRVU*-. El criterio de densidad permitió incluir, en el diseño, variables como el número de habitantes, las dimensiones del espacio público y el área de cobertura de los espacios públicos; y el criterio de morfología urbana permitió incluir variables, de tipo físico, como la trama urbana, la tipología de los equipamientos y los ejes de comunicación. El equipamiento complementario se definió de acuerdo a las necesidades barriales de los sectores residenciales, y las dimensiones y la tipología de los equipamientos estaban condicionadas por la escala de la vecindad, como se explicará, más adelante.

El equipamiento que Perry estableció para el núcleo de la primera Unidad Vecinal fue una escuela, que se sustentaba por el número de niños respecto al total de habitantes de la unidad, condición que, en el *Modelo -MRVU-*, se reevaluó teniendo en cuenta que en las ciudades marginales de América Latina la relación niños versus habitantes es totalmente diferente. Perry planteó una *Unidad Vecinal Básica* de 1.000 habitantes, sustentada en una población infantil escolar de aproximadamente 250 niños, relación válida, en ese momento y seguramente en la actualidad, en los países desarrollados tanto en las ciudades norteamericanas como en las europeas. En el caso de América Latina la relación habitantes/niños es otra ya que la tasa infantil es mucho más alta en los países subdesarrollados que en los desarrollados y los índices de escolaridad son más bajos en los primeros que en los segundos, por lo que la escolaridad no es del 100 %, como propuso este autor.

A manera de ejemplo, en Cali, según el Plan de Ordenamiento Territorial de Cali: *“El crecimiento poblacional de la ciudad no tiene su reciprocidad en la oferta del equipamiento educativo, lo que ha generado un déficit crónico en el sector oficial, en todos los niveles educativos, agravándose en los sectores más deprimidos donde la oferta oficial debería ser la fundamental. Aguablanca es un claro ejemplo de ello”*⁴³².

El problema de los bajos porcentajes de escolaridad en los sectores más pobres de la ciudad no es un problema que se resuelva de manera puntual y con pequeñas escuelas; el problema requiere de una solución integral, a nivel del distrito, que establezca una jerarquía de centros educativos en los que se alberguen alumnos de todas las edades y en donde se ofrezca no sólo la educación básica, sino también formación y capacitación de todo tipo.

La referencia al tema de la baja escolaridad se ha hecho para enunciar una de las causas por las que se *replanteo* la escuela como el núcleo de la primera Unidad Vecinal de Perry. Otra causa que sustentó dicho replanteamiento fueron los cambios que se han producido en el ámbito social; de hecho las escuelas ya no son necesariamente los lugares de encuentro de primer orden. Las dinámicas urbanas y sociales de las familias, la vecindad, el barrio y la ciudad han ido cambiando con el tiempo, ya sea por necesidad o simple voluntad. Ahora se solicitan espacios más abiertos y con carácter propio para el encuentro comunal, donde la misma dinámica adopta espacios abiertos. Aunque los centros educativos sigan siendo una posibilidad de aglutinar, también lo son la iglesia, el mercado, el centro de salud, el parque.

La vecindad exige espacios específicos para la vida social y urbana. La propuesta del *Modelo de Redes de Vecindades Urbanas -MRVU-* plantea cambiar el tipo de equipamiento para el núcleo o el centro aglutinador y organizador de la *Vecindad Urbana Básica*, dejando el plantel educativo como el centro de una *Vecindad Urbana* de mayor escala o dimensión.

⁴³² Diagnóstico Educativo. Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Cali. Colombia. 2000.

El Modelo -MRVU- adoptó el centro educativo o la escuela como el núcleo de *la Vecindad Urbana* de tamaño medio, liberando de esta manera el espacio de la primera vecindad que, por sus dimensiones, no es óptimo para instalar un equipamiento escolar. Además, la ubicación del centro educativo en una vecindad de mayor escala obliga a que sea un equipamiento de mayores dimensiones, con lo cual se pueden optimizar los recursos tanto públicos como particulares, beneficiar a más alumnos y dar cobertura en un radio mucho más amplio.

2.2. La coexistencia social como argumento del Modelo -MRVU-

El segundo criterio es la *coexistencia social*. Considerando que las sociedades actuales, en particular en los entornos marginales, continúan desarrollando la vida social en los entornos inmediatos a su residencia. Además, en cuanto al carácter y uso de los espacios públicos, se evidencia un cambio de necesidades y de expectativas respecto a lo que sustentaba Perry para su Unidad Vecinal; hoy el centro de encuentro social no es, necesariamente, la escuela primaria⁴³³, ni lo ha sido para las ciudades en vías de desarrollo; estas sociedades demandan otra clase de espacios más propios de ellas, libres y abiertos.

Las sociedades actuales han priorizado nuevas necesidades en los encuentros sociales. El mundo actual solicita otros espacios de coexistencia, espacios que generen creatividad en las relaciones no formales, en los *encuentros cara a cara*, actividad que sólo se puede garantizar en espacios urbanos (Schoonbrodt, 1994)⁴³⁴.

Los equipamientos que se propongan tendrán que ser dinamizadores y aglutinadores de la heterogeneidad cultural y social que caracteriza los sectores informales ya que la procedencia de los habitantes es diversa, y en consecuencia su capital social también lo es. Los centros de encuentro deben dotar de identidad y permitir la apropiación de él para poder alcanzar el máximo bienestar de la comunidad.

A partir de identificar el comportamiento social activo y una vida en comunidad diaria de los habitantes de sectores informales, se evidenció la validez del concepto de la Unidad Vecinal como una herramienta de diseño morfológico valiosa que ofrece la posibilidad de dotar a las diferentes vecindades de una centralidad y ordenarlas urbanísticamente en su interior y la vigencia del concepto sociológico de barrio, como una entidad ya reconocida en los entornos de la Ciudad Informal. Pero será una red de ejes de comunicación entre las vecindades la que permitirá estructurar y organizar el espacio urbano de todo el sector; a la vez que la red de los espacios centrales y jerarquizados será una estructura de elementos necesarios para fortalecer la proximidad de los vecindarios y los barrios, ya que es la coexistencia de la diversidad la que crea bases sólidas comunitarias y garantiza la sostenibilidad urbana. *La ciudad debe ser un espacio*

⁴³³ La escuela primaria, era el núcleo, centro organizador y de encuentro de la Unidad Vecinal básica que proponía Perry para las ciudades desarrolladas de Norte América y Europa.

⁴³⁴ Schoonbrodt, R. La ciudad es la organización física de la coexistencia. Revista Ciudad y Territorio 100 – 1001. Madrid, 1994. pp 393.

para la coexistencia de los hombres entre sí, coexistencia de sus actividades y coexistencia de los hombres y sus actividades (Schoonbrodt, 1994)⁴³⁵.

En contraposición a las críticas que se establecieron a la Unidad Vecinal de Perry respecto a la proximidad social, y sobre la dificultad de identificar y definir el grado de afectividad de un determinado sector, en la propuesta se sustenta la indudable relación o conexión que existe entre la variable espacial y la variable social, que se manifiesta a través de las actividades sociales espontáneas y no programáticas, fenómeno que es verificable en el terreno, es decir, que una visita a cualquier sector informal, en cualquier momento del día, así lo puede confirmar (documental “La Caracterización de la Ciudad Informal de Aguablanca”)⁴³⁶.

