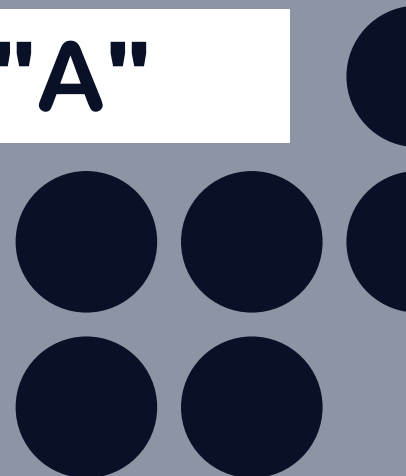




RELATORIA

Área Temática "A"



RELATORÍA ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Joaquín Farinós Dasí

Geógrafo. Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universitat de València

0. INTRODUCCIÓN

En un mundo donde lo fluido y lo inmediato, lo superficial y lo 'just in time', donde la posverdad, el fatalismo y el nihilismo parecen haber anestesiado el sentido crítico de la mayor parte de la población y de sus responsables políticos, que transitan por la peligrosa senda que conduce hacia una democracia ya no sólo más formal sino más débil; donde, en lo que a la economía atañe, para resolver la paradoja de la globalización formulada por Rodrick, el nuevo capitalismo de Estado, en el que economía y poder establecido que le otorgan seguridades se imponen claramente a la defensa del interés general (o a los varios intereses generales), y también a los tradicionales valores comunitarios de libertad (derechos individuales), igualdad (colectivos) y fraternidad (gobernanza global, de la que la nueva estrategia 2030 y los ODS de Naciones Unidas son ejemplo), en los que se han venido basando las democracias occidentales; pareciera que hablar de planificación, sostenibilidad y empoderamiento estuviera fuera de punto y de lugar.

Pudiera parecer, entonces, que plantear un Eje Temático A con este título en un nuevo IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio acabara siendo arriesgado y desencajado en el actual estado de cosas. La respuesta obtenida por los participantes en el mismo, sin embargo, desdice y resuelve estas dudas, habiéndose obtenido una muy positiva respuesta a la llamada que se hacía a todos y todas aquellos/as que siguen defendiendo, haciendo y manteniendo viva esta política pública. De hecho, ha sido, en tanto que más general, el eje con un mayor número de aportaciones recibidas, si bien se ha considerado conveniente afinar el sentido de algunas de ellas para trasladarlas y darles encaje en el resto de ejes temáticos del Congreso. Pero lo importante queda, y debe ser reseñado, y es que la política de OT se muestra dinámica y resiliente; y no únicamente con un carácter reactivo y de resistencia (a veces necesaria) sino también con un enfoque propositivo y de resiliencia evolutiva, en un intento de seguir dando respuesta a los retos y barreras a los que academia, técnicos y profesionales, y tomadores de decisiones en la materia, se enfrentan a diario.

Como también ha sucedido en otros de los CIOT precedentes, se observa cómo son algunos territorios y temas los que vienen a tomar el relevo, frente a otros que estuvieron o que siguen estando, insuflando así nuevas energías y contribuyendo a mantener el pulso de la disciplina. No resulta poco importante; y esta es una de las primeras conclusiones que nos deja la organización de este IX CIOT.

Así pues, y del total de materiales inicialmente presentados por los y las autores/as a este eje temático 'A', la presente relatoría se centrará en los que finalmente han quedado fijados en el mismo, tras la reubicación que han sufrido algunos de ellos: 17 ponencias, 8 comunicaciones y 4 paneles (algunos de ellos correspondientes a su respectiva ponencia o comunicación). Cada una con su particular naturaleza, comparten algunas de ellas ciertas afinidades, de tema e incluso de enfoque. A efectos de esta relatoría se han agrupado en cuatro bloques:

- A1- Nuevas experiencias de planes y políticas territoriales y urbanas
- A2- Cambios de usos del suelo y sus efectos
- A3- El espacio litoral
- A4- Formas de gobernanza

Tras el apartado de conclusiones, que a modo de sumario ejecutivo de la relatoría sigue, en el tercer apartado de la misma se presentan algunas consideraciones sobre los aspectos más relevantes que se han tratado en cada uno de estos bloques, refiriendo a continuación a título individual cada uno de los materiales (ponencias, comunicaciones y paneles) correspondientes.

I. CONCLUSIONES PROVISIONALES

- El IX CIOT sigue siendo un foro imprescindible de reunión donde poder apreciar los principales cambios, tendencias y alternancias que en materia de OT se producen en España y en Iberoamérica.
- Es necesario dar continuidad al mantenimiento de la información relativa a la legislación e instrumentos de OT en España, de forma institucional y en actualización permanente.
- Los materiales recibidos parecen demostrar que luces y sombras, éxitos y fracasos, parecen sucederse sin orden, en el tiempo y en el espacio; una especie de 'dèjà vu', un caos aparente en el que todo parece posible, lo uno y su contrario. Ello hace necesario seguir insistiendo y trabajando tenazmente en la determinación de las secuencias y variables que explican dichos comportamientos para determinar sus pautas y factores, establecer un 'mapa' y poder actuar sobre ellos.
- Un aspecto que aparece con fuerza es la regulación/protección del suelo rural con capacidad agrícola.
- Las cuestiones de coordinación interadministrativa se reconocen de nuevo como elemento clave.
- Menos claro, sin embargo, resulta el factor de la voluntad política, no siendo condición determinante pero sí necesaria; especialmente en defensa de una legislación no conflictiva y una voluntad de conseguir el objetivo de la OT
- Aparece con fuerza la importancia de los factores jurídicos, reconociéndose los defectos de forma, y otros aspectos procedimentales, como elementos que pueden llegar a bloquear la consecución de los objetivos planteados por la OT; tanto desde el sector público como de los privados (a los que en ocasiones se sospecha sirve aquel).
- Existen claros incumplimientos de los plazos establecidos por las leyes sin que exista penalización, lo que hace inocuas las determinaciones.
- Pero, por otra parte, todo aquello que pasa de lo teórico y 'blando' se enfrenta a muchas dificultades para poder verse desarrollado (la legislación), concretado y plasmado en la realidad (los instrumentos), especialmente en

situaciones conflictivas; deben explorarse en estas circunstancias nuevas formas flexibles, no tanto desreguladas.

- Se observa una tendencia al predominio del enfoque urbanístico sobre el territorial y, en consecuencia, un desplazamiento hacia los poderes locales de las decisiones en materia territorial.
- En las relaciones OT y urbanismo gana el segundo, entonces: ¿Es necesario coordinar urbanismo y OT o es mejor solo ir a una OT de conjunto con una visión integral donde se enmarca y debe ajustar la práctica urbanística...?
- También es posible reconocer otra tendencia que lleva de las determinaciones vinculantes, normativas, duras, a estrategias y recomendaciones. Ello no plantearía problemas si no se renuncia a la necesidad de ordenar y planificar, como conjunto, la totalidad de un territorio dado, considerando sus aspectos vertebradores básicos que definen el modelo territorial. En caso contrario la OT pasa a ser una política que va viendo reducir sus expectativas, utilidad y repercusión... y por tanto visibilidad social.
- El factor tiempo se revela fundamental. Es el caso de las actuaciones y proyectos de interés económico regional. También de una tendencia a la simplificación de los procedimientos.
- En momentos de crisis económica, ética y social, la OT no está en la agenda, pierde interés, de ahí la necesidad de poder actuar en dos sentidos. Por una parte, centrarse en dar respuesta a las necesidades 'reales' que percibe la población. Por otra, estudiar mecanismos por los que hacer entrar los objetivos de la OT en la agenda 'oculta' de la política, la no visible o inmediata, en el '*mainstream*'. Ello obliga a repensar opciones en la relación discreción-visibilidad-resultados.
- La forma de querer hacer funcionar bien las relaciones territoriales dentro de un modelo razonable, por indiscutibles técnicamente que sean, pueden no llegar a ser comprendidos, o resultar demasiado ambiciosos, para una sociedad y economía que funciona de forma libre y orgánica fuera de una economía planificada. ¿Dónde y cómo encontrar el equilibrio? En lo básico y necesario, crear marcos con grados de libertad.
- Ello obliga a conducirse en aspectos sutiles, sin quedarse en el mero dictado de las normas (no aceptadas y por tanto ineficaces) para entrar en consideraciones sociológicas, políticas y electorales. De nuevo la idea de la agenda visible e invisible y la geopolítica
- Explorar las relaciones entre OT, como cuestión de Estado, y geopolítica, como algo normal.

II. SÍNTESIS-RESUMEN DE LAS APORTACIONES

A1- NUEVAS EXPERIENCIAS DE PLANES Y POLÍTICAS TERRITORIALES Y URBANAS

En este primer bloque se agrupan aportaciones que presentan distintas escalas de análisis. Por una parte, nos encontramos con análisis y diagnósticos de la legislación y de los instrumentos de Ordenación del Territorio y urbanismo de algunas de las Comunidades Autónomas españolas. Es el caso de Aragón, en la ponencia presentada por Itxaro Latasa Zaballos y Peio Lozano Valencia; de Cantabria y de la Comunidad de Madrid, ambas a cargo de Esther Rando Burgos; de la Comunitat Valenciana, en la comunicación de José Vicente Sánchez Cabrera. Con un enfoque centrado específicamente en los instrumentos de OT, se ha presentado el panel de Agustín Martín Espinosa y Pablo Fidalgo García,

con una cartografía actualizada (2019) de planes regionales, subregionales y litorales de OT en el conjunto de España, que abre la sección III de esta relatoría. También centradas en los instrumentos de planificación, pero en su caso con un análisis de alguna experiencia o plan en particular, se han presentado experiencias como la del Plan Especial de Protección del Medio Físico andaluz, a cargo de Juan Garrido y José Manuel Soto; la del Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales del País Vasco, de Unai Fernández de Betoño; el Plan local de Cha das Caledoiras de Fogo, en Cabo Verde, a cargo de Rafael Daranas *et al.*, un espacio particular afectado por el riesgo volcánico. También, en este caso a escala local, centrado en a la ordenación urbana pormenorizada urbana, no la general estructurante de primer nivel, el Plan Especial de Directrices de Calidad Urbana, referido a algunos barrios de la ciudad de Valencia, a cargo de José Vicente Gregori y su equipo.

- **Instrumentos de Planificación Territorial en España.** *Agustín Martín Espinosa y Pablo Fidalgo García.*

Panel preparado por los autores en el que presenta una actualización, a fecha de 2019, de todos los instrumentos regionales, subregionales de primer nivel y de ordenación del litoral que han sido aprobados definitivamente en el conjunto de las 17 CCAA españolas. De su observación se deducen algunas conclusiones:

- en primer lugar el desigual comportamiento entre CCAA, derivado de su propia historia, con luchas, éxitos y fracasos (Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia); la situación de algunas de ellas queda relatada en algunas de las contribuciones presentadas en este IX CIOT
- el escaso porcentaje de la superficie cubierta por los instrumentos de nivel subregional, concentrados en aquellas CCAA con una mayor tradición planificadora (Andalucía, Asturias, Castilla y León, Cataluña, País Vasco y los insulares en ambos archipiélagos).

De forma indirecta cabe apuntar dos más:

- En primer lugar, la gran diferencia entre este mapa y el que mostrara los aprobados inicialmente, con una cobertura significativamente mayor, pero que cuesta de concretar con su aprobación definitiva, sometidos como están estos instrumentos a los contenciosos y a otros procedimientos que dilatan e incluso llegan a imposibilitar su aprobación definitiva; cualquiera que sea su ámbito territorial y autonómico.
- Finalmente, lo esporádico y poco continuado de este inventario, catálogo y cartografía sobre el estado de los instrumentos de OT, que arrancaba oficialmente en la web del Ministerio competente en Agricultura allá por el año 2007, volviendo con algunas actualizaciones por parte de trabajos de FUNDICOT en 2008, 2009 y 2011; los del proyecto de investigación GOBEFTER (Grupo de Investigación 'Gobierno y Desarrollo Local Sostenible' de la Universitat de València) con sendas actualizaciones en 2015 y 2017-2018; y esta última en el marco de la nueva Agenda Urbana Española.

Como conclusión cabe destacar que una mayor continuidad en el mantenimiento actualizado de esta información, de forma institucional y continua, resulta a todas luces necesaria.

- **La ordenación territorial en Aragón. Retrospectiva y prospectiva de una trayectoria irregular.** *Itxaro Latasa Zaballo y Peio Lozano Valencia.*

Excelente aportación cuya complejidad y riqueza de análisis merece una lectura detallada. El trabajo realiza un análisis de los principales hitos que han marcado la historia de la ordenación territorial de Aragón. Comunidad pionera cayó en la inacción, recobrando la iniciativa a partir del año 2014 con un nuevo instrumento regional de ordenación y la aprobación de una directriz para abordar uno de los mayores problemas de este territorio como es la demografía y la despoblación. Esta trayectoria irregular de la OT lleva a los autores a preguntarse por las razones, con el fin de aportar elementos nuevos para la reflexión sobre el futuro de la ordenación territorial en esta Comunidad.

Como sucede también otros casos, el escaso desarrollo de instrumentos de Ordenación (en este caso no es por desinterés político) contrasta con una actividad más intensa con respecto a la legislación de base. Así, el 24 de noviembre de 1992 el Gobierno de Aragón aprobó su primera Ley de Ordenación del Territorio, la LOTA, que entendía la OT, al estilo de la CEMAT, como un proceso de coordinación de las políticas de desarrollo socioeconómico, medio ambiente y patrimonio cultural con la ordenación de usos del suelo, para el desarrollo de los sectores económicos. A partir del análisis del texto de la Ley los autores señalan que la coordinación interadministrativa (a escala regional y estatal) y de la política territorial con la política sectorial, así como la necesidad de crear a la vez el instrumento de planificación y el de ejecución o gestión, fueron preocupaciones que estuvieron muy presentes en la elaboración de la ley.

La LOTA de 1992 había establecido que el proyecto de Directrices Generales debía aprobarse por la Diputación General en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley. Sin embargo, las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) no se aprobaron hasta 1998, y de 1998 a 2009 solo se elaborarían dos de las directrices parciales (Matarraña y Pirineo, las únicas aprobadas hasta el momento). Ya en 2009 se elaboró una nueva Ley de Ordenación del Territorio que estableció la caducidad de las DOT y su sustitución por la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA). Se justifica por la necesidad de crear un nuevo marco de referencia acorde a la evolución europea en materia de OT, considerando que el concepto ha cambiado. Aunque la Estrategia sigue teniendo el carácter marco y es jerárquicamente superior al resto de instrumentos de planificación, la aprobación de estos últimos no requiere la aprobación previa de la EOTA. También se aprovecha para presentar un nuevo instrumento de ordenación: los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón que, como en el caso de otras CCAA (Madrid, Comunitat Valenciana), abren la puerta a la iniciativa privada como promotora de la actividad de ordenación. Estas figuras de ordenación vienen a sustituir a los Procedimientos de Gestión Coordinada. El cambio en los nombres resulta muy significativo.

Más recientemente el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, aprobó el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTA). Desde entonces el Gobierno de Aragón ha aprobado dos normas importantes. En febrero de 2017 emitió un decreto-ley de modificación del texto refundido de la LOTA y en octubre de ese mismo año se aprobó la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación. La modificación de la LOTA de 2015 es mínima (afecta a solo dos artículos de la ley) pero es también significativa, consistente en facilitar

en todo lo posible la tramitación y puesta en marcha de los Planes y Proyectos de Interés General.

En síntesis, la política de OT en la C.A. de Aragón ha pasado por dos etapas bien diferenciadas. La primera se extiende desde la aprobación de la primera Ley de OT de 1992 hasta la segunda de 2014. El análisis de las normas e instrumentos de ordenación muestra que durante la primera de las etapas Aragón apostó con seriedad por la creación de una legislación marco y de unos instrumentos de desarrollo. Pero pese al esfuerzo, las realizaciones fueron muy escasas, casi con nulo desarrollo instrumental durante más de dos décadas. La segunda se inicia a partir de 2014, con un nuevo impulso a la política de OT. De 2014 a 2017 se aprobó la modificación de la LOTA, se aprobó después el texto refundido de la Ley, se promulgó la EOTA y la directriz de política demográfica y despoblación. Estas últimas realizaciones han profundizado casi exclusivamente en la línea de una planificación estratégica y de impulso a la actividad económica, lejos del estilo de una ordenación territorial estructural y reguladora típicas de las leyes de 1992 y 2009, pareciendo renunciar a la ordenación sistemática de su territorio y al establecimiento de las determinaciones que regulen la actividad con incidencia territorial.

- **Tres cuestiones jurídicas de actualidad en las políticas territoriales cántabras.** *Esther Rando Burgos.*

En este trabajo se presentan las principales novedades en el desarrollo de las políticas territoriales que han tenido lugar actualmente en Cantabria. Se analiza el nuevo marco legislativo en materia de OT y urbanismo que se viene elaborando, y refiere la tramitación del instrumento regional, el Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT), tras casi dos décadas desde su previsión en la Ley, o las recientes modificaciones en el Plan de Ordenación Litoral. Cuando han transcurrido más de tres lustros, respecto la Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria, a la que seguía la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria, se ha iniciado la tramitación de un nuevo cuerpo legal, el Anteproyecto de la Ley Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria. Ni el anteproyecto de ley ni el Plan regional son aún definitivos.

La Ley 2/2001 establecía tres instrumentos de planificación territorial: el Plan Regional de Ordenación Territorial, las Normas Urbanísticas Regionales y los Proyectos Singulares de Interés Regional. Esta regulación se completaba con la previsión contenida en su disposición adicional cuarta que recoge el Plan de Ordenación del Litoral. Este fue aprobado mediante Ley 2/2004, de 27 de septiembre. Comprende la totalidad del espacio litoral, integrado por el territorio de los 37 municipios costeros de Cantabria, excluyendo de sus ámbitos los suelos clasificados como urbanos o urbanizables con Plan Parcial aprobado o las áreas sometidas a algún régimen especial de protección por tratarse de algún espacio natural protegido o por contar con un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en vigor. Pretendía asegurar una protección efectiva e integral para el área costera, fijando criterios unitarios para el conjunto.

En 2010, por Decreto 62/2010, de 30 de septiembre, se aprobaban las Normas Urbanísticas Regionales, de carácter más urbanístico que propiamente de ordenación territorial, como reconoce el propio texto de la Ley 2/2001 cuando

señala en su exposición de motivos que, pese a su inclusión en el capítulo dedicado a la ordenación territorial, tiene un carácter más urbanístico, previendo tipologías, usos y contenidos urbanísticos (como sucede con la ley de la Comunidad de Madrid 1995).

El anteproyecto de la nueva ley mantiene los cuatro instrumentos indicados incorporando al articulado del cuerpo legal el Plan de Ordenación del Litoral, y añade dos nuevas categorías típicas en otras legislaciones autonómicas: los Planes Territoriales Parciales (subregionales de los que carecía hasta el momento) y los Planes Territoriales Especiales, en este último caso instrumentos para, desde la ordenación territorial, atender a determinadas materias sectoriales con clara incidencia en el territorio (de acuerdo con el art. 30 del citado anteproyecto: abastecimiento y saneamiento; ordenación de residuos; energía; infraestructuras de transporte y comunicación; protección y ordenación de las zonas de montaña; protección del paisaje, recursos naturales y medio rural; vivienda protegida de Cantabria; actividades productivas y turísticas; desarrollo rural y planificación forestal; equipamientos educativos, sanitarios y similares; zonas inundables). Además, amplía la posibilidad de aprobación de Planes Territoriales Especiales a cualesquiera otras competencias autonómicas; así, dispone: *“cualquiera otros vinculados a las atribuciones y competencias de las Consejerías del Gobierno de Cantabria”*. Ambos se aplican a ámbitos inferiores al regional (áreas y subáreas funcionales) que se concretan en el texto.

Como áreas intermedias, el PROT establece las áreas y subáreas funcionales, y otros ámbitos de planificación intermedia, integrados a su vez, por áreas urbanas y corredores de actividad económica. Se distinguen siete áreas funcionales y dieciséis subáreas funcionales. Por su parte, en la organización intermedia del territorio se definen las áreas urbanas y los corredores de actividad económica. En relación al patrimonio natural, el PROT contempla la creación y desarrollo de una “infraestructura verde” regional para su puesta en valor. Por último, el PROT trata de integrar el paisaje en su modelo territorial.

El modelo territorial que plantea el PROT parte, como expresamente recoge el documento, de hacer suyas las líneas fundamentales de la política territorial de la Unión Europea, convirtiéndolas en principios generales de la ordenación territorial en Cantabria. De esta forma se plantea lo que el PROT denomina un *“modelo 3x3”*, estructurado en torno a tres ejes principales y cada uno integrado por tres elementos: organización territorial (sistema de asentamientos, sistema económico y productivo, áreas territoriales intermedias); vertebración territorial (equipamientos, redes de infraestructuras, accesibilidad y movilidad sostenible); y, patrimonio territorial (patrimonio natural, patrimonio cultural y paisaje).

En relación con la ampliación y la modificación del POL, cabe destacar, por un lado, la flexibilidad prevista para facilitar, principalmente, la inclusión de nuevos suelos en su ámbito, lo que facilita adecuarse a las dinámicas territoriales y, se entiende, facilita el logro de una efectiva preservación del territorio costero.

Tras este repaso a los instrumentos previstos, la autora señala las principales cuestiones que a su juicio suscitan dudas en el anteproyecto: la escueta regulación dedicada a la ordenación territorial propiamente dicha (no urbanística); la omisión a la gestión de la ordenación territorial o gestión territorial y su

necesaria instrumentación; la no formulación de un adecuado y concreto marco regulatorio de la disciplina en la ordenación territorial que posibilite reaccionar frente a acciones u omisiones que pudieran afectar a su correcto desarrollo. Finalmente, la duplicidad existente entre el anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria y el anteproyecto de Ley del PROT en determinadas cuestiones.

- **La extraña relación de la Comunidad de Madrid con las políticas territoriales: un repaso y algunas propuestas.** *Esther Rando Burgos.*

La autora hace un repaso sobre el pasado y presente de las políticas territoriales en la Comunidad de Madrid. Tras un recorrido de los antecedentes (Plan Metropolitano de 1963, el COPLACO, Comunidad Autónoma y primeras leyes OT), pasa a apuntar algunas propuestas que permitan impulsar la OT en esta Comunidad y su efectiva implantación. Para ello centra su atención en algunas cuestiones imprescindibles para este objetivo como son la adecuación del marco legislativo a las condiciones actuales, la realidad metropolitana, la gobernanza territorial o las interrelaciones interautonómicas que tienen lugar entre Madrid y las CCAA limítrofes.

El impulso y firme apuesta por la OT en sus inicios, contrasta con el nulo desarrollo que ha tenido. Madrid fue la segunda Comunidad Autónoma en dotarse de una Ley de OT (Ley 10/1984, de 30 de mayo, de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid), tras Cataluña, apenas un año después de asumir la competencia en su Estatuto de Autonomía. Es sustituida por la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, actualmente vigente. En ella se opta por regular conjuntamente la OT y el urbanismo, abriendo una tendencia después generalizada en las legislaciones autonómicas. Sin embargo, pocos años después, en 2001, se produce un cambio de rumbo con la aprobación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. Esta ley opta por regular de manera independiente la competencia en urbanismo de la Comunidad Autónoma para lo que deroga expresamente los aspectos que sobre el particular contenía la Ley 9/1995. Señala la autora que lo que resulta discutible es el empleo de técnicas propiamente urbanísticas para ejecutar las previsiones contenidas en los instrumentos de planificación territorial. La OT ha de dotarse de sus propios instrumentos, independientes y separados de los tradicionalmente urbanísticos, para poner en marcha y ejecutar las acciones y actuaciones que desde la planificación territorial se prevén. Lo contrario lleva, como señalaba la propia Ley 9/1995, a depender de otra instancia administrativa para lograr las metas de la OT, aunque se establezcan instrumentos desde el nivel regional y se trate de legitimar actuaciones urbanísticas por su incidencia supramunicipal. La relevancia del concepto “gobierno del territorio” se convertía en piedra angular del modelo que plantea la Ley 9/1995. Para instrumentalizarlo, se articulaban dos “piezas” que constituían el objeto de la ley: la planificación regional (con el referente del Plan Regional de Estrategia Territorial) y la actividad urbanística directa y propia por parte de la Comunidad Autónoma (a través de las Actuaciones de Interés Regional).