La ciudad es la manifestación del ser humano de vivir en comunidad, de compartir; es la creación de un lugar de encuentro, de intercambio, donde los espacios centrales, colectivos y los equipamientos, en general, permiten este objetivo (Alexiou. Bogotá 2004)⁴³⁷. La importancia de la ciudad radica en esa inclusión de espacios centrales abiertos, y la relación entre ellos garantiza la generación de encuentros en diferentes ámbitos y las relaciones aleatorias entre personas; además, es en el medio urbano donde el conocimiento es intercambiado y en el mejor de los casos se da el nacimiento de nuevos conocimientos en pro del mejoramiento de la ciudad.

Las mismas teorías de “La lógica social del espacio”⁴³⁸ han ayudado a buscar nuevas alternativas para el conocimiento del espacio urbano y su incidencia en la vida social; así como la morfología espacial ha permitido identificar los efectos que tiene en la interacción social que se genera en el espacio urbano. “*La estructura del espacio ofrece las condiciones materiales para los movimientos y encuentros entre personas, e incluso a veces es la generadora de la vida social*” (Visible College. 1994)⁴³⁹.

2.3. La estructuración urbana de la Ciudad Informal y la integración de los espacios a escala intraurbana

El tercero es la *estructuración urbana* de la Ciudad Informal y *la integración de los espacios a escala intraurbana*. Se debe tener en cuenta que las sociedades actuales tienden a fragmentarse y a marcar las diferencias entre clases sociales, acentuadas, en parte, por la desestructuración espacial e incentivadas por las dinámicas mundiales tanto económicas como sociales que son de carácter individualista.

⁴³⁵ Ibid. pp 391.

⁴³⁶ Fundación ReCI. Martha Rocío Varela V. Documental “La Caracterización de la Ciudad Informal de Aguablanca”. Cali, 2005.

⁴³⁷ Alexiou. El sistema de equipamientos. Revista Escala. Bogotá. 2004.

⁴³⁸ Levi Strauss, antropólogo que, en la década de los 50, “sugiere la interrelación entre el espacio y la vida social planteando que la configuración espacial, como proyección objetiva y cristalizada de lo social, ofrece una excelente oportunidad de estudiar los procesos sociales y mentales, es decir, interpreta las formas espaciales como “proyecciones o reflejos” de “procesos mentales” (“Visible College”, Hillier, Hill. 1994. “SPACE IS THE MACHINE”).

⁴³⁹ Hillier, Hill. Visible College. Space is the machina”. 1994.

La desintegración social y urbana es un fenómeno común a la gran mayoría de las ciudades latinoamericanas, se refleja en la estructura física de la ciudad a manera de fragmentación de espacios, de equipamientos y sectores, al igual que en la división de grupos sociales. Estos fenómenos afectan directamente a la Ciudad Informal, en donde se evidencia con mayor claridad debido a que cada vez las sociedades acentúan más las diferencias entre las clases sociales.

Paralelo a las dinámicas internas urbanas están las dinámicas externas relacionadas con las políticas mundiales, tanto económicas como sociales, que con su carácter individualista y de competitividad ponen al ciudadano de la Ciudad Informal en condiciones desfavorables. Además, la segregación espacial del trabajo y la estratificación social han generado una mayor descentralización y dispersión del crecimiento urbano, alejándolo, cada vez más, de los lugares del mercado. Fenómenos a los que el planeamiento de la ciudad no alcanza a responder.

Las desfavorables condiciones urbanas, arriba mencionadas, ratifican que la Ciudad Informal lo que necesita es integrarse y entrar en la estructura urbana de la ciudad formal; y una forma podría ser, a través de redes urbanas que comuniquen las centralidades o los espacios públicos. Hay varios ejemplos de este fenómeno de desintegración espacial, que a pesar de contar con espacios libres, no resuelve su problema de desestructuración urbana ya que no existe una relación formalizada entre los diferentes espacios.

El crecimiento y la expansión de las ciudades en los países en vías de desarrollo, de seguir al ritmo de las últimas décadas, hará colapsar la estructura urbana, en cuanto a dotación de equipamientos, de movilidad y de espacio público, además de perpetuarse en el tiempo. Si los crecimientos se siguen dando al margen de la planificación y siguen surgiendo de manera espontánea, carentes de todo tipo de infraestructura y de servicios básicos no se vislumbrará una solución pronta.

El problema urbano no es fácil de solucionar si no se interviene de manera paralela el ámbito social y el espacial, es decir si no se trabaja bajo el criterio de la integración. En palabras de Alexiou⁴⁴⁰, *“la expansión urbana dispersa y fragmentada se presenta en todos los países, pero en América Latina esta dispersión tiene una característica agravante: la falta de una infraestructura física adecuada para recibir el desarrollo integral y articulado. Es una ocupación extensiva del territorio, fragmentado por piezas especializadas y separadas”*.

El Modelo -MRVU-, desarrolla una red de centralidades a partir de los espacios existentes y de los que se identificaron como potenciales, que conectados entre sí, a través de una red de ejes, como bulevares, alamedas, caminos peatonales o carril-bici⁴⁴¹, conformó una *“Red de Vecindades Urbanas”*, una especie de trama urbana de espacios públicos y equipamientos que estructuran el espacio y dan cobertura a la Ciudad Informal, en cuanto a equipamientos y espacios públicos (zonas verdes).

⁴⁴⁰ Alexiou, Ioannis. El sistema de equipamientos. Bogotá. 2004.

⁴⁴¹ Carril-bici, la definición que en España se da a los carriles por donde circulan las bicicletas y que en Colombia se denominan ciclo-rutas.

La red de centralidades se apoya en la teoría de que las ciudades del pasado y las actuales, *siempre se transforman de una forma central a una forma lineal* (Alexiou 2004)⁴⁴², es decir, se continúan organizando a lo largo de los ejes de transporte y de movilidad. De ahí la importancia y vigencia de la *Red de Vecindades Urbanas*, que ofrece la posibilidad de que las vecindades se puedan organizar en torno a un núcleo o a lo largo de ejes; en ambos casos se intenta estructurar un territorio que ha quedado al margen de la planificación y el desarrollo

Ante estas tres preocupaciones que a la vez son los principales criterios de diseño, se evidenció que la Unidad Vecinal de Perry, como única propuesta de diseño, no resolvía el problema de desintegración socioespacial y se corría el riesgo de convertirse en un ghetto o en pequeñas unidades aisladas. De ahí que el -Modelo MRVU- se planteó la consideración de otras variables, además de la creación de una red que conecte las diferentes centralidades urbanas, la cual resulta esencial. Lo anterior también justifica la consideración de que la base social preexistente, es decir, el barrio, sea tenido en cuenta.

3. LOS CRITERIOS DE DISEÑO DEL MODELO -MRVU-

A partir de la revisión de la realidad y la identificación de los principales problemas socioespaciales de la Ciudad Informal, se concibe el diseño del *Modelo de las Redes de Vecindades Urbanas -MRVU-* que se comportará como un Modelo de Planeamiento Urbano que permitirá solucionar el problema de desestructuración, a escala intraurbana, de la Ciudad Informal y ayudará a recomponerla socioespacialmente y de manera integral; para lo que se establece una serie de unidades urbanas, que se denominarán “*Vecindades Urbanas*”, que conectadas entre sí a través de ejes permitirán la estructuración urbana. Los ejes serán caminos peatonales, bulevares y alamedas.