Aquel año de 1995 se empieza a desarrollar el Plan Regional, de forma que se presenta un documento preparatorio (“Plan Regional de Estrategia Territorial. Documento Preparatorio de las bases”), al que seguirá el documento de bases (“Plan Regional de Estrategia Territorial. Bases”), aprobado por el Consejo de

Gobierno de la Comunidad de Madrid en fecha 20 de junio de 1996, pero paralizado desde entonces. Ello la sitúa entre las escasas CCAA que, hasta el momento, no se han dotado de algún instrumento de planificación territorial; a pesar de la objetiva necesidad: la Comunidad de Madrid acoge el área metropolitana más poblada de España y la tercera de la Unión Europea (tras Londres y París), es la tercera Comunidad Autónoma más poblada (tras Andalucía y Cataluña), y ocupa el primer puesto en densidad de población con una tendencia al alza (de los 648 hab/km² en 1996 ha pasado a los 810 en 2017, cuando la media nacional es de 92).

Las propuestas que la autora presenta para las futuras políticas territoriales de la Comunidad de Madrid son las siguientes:

- Creación de un marco legislativo actualizado y capaz de dar el preciso soporte jurídico a las incipientes y futuras necesidades: reunificar el marco legislativo de OT y urbanismo; prestar especial atención a la gestión territorial; apostar de manera decidida por la disciplina territorial.
- Atender la realidad metropolitana: además de la posible formalización jurídica de esta realidad, desde la ordenación del territorio debe atenderse a la misma y a la particularidad que de ella se desprende para su planificación a escala territorial.
- Gobernanza territorial: los cinco principios básicos de la nueva gobernanza (apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia) deben aplicarse en la elaboración de los instrumentos como medios legitimadores de las propias políticas públicas.
- Dar respuesta a la realidad de las relaciones con las Comunidades Autónomas limítrofes: fundamentalmente con Castilla-La Mancha y Castilla y León. Cada vez más es más frecuente que la población resida en una Comunidad Autónoma, con los claros ejemplos de Toledo o Segovia, y trabaje o desarrolle su actividad diaria en Madrid.
- Decidida y firme apuesta por las instancias político-administrativas.

- **Renovación y cambio en los instrumentos y leyes de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje en la Comunitat Valenciana; la nueva revisión de la LOTUP de 2019.** *José Vicente Sánchez Cabrera.*

El territorio valenciano fue uno de los que más contribuyó al desarrollo inmobiliario en la llamada década prodigiosa del urbanismo entre los años 1997-2007, siendo la tercera autonomía del Estado español en cuanto número de viviendas construidas. Documentos europeos y manifiestos de profesionales pusieron en tela de juicio las peores formas de hacer urbanismo en sus formas de contratación, transparencia y gestión. Tras dos décadas de expansión urbanística sin complejos, a partir de 2015 la Comunitat Valenciana trata de reorientar sus leyes y planes en favor de una gestión más prudente de su territorio. Aparecen nuevos planteamientos en forma de reformas legales y nuevos planes que insisten en la importancia de retornar al valor de lo público. Sin embargo, dice el autor, la mala praxis todavía hoy continúa, las lecciones de la crisis apenas han sido aprendidas (en clara alusión a la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje – LOTUP-) y, por tanto, deben tomarse medidas urgentes, claras y concretas, en forma de leyes y de nuevos mecanismos de gobernanza territorial y urbana. Es en este contexto que se van produciendo cambios en la legislación valenciana, la última de las cuales, de febrero de 2019, analiza el autor en su aportación.

Ante esta necesidad señalada, en la sesión plenaria de las Cortes valencianas del miércoles 16 de enero de 2019, se aprobaba el nuevo texto modificativo de la citada ley (1/2019, de 5 de febrero), profundamente modificada en sus tres libros, cinco capítulos y doce anexos; además de sus disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. El nuevo texto de la LOTUP de 2019 reconoce que hubo una clara hipertrofia en las leyes inmediatamente anteriores, cuando se gestaba el conocido como “*pack normativo*” (con más de 1.500 art. operativos) que tuvo lugar entre 2004-2006.

El nuevo texto de la Ley, que ya fuera inicialmente aligerado en 2014, resulta mucho más reformista en su modificación de 2019. La Comunitat Valenciana se dota así, de un nuevo cuerpo legal, con un espíritu, señala el autor, más social e intervencionista de la planificación. Con esta modificación también se da respuesta a las exigencias derivadas de otros cambios de legislación a nivel estatal, tales como la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

La modificación de la LOTUP de 2019 presenta una serie de novedades que refiere el autor:

- la nueva ley incide de forma decidida sobre la ciudad heredada, favoreciendo la rehabilitación del patrimonio edilicio cuando sea preciso, que incluye nuevos criterios en materia de ordenación e intervención en la igualdad entre hombres y mujeres (lo que se ha venido a llamar *urbanismo de género*)
- anuncia un nuevo régimen que debe favorecer las actuaciones de renovación, regeneración y rehabilitación en las ciudades, preparando nuevas intervenciones en el suelo urbanizado
- presenta como reto preservar el suelo de carácter rural, tanto por los valores ambientales o paisajísticos que presente, como por el valor del suelo rural productivo, íntimamente relacionado con el concepto de Infraestructura Verde y los servicios ambientales
- se establecen algunas modificaciones en el régimen del suelo no urbanizable que derivan de las necesidades que se han puesto de manifiesto en el período de aplicación de la norma, tales como la introducción de la vivienda vinculada a explotación agrícola o la forma de calcular el canon urbanístico de las Declaraciones de Interés Comunitario (DIC)
- otro de los problemas fundamentales en el ámbito rural ha sido la falta de control por parte de algunos municipios en materia de disciplina urbanística sobre el suelo no urbanizable. Ante ello, la ley contempla que podrá crearse una *Agència de Protecció del Territori*
- pone el foco de actuación en solares y tejidos urbanos obsoletos, infradotados o deteriorados, incluyendo también las posibles situaciones de vulnerabilidad social
- se han planteado nuevos estándares urbanísticos en beneficio del porcentaje de aprovechamiento urbanístico público, diferenciando un régimen específico para las actuaciones sujetas a regeneración y mejora de los entornos urbanos
- se refuerza también la figura del *Agente Rehabilitador* con más medios y mecanismos para cumplir con sus funciones, para el que debería pensarse quizá en un nuevo desarrollo reglamentario
- también refuerza la función y control público sobre los procesos de ocupación del territorio

- se eliminan las controvertidas ATE's (Actuaciones Territoriales Estratégicas), dando paso a los Proyectos de Inversión Estratégica Sostenible (PIES), para las que se espera un mayor control por parte de las instituciones públicas
- se modifican artículos precisos y concretos sobre órdenes de ejecución derivadas de situaciones entendidas como urgentes, adecuando, cuando sea posible, aquellas urbanizaciones sin finalizar en distinto grado de ejecución
- para ellas se prevé la posibilidad de realizar *reparcelaciones inversas*, la ampliación del plazo de urbanización, así como la subdivisión de las Unidades de Ejecución. La reparcelación inversa (reversión de la parcelación) supondrá *a priori* complicadas tareas de reposición y restauración para intentar llegar a situaciones justas y equilibradas para todas las partes (administración y propietarios de suelo que hayan podido sufrir procesos de repercusión de cargas en los procesos reparcelatorios)

Uno de los frentes más relevantes que plantea el nuevo texto es, como señala el autor, el que las actuaciones urbanísticas se ven favorecidas si se gestionan de forma directa por parte de las administraciones, otorgando preferencia a este modo de gestión frente a otros. Se pretende garantizar el control público de los crecimientos urbanísticos, evitando que los agentes urbanizadores privados puedan promover instrumentos de desarrollo que reclasifiquen nuevas piezas del territorio como suelo urbanizable, corrigiendo así una tendencia que se ha venido arrastrando desde 1995. Con ello se pretende atajar uno de los principales problemas del urbanismo valenciano: los crecimientos muchas veces descontrolados gracias a la excesiva flexibilización a la hora de transformar suelo al margen de la coherencia que deberían proponer los planes territoriales (en realidad inexistentes).

- **El decano de la planificación territorial en Andalucía: Seguimiento y evaluación del Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos (PEPMFC) para la provincia de Granada.** *Juan Garrido Clavero y José Manuel Soto Rueda.*

Señalan los autores que los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos (en adelante PEPMFC) formulados para cada una de las ocho provincias andaluzas, son los planes territoriales más antiguos de los vigentes en el contexto andaluz. Fueron una de las primeras políticas públicas adoptadas (1986-87) por la recién constituida Junta de Andalucía, que apostó entonces por una utilización y gestión planificadas de los recursos del medio de forma sostenible como forma de potenciar el desarrollo regional: *“Normativa de planeamiento de ámbito provincial que constituya el marco legal operativo a partir del cual regular los aprovechamientos sociales del territorio desde la perspectiva de la necesaria protección y conservación de sus características; y elaborar y compatibilizar las directrices de utilización y gestión de los recursos naturales de la provincia a fin de mejorar sus posibilidades de aprovechamiento a corto, medio y largo plazo”* (Dirección General de Urbanismo, Programa de PEPMFC de ámbito provincial, 1984).

El objetivo de la ponencia es el seguimiento y evaluación de los efectos del Plan desde dos puntos de vista: el análisis de políticas públicas, en concreto el seguimiento y evaluación de un plan territorial (el de Granada) y la síntesis territorial (según los autores, de forma integral, dinámica y recopilatoria). En este sentido representa una interesante aportación metodológica y diagnóstico de

caso. La metodología seguida se inspira en diversos documentos y técnicas: tanto para el análisis de las políticas públicas (en cuanto a contenidos del Plan se afrontan: diseño, gestión, resultados, impactos y calidad) como para la síntesis territorial (se analiza la evolución de los usos del suelo y el estudio de los actos públicos relacionados con la formulación e implementación del Plan). En este último sentido, para la provincia de Granada los autores han estudiado una muestra significativa de los planeamientos generales urbanísticos aprobados desde que el PEPMFC está vigente, buena parte de las autorizaciones de actuaciones en SNU concedidas o denegadas por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CPOTU) de Granada, algunas de las licencias urbanísticas otorgadas por los Ayuntamientos, las principales relaciones de éste con el resto de normativas, planes y programas planteados por la Administración, y la evolución de los usos del suelo entre 1984 y 2007.

Concluyen que, a grandes rasgos, puede hablarse de un cierto éxito en la implementación del PEPMFC en el planeamiento urbanístico provincial, si bien con luces y sombras. Entre lo positivo la consideración de estos espacios catalogados como SNU de Especial Protección por Planificación Territorial, lo que les ha eliminado de los procesos especulativos. Entre las sombras el elevado porcentaje de municipios sin planeamiento general (26%), lo que impide que las determinaciones del PEPMFC hayan llegado a la ordenación urbanística de todos los municipios, siendo pocos los casos en los que el inicial propósito del Plan (servir de lanzadera para la catalogación de futuros espacios) apenas haya surtido efecto. Con todo, del análisis de los otorgamientos de licencia urbanística se extrae que el PEPMFC ha sido protagonista tanto en municipios con espacios catalogados como en algunos municipios sin planeamiento.

Del análisis de las relaciones del PEPMFC con otras normativas, planes y programas, interpretan los autores que se está 'dejando morir' el Plan, acorralado, señalan, entre las derogaciones de los planes de ordenación del territorio de jerarquía superior (caso del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada y el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada), la progresiva implantación del planeamiento urbanístico del que siempre fue subsidiario y las políticas sectoriales más específicas y precisas. Así como por la indiferencia y el desconocimiento para la mayor parte de la ciudadanía. Sin embargo, lanzan la hipótesis de que cuanto más son las protecciones acumuladas sobre un mismo espacio mayor es su preservación, circunstancia que es fundamental para la supervivencia del PEPMFC, pues allá donde ya existen otras figuras o instrumentos de protección crea sinergias que favorecen esta finalidad. Los impactos producidos han sido mayoritariamente positivos y esperados, con particular repercusión de haber sido prácticamente la única guía para la protección del medio físico en toda Andalucía durante muchos años. También ha habido agradables sorpresas, como el hecho de que a partir del PEPMFC se constituyese el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, antecedente de la RENPA (Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía).

En cuanto al grado de cumplimiento de las determinaciones del PEPMFC, concluyen que: el instrumento fue bien diseñado pero no tan bien implementado, presentando en esta última fase deficiencias relacionadas con cuatro factores: a mayor plazo de ejecución menor cumplimiento; cuanto menos detalladamente y

menos pensando en su aplicación práctica se formularon las medidas de implementación menor garantía de éxito ha habido; cuanto mayores fueron los costes presupuestados para las propuestas menor ha sido su grado de ejecución; cuantos más agentes menos resultados.

- **Sobre el nuevo Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales del País Vasco.** *Unai Fernández de Betoño Sáenz de Lacuesta.*

El Gobierno Vasco ha aprobado en enero de 2018 el avance de la revisión parcial del Plan Territorial Sectorial de Actividades Económicas del País Vasco, en lo relativo a los grandes centros comerciales, un importante documento que condicionará el desarrollo urbanístico y territorial de la CAPV en los próximos años. Para el autor, el nuevo PTS ahonda en el proceso de flexibilización y liberalización paulatina de la ordenación territorial, haciendo recaer sobre los municipios gran parte de la responsabilidad decisoria sobre la implantación de nuevas superficies comerciales y sus ampliaciones.

La revisión del PTS está motivada por la sentencia del Tribunal Supremo (TS) español, de septiembre de 2015, que dio la razón a la empresa Unibail-Rodamco, propietaria de Garbera, un gran centro comercial situado en Donostia-San Sebastián (Gipuzkoa). El TS argumentó su fallo a favor de Unibail-Rodamco en base a la normativa estatal derivada de la directiva competencial europea Bolkestein, de 2006, que impide limitar, bajo razones exclusivamente económicas, los servicios ofrecidos en los Estados miembros de la Unión Europea. Constituye un claro ejemplo de cómo las cuestiones procedimentales pueden afectar unos buenos principios de ordenación. El PTS reconocía el potencial territorialmente desestabilizador de las grandes superficies comerciales, tanto en el modelo de ciudad como el sector terciario asentado en los centros urbanos y en los diferentes barrios de las ciudades. Por dicho motivo propuso limitar tanto la situación como el tamaño de los grandes centros comerciales. Pese a ello una norma de rango superior, UE, juega en este caso, con enfoque neoliberal, en contra de este proteccionismo.

La sentencia, de acuerdo con la citada Directiva Bolkestein, deja claro que los equipamientos comerciales no se pueden limitar en base a razones meramente económicas, pero dejaba una puerta abierta a dicha limitación siempre que esté lo suficientemente motivada por razones imperiosas de interés general, entre las que se encuentran la correcta ordenación del territorio y la protección del medioambiente y del entorno urbano y rural. Una oportunidad que ni el gobierno vasco ni el ayuntamiento de Donostia han sabido o querido aprovechar, como se analiza en la ponencia, mediante determinados vericuetos legales y procedimentales. Como señala el autor, el avance de la revisión parcial del PTS no se aprobó hasta finales de enero de 2018 y no sigue apenas el camino sugerido por la sentencia del TS. Es más, el nuevo PTS, deja de lado las superficies comerciales de entre 700 y 2.000 m² construidos, no las considera grandes, *cuando en 2004 sí lo eran*. No se atiende ni normativiza lo suficiente el nuevo fenómeno de la implantación casi sistemática de grandes superficies comerciales de más de 700 m² construidos, en las periferias industriales. Indica el autor que la mayor parte de ellas son monopolio de grandes fondos internacionales de inversión, multinacionales que cotizan en bolsa, entidades bancarias globales y sociedades de tipo SOCIMI (Sociedades Cotizadas

Anónimas de Inversión en el Mercado Inmobiliario). Todas ellas grandes empresas que a menudo se venden y compran entre ellas los centros comerciales como una mercancía más, demostrando que detrás de este fenómeno inmobiliario se esconden procesos especulación financiera. Por todo ello apunta a que el PTS debería promover, aunque fuera de modo experimental, la puesta en marcha de algún tipo de centro comercial que innovara no solo en la forma de la propiedad (propiedad pública y cesión temporal del suelo, propiedad en cooperativa bajo ciertas condiciones...) sino también en los productos allí comercializados (que fomentaran la agroecología y otros bienes de “kilómetro 0”).

El debate sobre el PTS volvió al Parlamento Vasco en 2018. Finalmente, el 14 de junio se votó a favor de una importante enmienda transaccional, que recogía varios requerimientos tales como la necesidad de limitar desde la ordenación del territorio la implantación y ampliación de los grandes centros comerciales; la sincronización de la Ley de Actividad Comercial y el nuevo PTS; la implantación de una moratoria provisional a las licencias de apertura y ampliación de grandes centros comerciales, hasta la aprobación definitiva de la revisión del PTS... Ello va a modificar el funcionamiento de las áreas funcionales, especialmente las del área central vasca. Sin embargo, aunque muy significativa políticamente, esta enmienda, al no ser estrictamente vinculante, no es de obligado cumplimiento. De hecho, así lo ha entendido el Ayuntamiento de Donostia, que, aun después de la resolución de la moratoria del Parlamento Vasco, ha continuado, entre otras, con la tramitación de la modificación puntual del PGOU para permitir la ampliación del centro comercial Garbera en otros 25.000 m² construidos. Ello es posible por dos motivos: el Gobierno Vasco no ha establecido normativa cautelar alguna para el periodo de revisión del Plan Sectorial, con lo que es posible la tramitación de varias modificaciones de los PGOU, y por la decisión de transferir todo poder de regulación de las grandes superficies sobre suelo residencial urbano y urbanizable a los municipios; en lugar de optar por haber normativizado también las superficies de aparcamiento de los grandes hipermercados por el impacto sobre la movilidad obligada que generan.

- **Plan Detallado de Chã das Caldeiras (Fogo, Cabo Verde): Ordenación en un enclave de alto riesgo volcánico.** *Rafael Jesús Daranas Carballo, Juan Alberto Bercedo Bello y Sixto Albelo Delgado.*

La ponencia presenta el sentido y contenidos de un ejemplo de instrumento de ordenación llevado a cabo mediante un acuerdo de cooperación internacional entre Cabo Verde y Canarias.

La redacción del Plan Detallado de Chã das Caldeiras (PDCC), así como, posteriormente, la elaboración de los estudios técnicos para la ejecución de la red viaria local y de los espacios libres, siempre bajo la supervisión directa del Ministerio de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Vivienda de Cabo Verde, corresponde al Instituto Nacional de Gestión del Territorio (INGT) y a Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental (GESPLAN). Todo ello bajo la necesaria coordinación interadministrativa con el gabinete técnico del Parque Natural do Fogo y de la Cámara Municipal de Santa Catarina do Fogo, además de los miembros internacionales (asesores externos).

El plan se desarrolla bajo el régimen jurídico que establece la Ley de “Bases de Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico” que regula las figuras de

planeamiento territorial. Según su orden jerárquico estas son: el Plan Director Municipal (PDM), el Plan de Desarrollo Urbano (PDU) y el Plan Detallado (PD). El comienzo de los trabajos estaba condicionado por la delimitación del ámbito de ordenación, ya que el Reglamento Nacional de Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico limita a 60 hectáreas el área de ordenación de los PD. Elemento fundamental para la elaboración de cualquier plan es la delimitación del área a ordenar, en este caso con especiales condicionantes: de seguridad, sociales, paisajísticos y medioambientales, institucionales, cartográficos (tras la última erupción, para lo cual se precisaba disponer de cartografía de alta precisión), toma de datos y constitución del equipo.

El Plan se adapta a las características locales para lograr reducir el riesgo volcánico de unos asentamientos que se han ido sucediendo espontáneamente durante los últimos años y tras diferentes erupciones volcánicas. Ello no ha sido obstáculo para una población local que convive con el riesgo y que ocupa el territorio de una manera irregular de forma continuada, haya o no erupción. Tras el desastre natural de 1995 y a pesar de la escasez de abastecimientos de servicios públicos básicos (saneamiento, agua, salud, educación...) que, por decisión gubernamental, no son establecidos, la población de Chã das Caldeiras sigue creciendo. Un ejemplo de cómo la legislación carece de eficacia cuando la población no la reconoce, en este caso por motivos de necesidad o de falta de alternativas. La población de Chã das Caldeiras para su subsistencia depende, principalmente, de los terrenos agrícolas y del turismo. Asume las destrucciones causadas por las coladas de lava como parte de la vida en el lugar, parte de su cultura y no renuncia a restablecer sus viviendas al pie del volcán. El proceso de reimplantación ha sido hasta la fecha completamente irregular: no ha tenido en cuenta ningún planeamiento urbano, ni la normativa vigente de ordenación municipal o de protección del Parque Natural, ni ha existido control técnico en la ocupación de viviendas afectadas por las erupciones.

Ante esta situación se prepara un Plan de acuerdo con el marco de acción internacional para la reducción del riesgo de desastres: Marco de Sendai 2015-2030. Dichas medidas aumentan la capacidad de gestión del riesgo, mediante una adecuada planificación de usos del suelo. Uno de los objetivos principales del Plan es "Establecer la ordenación en base a las necesidades de evacuación y de respuesta para reducir el riesgo volcánico", cuestión vinculada al objetivo 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Urbano Sostenible de Naciones Unidas ("lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles"). El Plan Detallado tiene por objeto la planificación urbanística de las localidades de Portela y Bangaeira, desde el punto de vista de la evacuación en caso de una posible situación de emergencia volcánica (plantea la creación de una vía principal, de carácter nacional, que las conecta con el exterior de la zona de riesgo en el menor tiempo posible a través de dos rutas de evacuación alternativas). Otros objetivos son evitar que continúe el impacto que los actuales procesos edificatorios están causando sobre el medio, así como mejorar las condiciones de habitabilidad y de integración paisajística de las viviendas ya construidas. Para ello, se fija una capacidad de carga máxima a partir de unos escenarios de crecimiento de la población.

Por otro lado, se establecen dos espacios libres públicos, situados de manera que la distancia máxima a recorrer hasta ellos, desde cualquier punto en el interior del

ámbito, no supera los 500 m o cinco minutos a pie. Éstos, además de servir como espacios de relación, fomentando la cohesión social, se desarrollan unas tipologías residenciales que se adaptan a las necesidades de cada núcleo familiar, permitiendo el crecimiento de éstas mediante el anexo de módulos. Tras la aprobación del Plan Detallado y como apoyo para el desarrollo integrado de los proyectos vinculados a las infraestructuras, las dotaciones y las viviendas se constituyó el Gabinete técnico de apoyo al PDCC.