1. Cada *Vecindad* se organizará en torno a un espacio público, que hará la función de centro y será el elemento organizador de cada una de ellas. En el espacio público no se permitirá construir edificios de equipamientos que ocupen un área mayor del 30 % del total del área del espacio libre. Los caminos peatonales tendrán un tratamiento espacial con zonas de espacio público efectivo y arborización, de tal manera que se puedan contabilizar como zonas verdes y sea ésta una manera de incrementar los índices de zona verde por habitante, una cifra que está muy debajo de los mínimos permitidos⁴⁴³.

2. El diseño del modelo parte desde el interior del espacio urbano hacia el exterior, de la escala micro a la macro, es decir, reconociendo en primera medida la particularidad urbana, y posteriormente la generalidad de la ciudad. El elemento básico o espacio público y los equipamientos, seleccionados, involucrados y asociados con los otros elementos o partes de la estructura urbana, permitirán

⁴⁴² Alexiou, Ioannis. Sistema de equipamientos. Bogotá. 2004.

⁴⁴³ El área verde para la ciudad de Cali, Colombia, es de 3,5 m² por habitante y para algunos sectores de la Ciudad Informal, caso Aguablanca es, de menos, de 1 m² por habitantes. Plan de Ordenamiento Territorial. Cali, 2000.

conformar un sistema urbano coherente y complejo. La dinámica de progreso ascendente en el diseño, desde sus partes hasta llegar al todo permitirá entenderla en su conjunto.

3. El principio de *Redes* complementa el *Modelo -MRVU-* permitiendo; primero, la interconexión de todas las centralidades o núcleos de las Vecindades; segundo, la estructuración e integración de los espacios, al interior del sector y en relación con la estructura urbana de la ciudad y tercero, la jerarquización de los espacios públicos y las vías, y la continuidad de los recorridos.

4. La definición de una unidad básica como elemento de planificación y de recomposición permitirá afrontar la problemática urbana de la Ciudad Informal de una manera más local y barrial, donde la escala humana sea la base de cualquier intervención socioespacial, partiendo del concepto de ciudadano⁴⁴⁴ como el protagonista de la ciudad, ya que es un ser sociable que afecta y está afectado por el espacio urbano y de él depende su bienestar. Como ya se enunció anteriormente, el espacio público, como elemento básico de diseño y como cuerpo organizador de las diferentes Vecindades Urbanas, permite una aproximación progresiva al resto de las otras partes de la estructura urbana, desde la vivienda, la manzana, la calle, la trama, el barrio y así sucesivamente hasta llegar a la ciudad, cuya escala de planificación se manifiesta en relación dialéctica con el planeamiento de escala local.

5. La definición de las diferentes escalas de *Vecindades Urbanas* está determinada por el número de habitantes, el tipo de equipamiento del núcleo y el área de cobertura de dicho núcleo.

6. La distancia que separa la centralidad de una *Vecindad* y la habitación de cualquier ciudadano no deberá superar los 600 m, una distancia que se recorre en 15 minutos⁴⁴⁵, es decir, que nunca se deberá caminar más de esta distancia sin que un peatón encuentre un espacio de estancia, de descanso o un equipamiento, aunque también se le deberá ofrecer la posibilidad de caminar cuanto desee y sin impedimento alguno. La interconexión entre núcleos es la que permite e incentiva un recorrido total por el sector, y la disminución de la circulación de vehículos en el interior de las unidades menores, lo que favorece la vida peatonal de una comunidad.

4. EL MODELO GRÁFICO DE REDES DE VECINDADES URBANAS

⁴⁴⁴ Personas de una ciudad antigua o de un estado moderno con los derechos y deberes que ello implica. A causa de esos deberes y derechos, la palabra lleva en sí o recibe mediante determinaciones una valoración moral y un contenido afectivo. María Moliner. Diccionario de uso del español. Ed. Gredos. Madrid, 1998.

⁴⁴⁵ 600 m es la distancia que puede recorrer una mujer a pie con un niño en brazos en un tiempo de 15 minutos. <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2006/01/10/entrevista-a-cristian-boza/>

El Modelo -MRVU- para la Reconstrucción Socioespacial de la Ciudad Informal se desarrolló a partir del diseño de un modelo gráfico que ayudó a identificar las variables de planificación en la escala intraurbana, variables que a su vez permitieron una aproximación a la realidad urbana. Asimismo ayudó a comprobar la vigencia del Modelo como una herramienta de planificación urbana de la Ciudad Informal.

A continuación se muestra las cifras que arrojó el modelo gráfico a partir de una unidad mínima, es decir, de la escala más básica, que se organiza en torno a un espacio libre y, a medida que aumenta la escala de la unidad, aumenta la dimensión del espacio libre, que es a la vez su núcleo o lo que aquí se definirá como la centralidad.

La escala de las unidades va creciendo progresivamente, aumentando de dimensión, hasta alcanzar unidades más complejas que cubran una gran extensión de territorio.

Con la definición de las variables se busca intervenir sobre la realidad de la Ciudad Informal de manera más racional y de paso evidenciar que es posible recomponerla socioespacialmente a escala intraurbana.

4.1. La Vecindad Urbana Básica Tipo 1

La VUBT-1 se desarrolló a partir de una dimensión de 100 x 100 metros, de forma cuadrada, como una manzana tradicional, al interior de la cual se ubica un núcleo central de uso libre, un espacio lúdico para el encuentro de los vecinos y en torno al que se organizan las viviendas, que para esta *Vecindad* son 180 y que albergan, aproximadamente, 900 habitantes. Esta primera *Vecindad* se concibe con la mayoría de los recorridos peatonales; se consideran como vías vehiculares, únicamente, dos costados de la *Vecindad*, los otros dos lados serán los ejes que conforman la red principal de caminos peatonales que conformarán la *Red de Vecindades Urbanas*. Se presenta a continuación los cálculos deducidos en detalle.

VARIABLES:

Área total bruta:	10.000 m ²
Área neta construida:	5.806,25 m ² [72,57 %]
Área núcleo	1.693,75 (1.187,5 m ² + 506,25 m ²) [16,93 %]
Radio:	50 m
Parcelas:	90 x (2 alturas)
Viviendas:	180
Habitantes:	900 (180 viv x 5 hab/vivienda)

DIMENSIONES:

Total vías.	2.500 m ² (Vías int. peatonal 2.000 + Vías perif. vehicular 500) [25 %]
Vías peatonales de 5 m	
Tamaño de parcela:	(6,45 x 10)

Densidades

Zona verde/hab	4,10 m ² /hab
Viviendas/ha	180 viv/ha
Habitantes/ha	900 hab/ha

El núcleo de la vecindad urbana básica tipo 1

Como espacio central o núcleo de aglutinamiento social para la primera vecindad se define una zona pública libre, un área verde donde se ubican juegos para niños. Las dimensiones de este espacio son mínimas y no se permite construir sobre él, de ahí que se pueda calcular el valor de zona verde por habitante con la totalidad del área de la centralidad. El valor de zona verde por habitante es la sumatoria del espacio central y los caminos peatonales, lo que obliga a que estos últimos tengan un tratamiento de zona blanda y arborización de al menos el 50% del área total. El resultado es de 4,10 m² por habitante, valor aceptable a escala barrial, pero no a escala de ciudad. El modelo garantiza, que a medida que aumenta la escala, aumenten las dimensiones de los núcleos y por consiguiente aumente el valor del área verde por habitante.