- **La actividad urbanística en la ciudad consolidada.** *José Vicente Gregori Ferrer, María José García Jiménez, María José Belén Hernández Nieto y Ana Tomás Estellés.*

Sin posibilidades ni voluntad de realizar un nuevo PGOU que sustituya el de 1988, actualmente vigente, y habiendo transitado por diversas legislaciones territoriales (de la Ley de OT y de Protección del Paisaje de 2004 a la actual Ley de OT, Urbanismo y Paisaje de 2014, recientemente revisada en febrero de 2019) y urbanísticas (LRAU de 2004 y LUV de 2005), el Ayuntamiento de Valencia, decidió iniciar no una revisión del Plan General Estructural, de los elementos estructurantes de primer nivel y de reclasificaciones del suelo, sino centrarse, de forma más operativa y menos conflictiva, en principio, en la ordenación pormenorizada; un proceso, el de revisión de la ordenación pormenorizada que iniciaba en 2016. Es así que en 2018 ha llegado a aprobar un Plan Especial de Directrices de Calidad Urbana (PED), que revisa el planeamiento urbanístico en la ciudad consolidada, teniendo como criterios básicos la implantación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030, la limitación de la ocupación de suelo y la mejora de la ciudad existente mediante actuaciones de regeneración urbana. No incrementar la ocupación de suelo, la mejora de la calidad de vida en la ciudad consolidada a partir de un mejor equilibrio dotacional, la habitabilidad del espacio público (llegando también a considerar la Infraestructura Verde de carácter supramunicipal que se plantea como elemento clave en algunos de los instrumentos de OT, competencia en este caso del gobierno regional) y el acceso a la vivienda, han sido las bases que han guiado la elaboración de este documento marco de planeamiento en una serie de barrios (más centrales) de la ciudad de Valencia.

En su planteamiento, por tanto, se intercalan y coordinan, tomándose en consideración para su preparación, diferentes escalas e instrumentos: Planes de Acción Territorial (Planes de OT subregionales) tales como los ya citados de la Huerta, del Litoral, el Metropolitano; los planes a escala de ciudad (Plan General Estructurante y Planes sectoriales) y a escala de barrio (Plan de Área, Planes de Reforma Interior y Planes Especiales). Se ha pasado así de un enfoque de actuaciones urbanísticas singulares por separado a un nuevo enfoque que pretende un planteamiento de actuación coordinado y de conjunto, sistémico (modelo polinuclear, a partir de lo que se denominan Áreas Funcionales definidas como ámbitos territoriales con una extensión que cubre las áreas de influencia de los dotaciones de proximidad permitiendo su accesibilidad mediante medios sostenibles), en consonancia con otros instrumentos de planteamiento de distintas escalas; pero repensando la ciudad desde las escalas de proximidad, a escala humana y para los residentes. Para ello, y una vez definidas dichas Áreas Funcionales, se ha diseñado una metodología propia (en cuatro etapas: objetivos, indicadores, resultados, diagnóstico de la calidad urbana perseguida (con tres escenarios, el de mínimos, el promedio de la ciudad y el deseado); como se

explican y detallan en la ponencia). A partir de ello se llega a un documento de Plan que otorgue seguridad jurídica a las actuaciones revisadas, tanto el Plan Especial de Directrices de Calidad Urbana de València como los Planes de Área Funcional (PAF), que desarrollan el primero en cada ámbito. El PAF es el instrumento, con una doble dimensión 'urbano-estratégica' (según califican los/as autores/as), a partir del que se llega a revisar la ordenación pormenorizada del planeamiento vigente, de acuerdo con las directrices del PED en una o varias áreas funcionales, y sus determinaciones supondrán su actualización o modificación, consolidando esa visión de retroalimentación (medir-actuar-volver a medir). Estratégica al desarrollar las directrices del PED y urbanística porque contiene la revisión de la ordenación pormenorizada.

El objetivo de la regeneración urbana no solo es planificar sino sobre todo y principalmente intervenir. Las directrices se concretan e implantan mediante las correspondientes propuestas de actuación que, una vez organizadas, conforman las intervenciones de regeneración urbana. La agrupación de intervenciones en propuestas, permite implantar cada Propuesta de Actuación por fases, con un objetivo claro y evitando así duplicidades, descoordinación o intervenciones innecesarias. Estas propuestas no son completamente cerradas sino revisables a partir de los pertinentes procedimientos de participación ciudadana. Las propuestas de intervención representan el tercer componente que sigue, y cierra, la metodología y el documento de Plan previos.

A2- CAMBIOS DE USOS DEL SUELO Y SUS EFECTOS

La ponencia dedicada a las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario de Canarias, de Gustavo Pestana *et al.*, acompañada de su respectivo panel, marca la transición de los instrumentos de OT citados en el anterior epígrafe y el nuevo foco hacia la forma en que se ordenan y debieran producirse, o de hecho se producen provocando en ocasiones efectos no deseados, los cambios de usos del suelo. Dentro de los suelos no urbanizables, han tenido un protagonismo especial en los suelos rurales. Tanto desde la perspectiva de su ocupación de forma irregular, lo que ha dado lugar a algunas nuevas formas de control (ponencia de Antonio Montiel y Eduardo García de Leonardo Tobarra sobre los nuevos instrumentos de protección del SNU en la Comunitat Valenciana y comunicación de los mismos autores sobre los sectores de recuperación de la Huerta de Valencia); como excesivamente permisiva, con los consiguientes efectos de pérdida de biodiversidad y de potencial productivo (justamente lo que trata de potenciar las directrices canarias de la primera de las ponencias referidas en este epígrafe y la de Juan Garrido Clavero sobre la Vega de Granada). Es el caso de las ponencias de Estela E. Salazar *et al.* sobre los conflictos provocados en el Distrito Metropolitano de Quito, la de Carlos Añó *et al.* sobre el sellado de suelos agrícolas en el entorno de la ciudad de Valencia, la ponencia, y respectivo panel, de M^a Soledad Rodríguez Leal *et al.* sobre la ocupación de suelo rústico y su transformación en el caso de Cantabria, y la de Antonio Bezanilla también sobre la urbanización del medio rural cántabro).

- **Las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario de Canarias. Un enfoque singular en el marco de la ordenación del territorio de Canarias.** Gustavo Pestana Pérez, Patricia Aranda Marcellán, Inés Queralt Garrigós, Rafael Jesús Daranas Carballo, Wladimiro Gaspar Sosa, Eduardo Martínez Díaz y Miguel Rubén Sánchez Guardia.

La Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias recoge el interés por ordenar y potenciar la actividad agraria, reforzando el carácter estratégico de esta actividad para el Archipiélago, manteniendo los principios de sostenibilidad (en conexión con la Agenda 2030, más en concreto con las metas 7.2, 8.3 y 8.9, tal y como se relata en el tercer epígrafe de la ponencia) y de protección de los suelos agrarios. De acuerdo con la citada ley, las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario (DOSA) son el instrumento de alcance regional para la regulación de dicho suelo. Su redacción corresponde a la Consejería de Agricultura, que pasa así a participar de forma activa en la política de OT, con un instrumento singular en el sistema de planeamiento de Canarias. Ello plantea la duda del alcance de su ordenación y el reto de la coordinación, ya que una extralimitación del mismo podría determinar su nulidad, según dispone el artículo 81.3 de la Ley 4/2017. Las DOSA pueden establecer criterios básicos de ordenación y gestión de los suelos agrarios, de manera discrecional, siempre que se trate de “medidas territoriales de alcance autonómico”, no pudiendo fijar criterios aplicables exclusivamente a una isla, ámbito supramunicipal o municipio. Pero podrán facilitar a estos municipios unos criterios de ordenación básicos, determinados en función de las propias necesidades del sector agrario, cosa que los planes generales, con un tradicional y marcado enfoque urbanístico, no hacen. Las DOSA se sitúan en la cúspide del sistema de planeamiento canario, siendo sus determinaciones de directa aplicación para cualquier instrumento jerárquicamente inferior, tales como los planes insulares o los planes generales. La preparación de este documento de Directrices deberá tener en cuenta la diversidad de sistemas agrarios e instrumentos de OT que existen en el Archipiélago canario. Hasta que se aprueben, el departamento competente en materia de agricultura deberá emitir informe preceptivo sobre cualquier instrumento de ordenación de ámbito insular y municipal (referidos en el tercer punto de la ponencia) que afecte a los suelos identificados en el Mapa de Cultivos de Canarias (información disponible en el Sistema de Información Territorial de Canarias –SITCAN-, tal y como se detalla en el epígrafe 3.1 de la ponencia). El suelo rústico de protección agraria se zonifica en función del tipo de agricultura que en ellos se desarrolla, distinguiendo claramente entre: una agricultura “tradicional” (protagonista del ‘paisaje agrario’ canario, vinculada al autoconsumo, a cultivos de papa o viña, que dan lugar a un modelo sobre el que se sostienen las zonas rurales de las Islas, con bajos niveles de mecanización y buena integración paisajística), zonas en la que se suelen prohibir los movimientos de tierras y las construcciones; en contraposición a ella, la agricultura “intensiva”; finalmente suelos sin cultivar o abandonados.

En los últimos apartados, epígrafe 3.3., se presenta un análisis de cómo el suelo agrario es tratado en las determinaciones de los planes generales, afectando sus posibilidades de desarrollo y a las posibles formas de ocupación de las edificaciones sobre el suelo agrario. Para ello se elabora una base de datos que recoge: los valores de los diferentes parámetros establecidos en el suelo rústico para las construcciones, infraestructuras, obras e instalaciones relativas a la actividad agraria. A partir de estos resultados se plantean algunas cuestiones a tener en cuenta en las posibles futuras transformaciones del suelo, tales como que:

- desde un punto de vista agronómico y de conservación del suelo agrario, ninguna de las construcciones es necesaria si no existe cultivo, por lo que

debiera establecerse como requisito primordial la existencia de un proyecto de explotación que justificara su construcción

- el establecimiento de la edificabilidad máxima en función de la superficie total de la parcela o explotación agraria no es técnicamente justificable
- se confunden indebidamente los términos de parcela y explotación agrícola, que son utilizados de forma indiferente, sin atender a la realidad de la estructura de las explotaciones agrícolas ni a lo establecido en la legislación vigente.

-
De acuerdo con lo establecido en el primer punto de la Sección Cuarta del Capítulo I del Anexo del Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias, los objetivos de cualquier plan son alterables con el paso del tiempo (atendiendo al principio de flexibilidad); esto también aplica a las DOSA. Entre sus objetivos, establecidos por el Gobierno de Canarias, figuran:

- la definición de los criterios básicos de ordenación y gestión del suelo agrario y de los criterios de clasificación y categorización de los suelos agrarios
- fijar objetivos y estándares generales de las actuaciones y actividades de relevancia territorial que afecten a los suelos agrarios, conciliando preservación y desarrollo
- elaborar criterios de proporción y adecuación de los usos, actividades y construcciones complementarias
- crear la figura de Parque Agrario en caso de que existan suelos cuyos agrosistemas presenten valores relevantes de carácter etnográfico, cultural o paisajístico, evitando su abandono, a través de la aplicación preferente y diferenciada de medidas de política agraria. Las DOSA permiten delimitar las características físicas generales de esta figura, o su gestión del suelo agrario, pero deben remitir, no obstante, a otros instrumentos para cuestiones tales como su delimitación gráfica (como se detalla en el punto 4 de la ponencia).

- **Nuevos instrumentos de protección del suelo no urbanizable en la Comunitat Valenciana.** *Antonio Montiel y Eduardo García de Leonardo Tobarra.*

La reciente reforma de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (LOTUP), en febrero de 2019, ha sido de gran calado y, entre otras cuestiones (a algunas de las cuales ya se ha aludido en la aportación de José Vicente Sánchez Cabrera en el bloque anterior) incluye dos que resultan especialmente relevantes y cuyo análisis constituye el objeto de este trabajo: las medidas previstas para la eventual regularización de construcciones ilegales que cumplan determinados requisitos; pero también, esta vez de forma proactiva en lugar de reactiva, la creación de una Agencia Valenciana de Protección del Territorio (cabe señalar, con el antecedente de la *Axencia de Protección da Legalidade Urbanística* gallega, la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural de Canarias, la Agencia de Defensa del Territorio de Mallorca y el Consorcio para la Protección de la Legalidad Urbanística en Suelo Rústico de la isla de Menorca) que vele por el cumplimiento de la legalidad urbanística que sirva para evitar una nueva situación de desorden territorial como la que se padece, con graves consecuencias ambientales pero también jurídicas y sociales, de carácter histórico en la Comunidad Valenciana (en torno a las 400.000 unidades de construcciones diseminadas ilegales en suelo no urbanizable –rústico- de la

Comunitat Valenciana), como también en Andalucía la comunidad pionera a la hora de abordar el problema (Decreto 2/2012, de 30 de enero y la posterior Ley 6/2016, de 1 de agosto, que modificaba la Ley 7/2002 que amparaba el citado Decreto, que fijaba en 6 años el plazo para legalizarlas, 15 en el valenciano – plazos que no aplican a actuaciones sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes, viales, espacios libres o usos dotacionales públicos, terrenos o edificios que pertenezcan al dominio público o estén catalogados, parcelaciones en suelo no urbanizable u otras actuaciones en SNU sujeto a protección-). Una comparación de ambos modelos, el andaluz (más exigente) y el valenciano propuesto, se analiza en el segundo punto del trabajo. En ambos casos se opta por su regularización, incorporando el ámbito afectado –sin capacidad de ampliación alguna- a la ordenación urbanística municipal a través de la revisión del planeamiento y los instrumentos de desarrollo necesarios para su urbanización, asumiendo los propietarios todas las cargas urbanísticas exigibles como condición previa a la solicitud.

Recuerdan los autores que la aparición de este problema tiene mucho que ver tanto con las debilidades técnicas y de recursos de las administraciones locales, como también con la falta de voluntad política; tanto de las administraciones locales, para afrontar su responsabilidad en materia de legislación y disciplina urbanística, como de la autonómica, bien a la hora de prestar prestación de asistencia y colaboración a los municipios en materia urbanística bien a la hora de ejercer su competencia de protección de la legalidad urbanística y el ejercicio de su potestad sancionadora en las infracciones cometidas en suelo no urbanizable (arts. artículos 266, 267 y 268 de la LOTUP). La LOTUP, en su primera versión de 2014, plateaba una suerte de “amnistía urbanística”, sin distinguir *a priori* entre viviendas y edificaciones dedicadas a otros usos, ni tampoco en el hecho de que la edificación pudiese ubicarse en SNU común o protegido. Se producía una asimilación incondicionada entre edificaciones en situación de ilegalidad, ya sea ésta originaria o sobrevenida por cambios en el planeamiento, y aquellas nacidas con sujeción a las condiciones y limitaciones derivadas del planeamiento y con observancia de las obligaciones impuestas a sus promotores.

Esto ha cambiado sustantivamente con la última reforma de 2019, al definir el régimen de las actuaciones de minimización del impacto territorial aplicable a las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable (que se analiza en el último epígrafe del segundo punto del texto). Hay un aspecto de esta reforma en materia de edificaciones aisladas en SNU que resulta pionera en España, y es la de eliminar completamente la caducidad: toda actuación ilegal debe ser restaurada a legalidad urbanística vigente reponiéndose el suelo al estado anterior. Con ello se trata de evitar que pueda replicarse el comportamiento habitual hasta la fecha.

En cuanto a la Agencia Valenciana de Protección del Territorio, como ente para la protección del SNU frente a la urbanización ilegal, su creación se preveía en la disposición adicional tercera de la LOTUP (como organismo público de naturaleza consorcial a la que correspondería el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de disciplina urbanística). Su objetivo será aplicar la disciplina urbanística en caso de infracciones graves o muy graves en SNU, común o protegido, en el territorio de los municipios que se adhieran al consorcio suscribiendo del convenio marco redactado a tal fin; y las que de acuerdo con las competencias atribuidas por la LOTUP a la Generalitat Valenciana en los municipios no adscritos. Sus funciones serán: la inspección; el inicio, tramitación,

resolución y ejecución de los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística; los procedimientos sancionadores urbanísticos; la impugnación de licencias municipales, presuntamente ilegales ante la jurisdicción contencioso administrativa. La Agencia deberá estar en pleno funcionamiento en el plazo de un año desde la entrada en vigor; estará por ver si ve la luz o no, como en otros casos como el Observatorio del Territorio y el Paisaje, materias para las que esta reforma no rectifica sobre el bloqueo que se planteó en resoluciones anteriores y que se echa muy en falta para la práctica de la OT en la Comunitat Valenciana, que no abandona su tradicional enfoque urbanístico que la ha venido caracterizando desde finales de la década de los años 1980.

- **Los sectores de recuperación de la Huerta de València.** *Eduardo García de Leonardo Tobarra y Antonio Montiel.*

El sector de recuperación es un instrumento de nueva creación cuya regulación recoge el recientemente aprobado Plan de Acción Territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València (PATH). Este Plan es uno de los tres elementos, junto con el Plan de Desarrollo Agrario (Capítulo VII) y el Consejo de la Huerta de Valencia (Capítulo VI) de la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València. El Plan trata de dar respuesta a estos suelos caracterizados por la existencia de edificaciones y tierras de cultivo degradadas.

El espacio de la Huerta ha sido un espacio emblemático cuya protección ha conocido diversas iniciativas: dictamen del Consell Valencià de Cultura sobre la conservación de la Huerta de València de mayo de 2000; presentación en el año 2001 de una iniciativa legislativa popular, apoyada por más de 117.000 firmas, que promovía una proposición de ley reguladora del proceso de ordenación y protección de la Huerta de València como espacio natural protegido; rechazada por la Mesa de las Cortes Valencianas del momento, que adujo que se estaba trabajando en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP) que disponía la elaboración de unos Planes de OT subregionales, entre ellos el Plan de Acción Territorial de la Huerta de València (el primer documento de PAT sometido a evaluación ambiental estratégica (EAE) en la Comunitat Valenciana). Su objetivo principal era compatibilizar la protección de las áreas de valor de la huerta metropolitana de València con un desarrollo urbano y socioeconómico sostenible. Este objetivo se desglosa en una serie de objetivos específicos, destacando: orientar el crecimiento de las áreas urbanas existentes; el mantenimiento de la actividad agrícola; la revitalización del espacio agrícola introduciendo nuevas actividades económicas sostenibles; la protección y puesta en valor del patrimonio cultural y del paisaje. Las limitaciones del documento para ordenar un espacio tan complejo como es el área metropolitana de València se reconocían por el propio documento, por lo que se propuso la elaboración de un proyecto de Ley de la Huerta con el fin de reforzar el modelo de protección propuesto por el PAT.

Uno de los elementos más controvertidos del documento inicial de aquel primer PAT de la Huerta era la figura de las “reservas de estudio”: espacios de huerta que conservaban la clasificación de urbanizable establecida por el planeamiento general de los municipios, en previsión de posibles crecimientos urbanísticos. También renunciaba a considerar la protección de las pequeñas superficies de trama verde de huerta más pequeñas situadas en los intersticios de suelo

transformado yendo incluso más lejos al desproteger incluso SNU protegido agrícola que ya figuraba en planes urbanísticos vigentes como suelo no urbanizable, basándose en la información suministrada por los municipios o en diversos documentos de Concierto Previo que no se sometieron a EAE. Todo ello sin una auténtica visión metropolitana de conjunto, lo que contribuía el hecho de no considerar en su redacción el efecto de las infraestructuras. Nunca fue aprobado, pese que los trámites se habían concluido en 2011 (los autores refieren motivaciones políticas, tanto el desinterés como las presiones de los principales municipios, como el de la capital provincial, que estaban en proceso de revisión de su PGOU, en sentido claramente expansionista) hasta el actual (PATH) aprobado en diciembre de 2018.

Con el cambio de gobierno regional, en mayo de 2015, se iniciaba un cambio de intenciones y de rumbo. En octubre de 2016 se sometió a información pública un anteproyecto de Ley de la Huerta. Pocos meses después de un nuevo impulso a la tramitación del ahora denominado PAT de ordenación y dinamización de la Huerta de València, esta vez acompañado de los trabajos para la elaboración de un PAT Metropolitano de València, actualmente en tramitación (junto con los otros dos de carácter metropolitano: el de Alicante y de Elche, y el de Castellón). Finalmente, por Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell, el PATH se aprobaba definitivamente. Desaparecían una buena parte de las anteriores “reservas de estudio”. Algunas se han renombrado como “zonas rurales comunes”, conservando la clasificación y zonificación establecidas en el planeamiento municipal; otras se transforman en los ahora “sectores de recuperación”, que regula la nueva Ley 5/2018 de la Huerta.

Los sectores de recuperación, que el documento del PAT ha identificado y concentrado en cinco municipios, entre ellos el de Valencia, son espacios amplios de huerta que lindan con suelo urbanizado en los que: o bien existen edificaciones en situación de ruina o “en mal estado de conservación”, o bien se trata de terrenos agrícolas “degradados”. Según la Ley 5/2018 y el PAT, éstos pueden destinarse en un tercio de su superficie como máximo a su transformación urbanística, debiendo mantener como mínimo los dos tercios restantes como parcelas cultivables con buen uso. El documento del PATH les asigna una concreta edificabilidad bruta máxima y una superficie máxima donde localizar la transformación urbanística y su uso (residencial y/o terciario). El artículo 33.4 de la Ley 5/2018 prevé un incentivo para estos ámbitos definidos por el PAT: en los espacios donde se conserve la huerta primigenia preexistente que el PAT no clasifique como SNU por estar rodeados de trama urbana o infraestructuras, si el planeamiento urbanístico municipal conserva más del 50% de dicha huerta como dotación pública, se beneficiaría de reducciones de estándares y otros beneficios previstos en su art. 35. Como advierten los autores, los arts. 34 a 37 están siendo objeto de negociación en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, concretamente en algunos de los contenidos de la Ley que afectan a las posibles exenciones de estándares urbanísticos.

Entre otras especificidades que relatan los autores para estos sectores figuran las que se dan en el régimen aplicable a la reparcelación. Se prevé la posibilidad de adjudicar a cada propietario una parte de aprovechamiento agrícola y otra de

aprovechamiento urbanístico; así como la posibilidad de establecer coeficientes de equivalencia para adjudicar a los propietarios una proporción superior de aprovechamiento agrícola en detrimento del aprovechamiento urbanístico para poder mantener el parcelario agrícola tradicional.

- **Los cambios en el uso del suelo, el consumo del espacio y los conflictos territoriales en el Distrito Metropolitano de Quito entre los años 1986-2015 y un escenario de simulación al 2050.** *Esthela Salazar Proaño, Cristián Henríquez, Jorge Qüense y Gustavo Durán.*

La comunicación presenta las transformaciones que la ciudad de Quito ha venido experimentando, con un comportamiento que los autores asemejan al de otras ciudades globales: con largos períodos de suburbanización y crecimiento horizontal, siguiente revalorización de la vida urbana en los centros, nueva atracción por la vivienda suburbana. La ponencia constituye un nuevo ejemplo de la captura del espacio rural para usos urbanos, fruto del crecimiento metropolitano, lo que ha conducido a la segregación socio-económica en la que los terranientes de los espacios rurales próximos a la ciudad acumulan los beneficios y se convierten en ‘terranientes urbanos’ capaces de apropiarse de los beneficios de esta urbanización. Este proceso acaba repercutiendo no solo sobre el espacio agrario sino también sobre el natural. Las áreas de conservación sufren una reducción o deterioro de su capital natural, como también disminuyen los suelos agrícolas en el cinturón metropolitano: lo rural pasa a urbano y lo natural a agrario.