La dotación de este espacio se hace a través de elementos no cubiertos y que no obstaculicen los recorridos. Toda el área del espacio será libre y abierta, a la que la comunidad le dará un uso indistinto.

4.2. La Vecindad Urbana Básica Tipo 2

La VUBT-2 se desarrolló como una supermanzana en forma cuadrada y como múltiplo de cuatro de la anterior escala, es decir, que la conforman cuatro *Vecindades Urbanas Básicas Tipo 1*, que se organizan en torno a un núcleo que es la centralidad de esta Vecindad. Las dimensiones son de 200 x 200 metros, en cuya superficie se ubican 720 viviendas y alberga 3.600 habitantes. La circulación sigue manteniendo el mismo principio de la vecindad anterior, al interior peatonal y las periféricas vehiculares. En esta escala las cuatro periféricas son vehiculares. Se presenta a continuación los cálculos deducidos en detalle.

Variables:

Área total bruta:	40.000 m ²
Área total neta construida:	23.225 m ²
Área núcleo:	6.775 m ² [2.025 m ² + (1.187,5 x 4)]
Radio:	100 m
Parcelas:	360 x (2 alturas)
Viviendas:	720
Habitantes:	3.600 (720 viv. x 5 hab/vivienda)

Dimensiones

Total vías.	10.000 m ² (Vías int peatonal 8.000 +Vías perif vehicular 2.000)
-------------	--

Vías peatonales de 5 m
Tamaño de parcela: (6,45 x 10)

Densidades

Zona verde/hab 4,10 m²/hab
Viviendas/ha 180 viv/ha
Habitantes/ha 900 hab/ha

El núcleo de la vecindad urbana básica tipo 2

En esta vecindad el espacio central se define como un equipamiento comunal que ofrece servicios a la comunidad en materia de formación artesanal, talleres, asesorías y servicios generales. El área construida de este equipamiento no sobrepasa el 30 % del área total. Si el área del núcleo es de 2.025 m² sólo se permite construir 607,5 m² y la edificación debe ser en tipología de planta libre, para liberar el espacio en la planta baja, garantizando de esta manera la continuidad de los recorridos. En esta vecindad se sigue manteniendo el principio de los ejes peatonales con tratamiento de zonas blandas y arborización en al menos el 50% de su área total para poder asumirlos como zona verde por habitante.

4.3 Las variables del Modelo gráfico -MRVU-

A. Área del núcleo. Es la dimensión o superficie del espacio público, la que condiciona las densidades de vivienda y habitantes respecto a la superficie total, así como la zona verde por habitante, y es el resultado de las densidades la condición principal que define el tamaño de una vecindad.

B. Área de cobertura del núcleo. Es la superficie alrededor de un espacio público que está cubierta por éste y que se define mediante el radio que se deduce de calcular el espacio público como el 10 %⁴⁴⁶, del total del área cubierta a través del área del círculo.

C. Área total de la vecindad. Es la superficie que está influenciada o cubierta por el espacio público central y que se delimita mediante las vías vehiculares que circundan o son tangenciales al círculo que define el área de cobertura del espacio público central.

D. Densidades

D.1. Zona verde por habitante:

4,11 m²/hab. (En una vecindad de 900 a 3.600 habitantes)

5,30 m²/hab. (En una vecindad de 3.601 a 14.400 habitantes)

5,97 m²/hab. (En una vecindad de 14.401 a 115.200 habitantes)

D.2. Viviendas por hectárea: EDIFICABILIDAD

180 viv./ha (En una vecindad de 900 a 3.600 habitantes)

⁴⁴⁶ El área de espacio público que debe tener un área residencial, tanto en España como en Colombia, es el 10%, como mínimo, del área total del sector. Y Perry en su propuesta de *Unidad Vecinal* también recomienda el 10% como mínimo de área verde del total del área de cada unidad.

160 viv./ha (En una vecindad de 3.601 a 14.400 habitantes)
150 viv./ha (En una vecindad de 14.401 a 115.200 habitantes)

D.3. habitantes por hectárea:

900 hab./ha (En una vecindad de 900 a 3.600 habitantes)
800 hab./ha (En una vecindad de 3.601 a 14.400 habitantes)
752 hab./ha (En una vecindad de 14.401 a 115.200 habitantes)

5. LA APLICACIÓN DEL MODELO GRÁFICO -MRVU- A LA CIUDAD INFORMAL. UN CASO DE ESTUDIO

La aplicación del Modelo gráfico -MRVU- se hizo en la Comuna 13 de la Ciudad Informal de Aguablanca⁴⁴⁷; los criterios que se tuvieron para escoger dicho sector fueron la heterogeneidad de la trama urbana y la carencia de espacios públicos.

La aplicación del modelo al sector referido, por ser el más crítico, permitió evidenciar las posibilidades y dificultades del modelo puesto en la realidad. El proceso se desarrolló a través de varias fases.

Primera fase: la identificación de las variables que se obtuvieron a partir del desarrollo del modelo gráfico y que permitieron un acercamiento a la realidad de la Ciudad Informal de manera más sistemática; y la obtención de datos reales para la recomposición urbana de ella.

Segunda fase: la identificación de un solo espacio libre existente para aplicar las variables, y así comprobar la validez del modelo en lo que se definiría como una Vecindad Urbana. Además, a través de la aplicación de las variables se identificaron las densidades.

Tercera fase: la identificación de varios espacios libres y potenciales para aplicar las variables, que permite comprobar la vigencia del modelo en varias Vecindades Urbanas.

Cuarta fase: se define un sector más amplio para aplicar las variables del modelo y, a partir de ahí, se identifican las diferentes Vecindades Urbanas y se valida la importancia y posibilidad de instaurar una red a través de recorridos peatonales. Las variables permitieron calcular el área total de espacio público para el sector.

A manera de conclusiones generales

⁴⁴⁷ Aguablanca es un sector de la ciudad de Cali, en Colombia que cuenta con una población de 600.000 habitante, aproximadamente, sector que surgió a partir de los años 80 mediante invasiones y urbanizaciones clandestinas, consolidándose en un acelerado proceso, lo que llevó a que a los 4 años ya contara con 200.000 habitantes manteniendo un constante crecimiento en las últimas dos décadas.

El instrumento de planeamiento urbanístico propuesto parte del espacio público y de una red que lo relaciona a través de caminos peatonales, reconoce la estructura social existente -el barrio- y tiene la vocación de vincularse a la legislación vigente en Colombia en materia de ordenación territorial, mediante la figura nueva de “Plan Especial de Recomposición”.

El *Modelo -MRVU-* ofrece las herramientas y los criterios de diseño para recomponer y estructurar la Ciudad Informal al interior y con el resto de la ciudad, teniendo como punto de partida el carácter comunitario y el espacio público en la escala intraurbana, a nivel de barrio y acorde con las necesidades de la población de ese ámbito. La red con ejes peatonales contribuirá a garantizar la integración social y espacial entre las centralidades de las diferentes Vecindades Urbanas.



Estimación de la Huella Ecológica de la Comunidad de Madrid asociada a la alimentación

Vacas Rodríguez, A. M. Corona Velázquez, J.

Centro de Investigaciones Ambientales de la Comunidad de Madrid "Fernando González Bernáldez

De Miguel Garcinuño, J.M.

Departamento de Ecología. Universidad Complutense de Madrid.

1. RESUMEN

En este trabajo se analiza la Huella Ecológica de la alimentación en la Comunidad de Madrid. La Huella Ecológica es uno de los indicadores de sostenibilidad que más auge está teniendo en los últimos años ya que puede utilizarse a diferentes escalas geográficas: país, región, ciudad e incluso ámbito menores.

El proceso de cálculo necesario para estimar la Huella Ecológica es laborioso y complicado porque requiere una gran cantidad de datos que no siempre están disponibles.

En este trabajo preliminar se incluyen los resultados del cálculo de este indicador para el sector alimentario en la Comunidad de Madrid. Se han considerado por tanto los datos de consumo de las variables relacionadas con los cultivos agrícolas, la pesca y la ganadería que componen la Huella Ecológica de la alimentación. Calculando las Huellas del sector energético, forestal, bienes de consumo y terreno ocupado se obtendrá la Huella Ecológica total de la Comunidad de Madrid.

2. INTRODUCCIÓN

La Huella Ecológica (HE) se define como el área de territorio ecológicamente productivo necesaria para generar los recursos utilizados y asimilar los residuos producidos por una población definida con un nivel de vida específico, donde sea que se encuentre este área (Wackernagel & Rees, 1996). Es un indicador ambiental de carácter integrador que permite evaluar el impacto sobre el planeta del uso humano de los recursos y su grado de sostenibilidad (Chambers, et al 2000). Esta herramienta de gestión ambiental sirve para realizar el análisis de los flujos físicos que se producen y su incidencia sobre los recursos naturales; comparar impactos, investigar aspectos de sostenibilidad física y ambiental de políticas, planes y programas, y concienciar a la población debido a su potencialidad didáctica.

El análisis de la Huella Ecológica ofrece una fórmula para lograr un mejor entendimiento del desarrollo desde una perspectiva de análisis global. El interés de este indicador es que permite comparar sociedades completamente dispares y evaluar su impacto sobre el medio ambiente a escala global, ya que utiliza

factores de conversión que hace comparables las superficies de uso de los recursos. El concepto de Huella Ecológica está íntimamente ligado y contrapuesto al de capacidad de carga, entendida ésta como la capacidad que tiene un ecosistema para sustentar y mantener al mismo tiempo la productividad, adaptabilidad y renovación de los recursos (Catton, 1986). En decir, la capacidad local disponible, teniendo en cuenta la productividad del terreno y una reserva del 12% para conservación de la biodiversidad (se considera que este porcentaje la cantidad suficiente para conservar la biodiversidad, ya que los seres humanos no somos los únicos habitantes del planeta). La diferencia negativa entre el área disponible (capacidad de carga) y el área consumida (Huella Ecológica) en un lugar determinado es el déficit ecológico. Consecuentemente, la comparación entre la Huella Ecológica de un país o región y su capacidad de carga determina si es autosuficiente y/o presenta déficit ecológico.

En este trabajo se pretende estimar la Huella Ecológica del consumo de alimentos en la Comunidad de Madrid procedentes de los sectores ganaderos pesquero y agrícola con el fin de conocer el área necesaria para satisfacer las necesidades alimentarias y analizar la relación entre el consumo de estos recursos y la biocapacidad de la Comunidad de Madrid.

3. METODOLOGÍA

La estimación de la Huella Ecológica se basa en contabilizar físicamente los recursos consumidos por la población y transformarlos en superficie biológicamente productiva. Los cálculos se realizan a partir de datos de consumo anuales y de datos de productividad del terreno expresados en hectáreas necesarias por cada kg consumido. Con los datos de consumo y productividad del terreno, se confecciona una matriz que relaciona cada consumo con las hectáreas per cápita necesarias de cada tipo de terreno utilizado (cultivos, pastos, bosques, terreno urbanizado y mar). La Huella Ecológica per cápita total, resulta de sumar todas las hectáreas per cápitadas calculadas y transformadas por factores de normalización a hectáreas globales per cápita que es la unidad de medida que permite la comparación entre territorios distintos.

La falta de datos estadístico en unidades físicas y de comercio interregional es, entre otros factores, una de las limitaciones metodológicas a la hora de realizar los cálculos de la Huella Ecológica.

Dado lo extenso y complejo del trabajo en una Comunidad Autónoma como la madrileña, que aunque uniprovincial se trata de una metrópoli capital de la nación y una de las más pobladas de Europa con más de seis millones de habitantes, se ha dividido el estudio en etapas y por sectores de producción.

Este estudio ha comenzado con la estimación de la superficie necesaria para satisfacer los consumos de la alimentación (cultivos, pastos y mar productivo) en la Comunidad de Madrid.

El cómputo de la Huella Ecológica de la alimentación requiere conocer los insumos de este sector en la Comunidad procedentes de los diferentes sectores de producción para lo cual se ha establecido la clasificación que se muestra en la Tabla 1 siguiente:

1. Sector Agrícola:

1.1. Cultivos para satisfacer la alimentación humana de origen vegetal

- cereales y tubérculos (patatas)
- legumbres
- verduras, hortalizas y frutas
- vinos y aceites

1. 2. Cultivos para satisfacer la alimentación animal (*).

1.3. Cultivos de Plantas industriales: algodón, lino, trenzados, tabaco (*)

2. Sector Ganadero

2.1. Alimentación humana de origen animal procedente de la ganadería:

- Carne (ovino, bovino, porcino, aves)
- Huevos
- Lácteos.

3. Sector Pesquero

3.1. Alimentación humana de origen animal en ecosistemas acuáticos y marinos:

- Pescados
- Mariscos

Tabla 1. Tabla de los sectores de producción. Nota: (*) contemplado en otras categorías.

Para calcular las hectáreas por habitante asociadas al consumo anual de alimentos en esta región se utilizaron los datos de consumo (*per cápita*) en hogares de la Comunidad Autónoma de Madrid publicados en el año 2006 por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). Estos datos proceden de la encuesta realizada por este organismo, con un universo de 15.460.000 hogares y una muestra de 8.000 hogares. El tamaño medio de los hogares fue de 2,77 personas.

En general, cuando no se dispone de datos de consumo de un producto este puede ser estimado de manera indirecta utilizando la siguiente expresión:

$$\text{Consumo} = \text{Producción} - \text{Exportación} + \text{Importación}$$

Con los datos de consumo y productividad del territorio se calcula la Huella Ecológica:

$$\text{HE} = \text{Consumo} / \text{Productividad}$$

Para poder realizar comparaciones con otros territorios se han empleado los datos correspondientes a la productividad mundial facilitados por Wackernagel y Rees (1996) y FAO (2003).