- **El medio rural en Cantabria. Urbanismo de emergencia.** *Antonio Bezanilla Cacicedo.*

El espacio rural remoto de Cantabria, alejado de la franja litoral, se enfrenta, como en otras partes de España, a un proceso de vaciado demográfico y despoblamiento. A partir de 2012 (Ley de Cantabria 3/2012, de 21 de junio, de modificación de la LSC.2/01), tras el estallido de la crisis inmobiliaria, estos espacios se han convertido en objeto de deseo, permitiéndose la edificación familiar y la destinada al uso de ocio y turismo rural en los entornos inmediatos de estos núcleos rurales (en coronas en torno al suelo urbano con unas dimensiones de 100-200 metros, lo que no requiere la modificación del PGOU). Ello plantea, como recoge el autor, la conflictiva cuestión de qué es primero, si el mantenimiento de oportunidades en estos espacios o la aplicación de criterios más restrictivos de acuerdo con las normas urbanísticas y territoriales al uso, que tienden a limitar estos crecimientos (en especial, y para los espacios rurales la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural que fomentaba la rehabilitación y la lucha contra la urbanización dispersa); de ahí que se hable de ‘urbanismo de emergencia’. Sin embargo, la realidad cántabra ha acabado siendo diferente. Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, la Ley de Cantabria 2/2009, de 3 de julio, de modificación de la LSC.2/01, elevó a rango de ley que el suelo urbanizable no era la forma de conseguir desarrollos y que debía actuarse también sobre el suelo rústico, hasta entonces (desde hacía ocho años) estrictamente protegido para impedir que se pudiera construir sobre él. Para ello se definieron los Planes Especiales en Suelo Rústico, dada la particular situación y condiciones de Cantabria, se decía en la Ley.

Estos Planes, tras un proceso de análisis previo, facilitarían el cambio de calificación del suelo rústico de especial protección por suelo rústico de protección

ordinaria, y de proponer criterios para la construcción dentro de su ámbito de vivienda unifamiliar aislada y otros tipos de usos y construcciones acordes con el Preámbulo de la Ley en los territorios próximos a los núcleos urbanos o tradicionales (que se pueden ampliarse a los de condición rural de acuerdo con la disposición Transitoria Segunda de la inicial LSC.2/01). En suma, casi toda la comunidad autónoma podría ser urbanizable; una especie de *tabula rasa* para el suelo urbano en el medio rural, señala el autor; y recuerda el expansionismo de urbanizable del paquete asociado a la anterior Ley del Suelo de 1998. Esta circunstancia, y los derechos creados para propietarios y promotores, podrá interpretarse como una de las razones que han contribuido a paralizar la aprobación de las PROT de Cantabria recientemente redactadas y presentadas a discusión pública.

La nueva Ley de Cantabria 3/2012, de 21 de junio, por la que se modifica la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, en su preámbulo establecía que “... *el modelo de crecimiento que se propone con esta reforma legal es la del desarrollo moderado y sostenible en torno a los núcleos existentes, que es la forma de crecimiento tradicional de los núcleos rurales... mediante viviendas unifamiliares aisladas, que perpetúan y arraigan en el terreno las relaciones sociales y familiares posibilitando y favoreciendo la fijación de la población en el territorio, y también mediante instalaciones en las que puedan llevarse a cabo actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural que aportan un indudable valor al medio rural*”. Esta LSC.3/12 supuso la incorporación al texto entonces vigente de la LSC.2/01, de una gran modificación en la Disposición Transitoria Novena (que prohibía expresamente en 2001 la construcción de vivienda unifamiliar en suelo rústico). En los últimos siete años, en especial en los cuatro finales, dice el autor, esta nueva redacción de la DT.9 ha conseguido que el suelo rústico sea el foco de atracción del promotor de vivienda familiar aislada. Se ha autorizado la construcción en Cantabria de casi unas quinientas viviendas de las cuales no existe una estadística, rompiendo así muchos de los esquemas tradicionales del urbanismo.

Más allá del urbanismo, como posible control al mismo, cabe pensar en las directrices previas de leyes vigentes (la LMR.45/07, la propia LSC.2/01), así como todas las legislaciones sectoriales de carácter ambiental y natural relacionadas con el paisaje, el patrimonio y la Naturaleza (Ley de Cantabria 4/2014, de 22 de diciembre, del paisaje (LPJ.4/14); en algunos supuestos la Ley de Cantabria 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria (LPC.11/98); la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de conservación de la Naturaleza de Cantabria (LCN.4/06)). Pero para ello esos documentos mencionados, en especial los del Paisaje, debe ser concretados de forma que los planeamientos generales municipales puedan incorporar determinaciones sobre paisaje como forma de controlar este urbanismo disperso. En este sentido, cita el autor las Directrices del Paisaje o el Catálogo de Paisajes Relevantes, ya en una primera fase de tramitación tras su informe favorable para su aprobación inicial por la CROTU en su sesión de fecha 30 de noviembre de 2018 (publicación en el BOC_242, de 13 de diciembre de 2018).

La ponencia se cierra introduciendo en el debate el tema de la arquitectura, como resultado final edificado de lo que la legislación podría llegar a permitir y que, de

hecho, ahora mismo ya permite en Cantabria, en el medio rural, refiriendo lo que al respecto establece la '*National Planning Policy Framework*' británica, vigente desde julio de 2018, sobre la necesidad de preservar un diseño de calidad, pero adaptado al contexto y a la tradición, más importante que ser original pero descontextualizado.

- **Crecimiento urbano y degradación de suelos por sellado antropogénico en la Comunidad Valenciana.** *Carlos Añó Vidal, Antonio Valera Lozano y Juan Sánchez Díaz.*

En su ponencia los autores analizan la evolución experimentada en el proceso de sellado antropogénico que conduce a la degradación, e incluso desaparición, del edafosistema en las llanuras litorales donde se concentran los principales centros urbanos y metropolitanos, los suelos más fértiles de la Comunitat Valenciana, con especial atención al entorno de la ciudad de Valencia y su huerta. En estos espacios, el edafosistema medio edáfico es un sistema complejo, dinámico, especialmente frágil y vulnerable, en precario equilibrio con su entorno y con una tasa de formación y regeneración lenta o muy lenta, por tanto un recurso natural no renovable a escala humana, que presta una serie de servicios ecológicos: producción de biomasa; reserva de la biodiversidad, filtraje, neutralización y transformación de nutrientes, sustancias y agua; fuente de materias primas; hábitat de la herencia arqueológica y paleontológica; reserva de carbono y soporte físico de las actividades antropogénicas, entre otros. El predominio de la última función acaba por eliminar el resto, con lo que el suelo acaba perdiendo su multifuncionalidad.

Tras un breve repaso a los trabajos sobre las investigaciones que analizan el sellado artificial o la impermeabilización del suelo por el crecimiento urbano en España, se presentan los resultados de la evolución de este sellado a nivel de Comunitat Valenciana utilizando la documentación cartográfica existente y bases de datos asociadas en formato digital, algunas de ellas de elaboración propia, en los principales centros urbanos litorales de las tres provincias.

- **Ocupación del suelo rústico versus ocupación del suelo urbano en Cantabria.** *M^a Soledad Rodríguez Leal, Ángel de Diego Celis, Lorena Pelayo y Sarabia.*

La comunicación, de forma similar al trabajo de Antonio Bezanilla Cacicedo, aborda el tema de la construcción de usos residenciales y turísticos en suelo rústico, esta vez tanto en el espacio del interior como del litoral, un proceso que se ha visto acelerado tras la reforma de la Ley del Suelo de Cantabria experimentada en el año 2012. Señalan los autores que la falta de planificación territorial y la escasa planificación urbanística, han favorecido la institucionalización de las autorizaciones de uso residencial y turístico en suelo rústico. En la nueva regulación de la disposición transitoria novena de la ya citada Ley 3/2012, se ignora el complejo concepto de patrimonio territorial, parte del entorno natural y artificial que representa un legado valioso y una herencia o patrimonio reconocido por la cultura de la preservación. Esta carencia pretendía ser enjugada mediante la identificación del patrimonio territorial de Cantabria en los trabajos que componen el proyecto del plan regional de ordenación territorial (PROT abril 2018).

Se ha llevado a cabo el estudio sobre la repercusión de esta nueva normativa, a partir de un análisis de las actas de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo. En ellas, las construcciones y edificaciones autorizadas de uso residencial, turístico o similar, han adquirido gran protagonismo (autorización de 2.270 construcciones, instalaciones y usos en el suelo rústico, entre los años 2012 y 2018, en las que el uso residencial y turístico representa casi el 52%, el 47% en el ámbito del litoral y el 44% en el suelo rústico). El texto presenta la ubicación de estas construcciones mediante un sistema de información geográfica, generando un mapa, que se incluye, lo que ha permitido valorar: qué tipo de usos se autorizan en suelo rústico, dónde se están concentrando, su vinculación con el núcleo urbano y el porcentaje de parcelas sin edificar existentes en el suelo urbano.

Las actuaciones mayoritariamente se concentran en las áreas de mayor presión urbanística y no en los municipios con procesos de despoblación, desdiciendo una de las preocupaciones manifestadas en el otro trabajo referido. Por ello se recomienda: excluir de estos desarrollos las áreas costeras, el entorno del corredor Santander-Torrelavega, así como aquellos municipios con presión urbanística cuya localización natural es el suelo urbano; limitar la ocupación del suelo rústico en aquellos núcleos cuya superficie de suelo urbano sin edificar sea significativa; garantizar que la nueva construcción tenga continuidad y relación con el núcleo, definiendo fronteras naturales o artificiales que delimiten el espacio posible de crecimiento.

A3- EL ESPACIO LITORAL

Del mismo modo que sucedía en el bloque anterior, la ponencia de Antonio Gallegos sobre urbanización difusa y vulnerabilidad en el espacio costero marca el tránsito desde los usos del suelo y su transformación a los trabajos que se centran en el litoral y su gestión como ámbito de estudio. En el caso de la ponencia de Jaime Martínez el foco se centra en los instrumentos de ordenación del litoral, a su juicio cada vez más laxos y permisivos a la hora de facilitar su transformación. De estas relaciones entre urbanismo y ordenación del territorio en espacios litorales se pasa a un enfoque más estratégico, de Gestión Integrada de Zonas Costeras, en la escueta comunicación de Yolanda Torres y, finalmente, más amplio e integral en la de M^a Remedios Zamora centrada en la Ordenación del Espacio Marítimo, una política que cuenta con mayor respaldo internacional y de la propia Unión Europea, en forma de Directiva, que la más problemática GIZC, para la que el marco normativo y competencial resulta más conflictivo, de ahí la necesidad de nuevas formas de gobernanza en su caso.

- **Litoralización, urbanización difusa y riesgos naturales: análisis y reflexión sobre la evolución del poblamiento en el litoral mediterráneo andaluz entre 1957 y 2016.** *Antonio Gallegos Reina.*

El litoral mediterráneo ha sufrido una fuerte transformación o ruptura de equilibrios naturales y territoriales. El trabajo describe la evolución del poblamiento en el espacio litoral andaluz durante el periodo 1957-2016, y analiza los efectos demográficos, económicos, ambientales y de riesgos naturales asociados. Paralelamente a la evolución poblacional en la costa (con gran importancia del saldo migratorio), motivada por las actividades productivas de agricultura intensiva, la segunda residencia y del turismo (frente a las tradicionales actividades agrícolas, pesqueras o portuarias), se ha ido configurando un patrón

territorial que vacía las áreas interiores al tiempo que aumenta los riesgos naturales (no solo se ha cambiado el paisaje de los antaño pequeños núcleos sino también su geomorfología; se alteran deltas y depósitos aluviales de ríos y ramblas, incrementando el riesgo de inundación). El desarrollo urbano no solo se extiende por la franja litoral, sino que posteriormente remonta laderas arriba, por las sierras litorales, en los espacios agrícolas abandonados. Solo los espacios naturales protegidos o los espacios agrícolas que mantienen su rentabilidad resisten.

Desde el principio de la crisis inmobiliaria, en 2007, hasta 2016, se ha producido una importante ralentización del crecimiento urbanístico. No por causa del turismo, que resiste, sino por el modelo de inversiones en segundas residencias y apartamentos. Únicamente los litorales malagueño y almeriense, las zonas con mayor dinámica urbanizadora, mantienen lentos crecimientos por la inercia de los desarrollos ya iniciados. En todo este proceso ha sido el modelo de urbanización difusa, de difícil integración con la estructura urbanística municipal, sin que el planeamiento municipal y territorial haya conseguido reaccionar en forma de redacción o modificación de los planes.