Antes de la comparación de los resultados de la Huella Ecológica debida a cada una de las categorías de consumo con respecto al territorio productivo disponible es necesario normalizar estos resultados.

En este trabajo se presenta la Huella Ecológica de la alimentación (ganadería, agricultura y pesca) en la Comunidad de Madrid.

Es importante señalar que para evitar dobles cálculos en el cálculo de la Huella, no se ha considerado las bebidas refrescantes ya que serán incluidas en el sector de bienes transformados. Por otra parte, al carecer de datos de consumo directo del forraje, el valor de éste se calculó según la fórmula de consumo indirecto.

Hay que resaltar que el objetivo de esta investigación es el cálculo de la Huella Ecológica de la alimentación humana en la Comunidad de Madrid y no del sector del agrícola en su conjunto como suele establecerse en otros trabajos. Por tanto, los cultivos industriales se integrarán en otro apartado más adelante y con estos datos se obtendrá la Huella del sector agrario. Así mismo, en este trabajo no se incluye la energía empleada en este sector.

4. RESULTADOS

Los resultados obtenidos para la estimación de la Huella Ecológica de la alimentación se han basado en el consumo directo de los productos por los hogares en la Comunidad de Madrid.

En la siguiente Tabla 2 se presenta el consumo *per cápita* de las distintas clases de alimentos en los hogares en la Comunidad de Madrid en 2006.

Producto	kg per cápita
Total carne	50,41
Huevos	8,79
Total pesca	29,16
Total leche líquida	89,77
Total otras leches	0,55
Pan	34,35
Bollería/pastelería/galletas/cereales	13,33
Chocolates/cacaos/sucedáneos	2,69
Cafés e infusiones	1,7
Arroz	4,09
Total pastas	3,33
Miel	0,36
Azúcar	3,76
Legumbres	2,88
Total aceites	12,9
Total de hortalizas frescas	57,13
Total de frutas frescas	102,06
Aceitunas	2,71
Frutos secos	2,25
Total frutas y hortalizas (transformadas)	15,18
Platos preparados	12,53
Total vinos	8,76
Total zumo y néctar	10,41
Agua mineral	18,66
Gaseosas y bebidas refrescantes	47,09
Especias y condimentos	1,18
Sal	1,2
Aceite de oliva	9,99
Patatas frescas	21,6
Uvas	2,09
Cereales desayuno envasados	1,54
Harinas y sémolas	1,16
Cervezas	16,93

Tabla 2. Consumo de los principales alimentos de los Hogares en la CM 2006. Elaboración propia
Fuente: MAPA 2006

En la Comunidad de Madrid, como se puede observar en la Tabla 2, las clases de alimentos que se consumen en mayor cantidad per cápita son frutas, hortalizas, leche y carne.

4.1. Huella ecológica de la alimentación en la Comunidad de Madrid

En la Tabla 3 se muestra el cálculo de la Huella ecológica para cada categoría de alimento.

Producto	Productividad Media Mundial (kg/ha)	Fuente	Consumo (kg/hab)	Fuente	HE (ha/hab)
Cereales	2744	1	74	2	0,02696793
Hortalizas	18000	1	76,6	2	0,00425556
Legumbres	852	1	3,5	2	0,00410798
Tubérculos	12607	1	26,25	2	0,00208218
Frutales	18000	1	119,2	2	0,00662222
Viña	7623	1	10,85	2	0,00142332
Olivar (aceitunas)	1758	1	2,71	2	0,00154152
Carne	74	1	60,38	2	0,81594595
Huevos	Incluido en carne	1		2	
Leche	502	1	120,25	2	0,23954183
Pescado y marisco	29	1	30,18	2	1,04068966
Total aceites	1758	1	12,9	2	0,00733788
Chocolates/cacaos /sucedáneos	454	1	2,69	2	0,00592511
Cafés e infusiones	566	1	1,7	2	0,00300353
Azúcar	4893	1	3,76	2	0,00076844

Tabla 3. Estimación de la HE de la alimentación. Elaboración propia. Fuente 1: FAO 2006. Fuente 2: Bases de datos de consumo en hogares CM 2006. MAPA

Esta Tabla se ha desagregado para realizar el análisis por sectores de producción. Las Tablas 4, 5 y 6, muestran de forma independiente los datos que recogen las sumatorias de cada una de las Huellas Ecológicas de los alimentos en función de los diferentes sectores de producción (agrícola, ganadero y pesquero), y obtener las superficies per cápita que necesitaría el madrileño medio para satisfacer las demandas de consumo.

Sector Ganadero	Huella per cápita (ha/hab)
Carne	0,81594595
Leche	0,23954183
Forraje	0,00751502
Productos ganaderos	1,0630028

Tabla 4. HE de la alimentación del sector ganadero. Elaboración propia.

Sector Agrícola	Huella per cápita (ha/hab)
Cereales	0,02696793
Hortalizas	0,00425556
Legumbres	0,00410798
Tubérculos	0,00208218
Frutales	0,00662222
Viña	0,00142332
Olivar	0,00154152
Chocolates/cacaos/sucedáneos	0,00592511
Cafés e infusiones	0,00300353
Azúcar	0,00076844
Total aceites	0,00733788
Productos agrícolas	0,06403569

Tabla 5. HE de la alimentación procedente del sector agrícola. Elaboración propia.

Sector Pesquero	Huella per cápita (ha/hab)
Pescado y marisco	1,04068966

Tabla 6. HE de la alimentación del sector pesquero. Elaboración propia.

De los resultados obtenidos hay que destacar que el consumo de productos ganaderos y pesqueros provoca una alta Huella ecológica per cápita, esto se debe principalmente a los bajos valores de productividad media mundial del pescado y marisco y de la carne. así mismo se puede observar que las frutas y hortalizas aún teniendo un elevado consumo por los madrileños, contribuyen menos a aumentar esta Huella como se muestra en la Tabla 3.

A continuación en la Tabla 7 se contemplan los resultados de las Huellas Ecológicas parciales y la Huella Ecológica total del consumo alimentario en la Comunidad de Madrid una vez estandarizadas con los factores de equivalencia, expresadas en hectáreas globales per cápita. El valor estimado de La Huella Ecológica correspondiente a la alimentación humana en la Comunidad de Madrid es de 1,037 gha per cápita.

Categoría de consumo de alimentos	HE Parcial (ha/hab)	Factor de equivalencia (gha/ha)	HE TOTAL (gha/hab)
Agricultura	0,064	2,210	0,142
Ganadería	1,063	0,490	0,521
Pesca	1,041	0,360	0,375
HE alimentos	2,168		1,037

Tabla 7. Matriz de la Huella Ecológica de la alimentación. Elaboración propia.

*FACTOR DE EQUIVALENCIA. (2003). Fuente: Kitzes, J., Peller, A., Goldfinger, S. & Wackernagel, M 2007. Current methods for calculating national ecological footprint Accounts Science for Environment & Sustainable Society, 4(1): 1-9

Es interesante mencionar que el cálculo de la Huella de la alimentación no incluye la energía utilizada para el procesamiento y transporte de los alimentos. Debido a que el consumo energético ha aumentado de forma considerable en los últimos años (CNE, 2007) se espera que con la introducción de este factor el valor de esta Huella Ecológica total presente un notable aumento.

4.2. Biocapacidad de la Comunidad de Madrid

Se entiende por capacidad de carga o biocapacidad como “la máxima población o, el máximo consumo per cápita en el caso del hombre, que puede soportar un hábitat determinado sin que se altere de manera permanente su productividad” (Catton, 1986). Así, la capacidad de carga expresada en términos de consumo per cápita puede traducirse a unidades de superficie y compararse con la Huella ecológica.

La biocapacidad de la Comunidad de Madrid para el año 2005 se ha estimado en 0,34 gha/cap (MMA, 2007). Si se compara el valor de la biocapacidad o capacidad de carga disponible (0,34 gha/cap) con la Huella Ecológica del consumo de alimentos (1,037 gha/cap) se puede observar que la región madrileña presenta un déficit ecológico local de 0,697 gha/cap.

(Capacidad de Carga) - (Huella Ecológica)

0,34 gha /cap - 1,037 gha /cap = - 0,697 gha /cap

Huella Ecológica	>	Capacidad de Carga	=	Déficit Ecológico
------------------	---	--------------------	---	-------------------

5. DISCUSIÓN

El madrileño medio necesitó en el año 2006 para satisfacer su consumo alimentario el equivalente a 1,037 hectáreas de territorio productivo estándar. La biocapacidad o territorio disponible por persona de la Comunidad de Madrid para cubrir todas sus necesidades de consumo es de 0.34 hectáreas globales (MMA, 2007).

Por tanto se precisaría un territorio mayor que el que posee la Comunidad de Madrid para satisfacer las necesidades de la alimentación de sus habitantes, de modo que se hace uso de otros territorios para abastecer las demandas y necesidades alimentarias.

El déficit calculado asciende a 0.69 hectáreas globales, es decir que para satisfacer las demandas de consumo alimentario actual del madrileño medio se requeriría la superficie equivalente a tres Comunidades Autónomas de Madrid.

El consumo de frutas y hortalizas contribuyen en menor medida en el valor de la Huella a pesar de su elevado consumo, que los productos ganaderos y pesqueros, ya tanto el pescado, el marisco y la carne tienen bajo valor de productividad.

Debido a que en el cálculo de la Huella Ecológica de la alimentación no se ha incorporado la energía para el procesamiento y transporte de los alimentos, ya que se añadirá en estimaciones posteriores se espera un aumento notable en este indicador.

6. BIBLIOGRAFÍA

ANUARIO ESTADÍSTICO. (2006). *Instituto de Estadística. Comunidad de Madrid.*

CATTON, W., (1986). *Carrying capacity and the limits to freedom.* XI Congreso Mundial de Sociología. Nueva Delhi. India.

CHAMBERS, N., SIMMONS, C. & WACKERNAGEL, M. (2000). *"Sharing Nature's Interest. Ecological Footprint as an indicator of sustainability"*. Earthscan. London.

FAO, (2006). *Anuario estadístico 2005-2006.* Vol 1-2
http://www.fao.org/es/ess/yearbook/vol_1_1/site_es.asp?page=production

CNE, 2007. Información Básica de los sectores de la energía 2007. Comisión Nacional de Energía 311pp.

KITZES, J., PELLER, A., GOLDFINGER, S. & WACKERNAGEL, M. (2007). Current methods for calculating national ecological footprint. *Accounts Science for Environment & Sustainable Society*, 4(1): 1-9

MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, (2006). Alimentación en España. Producción, Industria, Distribución y Consumo. <http://www.mapa.es/>htm

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007). *La Huella Ecológica como elemento de valoración integrada de la sostenibilidad del desarrollo.* Seminario de la Huella ecológica en España. 22-23 de octubre. Fundación Biodiversidad. Madrid.

WACKERNAGEL, M. & REES, W. (1996). *Our Ecological Footprint. Reducing Human Impact on the Earth.* New Society Publishers. Gabriola Island.

WACKERNAGEL, M. MONFREDA CH. MORÁN D., WERMER P, GOLDFINGER S, DEUMLING, D. & MURRAY, M., (2005) National footprint and biocapacity Accounts 2005: The underlying calculation method. En: Monfreda "Establishing national natural capital accounts based on detailed ecological footprint and biological capacity accounts" *Land Use Policy* 21(2004) 231-246.



SIG y Metodologías Multicriterio en la Evaluación de Impactos Ambientales Indirectos de las Vías de Alta Capacidad

Miguel Vía García

Geógrafo, Investigador del Centro de Investigaciones ambientales de la comunidad de Madrid "Fernando González Bernáldez"

Javier Gutiérrez Puebla

Geógrafo, Catedrático del Dto. Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación (TRA2005-06619/MODAL) denominado "Evaluación de los efectos de las vías de alta capacidad sobre el territorio, la socioeconomía y la movilidad: el caso de Madrid".

El uso de metodologías multicriterio en el entorno de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) suponen una herramienta de análisis espacial de gran utilidad en la toma de decisiones territoriales. Hay un amplio abanico de modelos multicriterio, debiendo seleccionar el más adecuado en función del problema espacial al que nos enfrentemos. Existen metodologías más o menos compensatorias, en las que el valor de un criterio, puede compensar en mayor o menor medida el valor de otro criterio en el resultado final.

Este trabajo se centra en la evaluación de los impactos ambientales generados por las infraestructuras viarias de alta capacidad. El incremento de este tipo de infraestructuras en España ha sido muy importante en los últimos 15 años, generando un importante impacto sobre el medio ambiente. El impacto que generan estas infraestructuras no sólo se circunscribe a la superficie ocupada por la infraestructura, sino también sobre el corredor que genera. A la hora de evaluar los impactos se tiende a hacer una valoración directa del impacto de la infraestructura sobre los recursos naturales a los que afecta, obviando el impacto que ocasiona el desarrollo urbano asociado a la mejora de la accesibilidad. Por ello, a partir de estas herramientas de análisis se puede intentar evaluar, junto al impacto directo de la infraestructura, el impacto indirecto generado por el desarrollo urbano en el corredor.

Este trabajo pretende así, plantear las metodologías multicriterio más adecuadas, y definir líneas de trabajo útiles para que en el propio diseño de la vía se tenga en cuenta los impactos directos e indirectos que ocasionaría su construcción.

2. METODOLOGÍA

Dentro de la amplia gama de metodologías multicriterio existente, se ha optado por seleccionar una que reduce la compensación entre criterios, considerando a este tipo de metodologías como las más adecuadas para realizar valoraciones ambientales. En concreto se ha optado por la metodología del Análisis del Punto Ideal (API)⁴⁴⁸, siendo una técnica en la que el valor obtenido por cada alternativa o píxel del mapa, es la distancia a la alternativa que se ha considerado ideal o mejor posible. Es una de las técnicas multicriterio de mayor potencia operativa y con un campo de aplicación más extenso: la programación compromiso en los modelos de evaluación multiobjetivo, y en la evaluación multicriterio de un único objetivo⁴⁴⁹, como es en este caso. La solución ideal no existe en la realidad, siendo su función ser el punto de referencia para todas las alternativas. Por lo tanto, la mejor alternativa es la que presenta una menor distancia al punto ideal. Aplicando la metodología API se reduce la compensación, al dotar de un mayor peso a aquellos criterios que presentan valores más altos en cada alternativa. Se procura que esos valores altos no sean compensados por valores bajos y por ello se llegue a obviar la singularidad que a un lugar le otorga disponer de un alto valor ambiental aunque este sólo este en un criterio.

$$Lp = \left[\sum_{j=1}^n w_j |x_{ij} - x^*|^p \right]^{1/p}$$

Algoritmo API: En Lp , p es la métrica utilizada (2= distancia euclidiana); w_j es el peso del criterio j ; x_{ij} es el valor de la alternativa i en el criterio j ; x^* es el punto ideal (valor máximo de todos los criterios)

Los criterios utilizados en la valoración han sido: Calidad del aire, Ruido, Relieve, Hidrología, Suelos, Vegetación, Fauna, Espacios protegidos y Paisaje. Se realizó una consulta a expertos, aplicando el método de "rating"⁴⁵⁰ para la ponderación de los criterios. Una vez se aplicó la metodología multicriterio se obtuvo el mapa de valoración ambiental final. En este trabajo, sólo se ha utilizado esta cartografía para evaluar el impacto indirecto de los usos urbanos asociados a la mejora de la accesibilidad. Esta cartografía también es de gran utilidad para ser usada como superficie de fricción ambiental en la fase del diseño del corredor de mínimo impacto ambiental de la infraestructura⁴⁵¹.

⁴⁴⁸ **JANKOWSKI, P.** (1995): "Integrating geographical information systems and multiple criteria decision-making methods". *International Journal of Geographical Information systems*, 9 (3): 251-273.

⁴⁴⁹ **BARREDO, J.I.** (1996): *Sistemas de Información Geográfica y Evaluación multicriterio en la Ordenación del Territorio*. Ed. Ra-ma. Madrid, 1996

⁴⁵⁰ **MALCZEWSKI, J.** (1999): *GIS and multicriteria decision analysis*. John Wiley and Sons. Inc. New York.

⁴⁵¹ **VIA, M.** (2003): "Sistemas de información geográfica y evaluación multicriterio en la generación de trazados de mínimo impacto ambiental de infraestructuras lineales: el caso de la autopista radial 5. Comunidad de Madrid" Actas XVIII Congreso de la AGE. "Geografías para una sociedad global: diversidad, identidad y exclusión social". Barcelona, 2003

3. RESULTADOS

Se realizó un análisis del impacto indirecto generado por el cambio de usos urbanos establecidos en el planeamiento, para el periodo comprendido entre el año 1999 y el 2006, sobre un corredor de 1500m. a cada lado de la autopista R5 de la Comunidad de Madrid. Para evaluar el impacto se ha utilizado el mapa de valoración generado a partir de la integración multicriterio. (figura 1)

En el año 1999 había aproximadamente 1120ha. de suelo urbanizable en el corredor de análisis, siendo zonas que presentaban un valor medio de 25,4, (valor 39 = zonas de mayor valor en el mapa) aunque en algunas de esas zonas se asentaron sobre espacios de alto valor (valor de 32,4). En el 2006 la superficie urbanizable es inferior (657ha.), con un valor medio similar a las zonas urbanizables en 1999 y llegando a ocupar zonas con un valor máximo de 34.

En principio, el crecimiento urbano es menor en el corredor en el año 2006, pero observando las zonas en las que se localizan las áreas urbanizables en 1999, la mayor parte se encuentran en el extremo del corredor más próximo a Madrid, aprovechando la puesta en funcionamiento de carreteras que dotaban a esas zonas de una mayor accesibilidad (M-40 y M-50). En cambio, en el 2006 aparecen zonas de gran desarrollo urbano fuera de la orbital M-50, llegando a producirse crecimientos en las proximidades de los accesos a la vía en zonas más alejadas, como es el caso de Arroyomolinos (figura1) y Navalcarnero. El impacto ambiental de estos nuevos desarrollos urbanos externos a la M-50 presentan valores medios mayores (valor de 29) que las zonas comprendidas entre las dos orbitales M-50 y M-40 (valor de 24,5). Por lo tanto, el crecimiento urbano que induce esta infraestructura, se produce fundamentalmente en las proximidades a sus accesos en zonas alejadas de la gran ciudad, alcanzando espacios periurbanos mejor conservados y con un mayor valor ambiental.

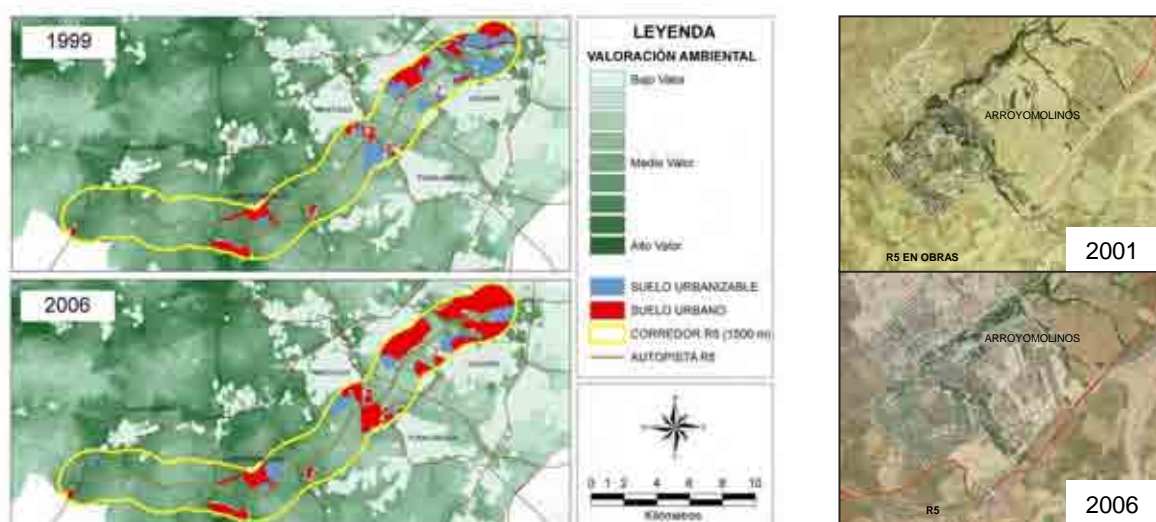


Figura 1. Clasificación urbanística del suelo 1999 y 2006 sobre el mapa de valoración ambiental y ortofotos de detalle de los cambios de usos producidos en el entorno de Arroyomolinos entre 2001 y 2006

4. CONCLUSIONES

La aplicación de estas metodologías en los SIG facilita la toma de decisiones a la hora de diseñar el trazado de la infraestructura, en la evaluación del impacto directo del trazado de la vía a construir, así como para evaluar los impactos ambientales indirectos de los nuevos usos derivados de la mejora de la accesibilidad. Una futura línea de trabajo es incorporar modelos predictivos de crecimiento urbano en las zonas en las que se pretenda crear una nueva infraestructura, para que en la fase de diseño del trazado se tenga en cuenta no sólo los impactos directos de la construcción de la vía sino que a su vez, se pretenda minimizar los impactos que generan los nuevos usos asociados a la mejora de la accesibilidad.