- **Ordenación del Litoral: entre la flexibilización de la normativa de costas y el cuestionamiento de los instrumentos de planificación.**

Jaime Martínez Ruiz.

Las comunidades autónomas litorales han ido desarrollando distintos instrumentos de ordenación del litoral. Lo han hecho siguiendo criterios diferentes que conducen a resultados y situaciones diversas. La ponencia revisa la normativa vigente para ofrecer una sistematización de la forma en que se lleva a cabo la gestión costera en España.

En su primer apartado el texto presenta el inventario de los planes de ordenación del litoral y las condiciones (como la propia volatilidad de los instrumentos que cambian con rapidez) y conflictos entre las distintas administraciones e intereses implicados (muchos aprobados contracorriente; lo que explica su demora respecto de otros planes regionales y subregionales). El autor establece dos etapas de aprobación: de 2004-2007 (Asturias, Murcia Cantabria, Cataluña y País Vasco) y otra más dilatada de 2007-2018 (Galicia, Andalucía y la Comunidad Valenciana). El retraso en los instrumentos de ordenación del litoral limita, según el autor, las posibilidades de hacer frente a las problemáticas derivadas del cambio climático. En la parte final que cierra el trabajo se ofrece un balance de los resultados de los distintos planes, si bien no se especifica ni detalla la metodología de evaluación, parece que a partir de opiniones de otros autores y de informes sobre la situación actual la costa en cada comunidad. El resultado es calificado como de agridulce, recomendando enjugar el déficit de colaboración interinstitucional entre la Administración General del Estado (AGE) y las CCAA. Más aun teniendo en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 otorga a la AGE la capacidad de emitir informes preceptivos y vinculantes en determinados supuestos en los que planes y normas de ordenación territorial o urbanística y sus modificaciones o revisiones, afecten al dominio público marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre.

- **La gobernanza litoral: la demanda de una GIZC.** Yolanda Torres Barquilla.

En esta breve comunicación, la autora analiza el estado actual de la implantación de la GIZC desde una perspectiva jurídica (atendiendo a los instrumentos y medidas jurídicas instituidos en el ordenamiento jurídico español). Uno de los primeros problemas es el de la delimitación del área a ordenar, en la que coinciden distintas administraciones con competencias en según qué franjas: la ordenación territorial del litoral y la del espacio marítimo, a las que se añaden otras competencias sectoriales (turismo, medio ambiente, puertos, pesca, acuicultura...) también con su propio reparto competencial. Una planificación integral que englobe todas las competencias y que implique a todos los entes sólo es posible si existe una coordinación entre éstos; esto corresponde a la Gestión Integrada de Zonas Costeras.

En el segundo punto del texto la autora anuncia un análisis del estado actual de implantación de la GIZC en España, quedando en un repaso de toda la batería normativa a nivel internacional, europea y de las CCAA.

- **El desarrollo territorial desde la ordenación del espacio marítimo: Una nueva oportunidad para el litoral.** M^a Remedios Zamora Roselló.

La presente ponencia se centra en las posibilidades de coordinar la ordenación del espacio marítimo con la del litoral, lo que supone ampliar, mar adentro, el ámbito (el territorial y el marítimo; estando el segundo más claramente posicionado política y normativamente en la agenda de la Unión Europea – Directiva UE de 2014- y, en consecuencia, de la AGE) y las temáticas objeto de ordenación. Para ello la autora analiza los planes de ordenación del espacio marítimo y su regulación vigente.

La ordenación del espacio marítimo no sustituye a otras políticas sectoriales tales como la pesca, la energía de origen marítimo, el transporte o el turismo; les plantea líneas maestras (directrices) que ha de tener en cuenta para el desarrollo de sus iniciativas. Por otra parte, va más allá de la GIZC porque, aunque proyecta sus efectos hacia el territorio (*'Inland'*) incorpora la gestión de actividades y usos mar adentro (*'Offshore'*) (de hecho, no aplica sobre las aguas costeras). Por ello resulta necesario abundar en cómo se produce la proyección territorial del espacio marítimo, una cuestión que la autora aborda en el epígrafe 2.2. de su texto, y que resume del siguiente modo: *“las decisiones adoptadas en materia de ordenación del espacio marítimo van a condicionar las políticas territoriales, es una cuestión que merece un detallado análisis. Si tomamos como referencia el propio sector turístico, una apuesta por iniciativas de explotación de recursos minerales o energéticos en el espacio marítimo puede bloquear cualquier planificación territorial y urbanística que hubiera apostado por un turismo de sol y playa, donde la visión de un paisaje marítimo idílico no admite una plataforma extractiva o energética... El transporte marítimo es otro modelo de proyección hacia el territorio de una actividad en esencia marítima”*.

Del mismo modo, la planificación territorial puede tener su incidencia en el espacio marítimo. Para ello presenta el ejemplo de la planificación territorial de Andalucía, en concreto el POTA y tres de sus ítems: el sector turístico, el transporte marítimo y la infraestructura portuaria, y el litoral. Concluye diciendo que el desarrollo de la ordenación territorial puede actuar como modelo para la

implantación de los planes de ordenación del espacio marítimo, siendo la clave, de nuevo, la coordinación entre las administraciones públicas implicadas y entre los distintos ámbitos de actuación, especialmente en este caso entre el espacio marítimo y el terrestre. Resulta sin embargo una tarea difícil, a sabiendas de la escasa coordinación existente para otro tipo de planificaciones más 'cercanas' entre sí; más aún, como reconoce la autora, cuando la regulación vigente es muy limitada. Como acicates: un mejor futuro socioeconómico y que el modelo ambiental está en juego; lo que anima a superar estas limitaciones y obstáculos.

A4- FORMAS DE GOBERNANZA

Las relaciones entre gobierno y gobernanza, de la necesidad de las normas y rutinas que otorguen seguridades (en el primer caso), a partir de las que poder promover innovaciones y mejoras en la forma de solucionar nuevos retos (en el segundo), es la cuestión de la que se ocupan el resto de las aportaciones que cierran este primer eje temático. Las rutinas establecidas en ocasiones se tornan en instrumentos de bloqueo que dificulta una mejor gestión basada en nuevas formas de gobernanza. Es lo que se analiza en la ponencia de Sisko Rendón en el caso de la OT en Perú. La participación y el empoderamiento, de la población y de los tomadores de decisiones, se convierte en la vía para poder avanzar en la resolución de este estrangulamiento. A ella se dedica la comunicación sobre el Plan de Participación Pública llevado a cabo durante el proceso de redacción del Plan Regional de OT de Cantabria, a cargo de Agustín Ibáñez, y en la ponencia de Juan Ramón Gallego y Josep Vicent Pitxer centrada en el instrumento de los Pactos Territoriales como instrumento a partir del que poder lograr una mejor articulación entre la planificación física y la económica. Desde el punto de vista del empoderamiento y de dar voz a los colectivos vulnerables, la ponencia de Alcides R. Daza y Alexis Carabalí apuesta por la cartografía social, a partir del trabajo con las propias comunidades locales, indígenas en este caso, como herramienta útil para la ordenación y gestión territorial. En el mismo sentido, aunque con un enfoque más tecnocrático (de arriba a abajo), la ponencia de Ederson Nascimento insiste en la utilidad de las cartografías de desigualdad socioespacial para la gestión de la ciudad. Una interesante aportación, desde la dimensión política de la gestión de la ciudad, de cómo gobernar la ciudad en un entorno de gobernanza global, la ponencia de Moneyba González y Sonia De Gregorio realizan un diagnóstico de cuáles son los elementos (recursos económicos, técnicos (capacitación) o competencia (poder político) a la hora de facilitar la gestión integrada en algunas de las principales ciudades globales iberoamericanas.

- **Los obstáculos de la burocracia en el proceso de Ordenamiento Territorial en el Perú.** *Sisko Rendón.*

A partir de la revisión de documentos elaborados por el Estado peruano (instrumentos y normas relacionadas con el ordenamiento territorial, un concepto muy reciente en la legislación peruana, en 1997 como parte de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales) se analiza la forma en que los procedimientos acaban afectando las posibilidades de implementación de la política de OT. Se concluye que existe un interés por desactivarla, utilizando para ello dos mecanismos: la ambigüedad normativa y la lentitud (el factor tiempo aparece como crucial), formalidades y rigideces de la burocracia (siendo la burocracia imprescindible para el funcionamiento del Estado, las complejidades añadidas al proceso de preparación de los planes desanimaron a los gobiernos

regionales, a quienes correspondería su elaboración). En el texto se analizan e interpretan de forma pormenorizada. Estos mecanismos responden a intereses de grupos de poder y al propio Estado central que los defiende (en especial la industria extractiva), a planteamientos neoliberales y a la primacía otorgada al mercado. El autor acaba preguntándose si en estas condiciones es posible llevar adelante políticas de ordenamiento territorial.

Ello habla de la necesidad de una mayor descentralización y participación como formas de nueva gobernanza. En palabras que aparecen en las conclusiones: *“Para mejorar se requieren “tres llaves importantes para abrir los gobiernos: ciudadanos, política y burocracia”*. Y sigue con una reflexión que puede compartirse fácilmente: *“En línea con la propuesta de Fernando Terán (1984), para llevar adelante el proceso de OT se debe comprender que “la ordenación del territorio es una actividad mucho más ética y política que científica y técnica”, y en consiguiente, la voluntad política y ética de las autoridades en la toma de decisiones para la elaboración, implementación, monitoreo y articulación de los instrumentos es una condición indiscutible. Pero también deben serlo la ética de los burócratas y funcionarios de todos los niveles de gobierno que participan en el proceso. De sus acciones éticas depende el éxito de los planes, ya que los niveles de coordinación con todos los actores sociales y decisores son fundamentales para dar concreción a los Planes de Ordenamiento Territorial y entenderlos como instrumentos que den respuestas pensando en la colectividad y no sólo en intereses particulares”*. El problema surge cuando la ética queda por detrás de la estética y la moda, o sencillamente queda fuera de la ecuación. Entonces, de nuevo, hay que volver a reclamar espacios de politización y de culturización (generación de inteligencia) territorial.

- **La participación ciudadana en el PROT (Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria).** *Agustín Ibáñez Martínez.*

En esta breve comunicación, el autor refiere el proceso participativo que entre los años 2016 y 2017 se llevó a cabo en Cantabria en el marco de la elaboración del PROT. Un proceso se involucró más de medio millar de representantes de entidades públicas y privadas y de expertos que contribuyeron con sus aportaciones al contenido del plan. La participación fue presencial y, al tiempo, telemática (a través de la plataforma ciudadana virtual de participación “Cantabria Participa” y la web de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística de la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social). También se celebraron varias reuniones del Grupo de Trabajo constituido de forma conjunta con la Federación de Municipios de Cantabria, así como las sesiones del Consejo Asesor de Medio Ambiente y el Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

El proceso de participación presencial contó con varias fases y formatos. Hubo un primer acto de presentación en el Parlamento de Cantabria. Se prosiguió con cuatro mesas sectoriales celebradas en el corto plazo de dos meses, entre octubre y noviembre de 2016: Planificación estratégica, población, economía y empleo; Organización territorial; Vertebración territorial; Patrimonio territorial. En todas ellas, se debatió y trabajó a partir del Documento Base del PROT.

A éstas siguieron otras siete mesas territoriales, correspondientes con las siete Áreas Funcionales propuestas por el propio PROT: Liébana, Saja-Nansa,

Campoo-Los Valles, Besaya, Valles Pasiegos, Bahía de Santander y Área Oriental. En este caso el documento de trabajo fue el Documento Avance del PROT, incorporando las propuestas y enfoques de los participantes, como fase previa a la de Aprobación Inicial del PROT.

En conjunto participaron más de medio millar de representantes de entidades y expertos en las 25 sesiones territoriales o sectoriales organizadas.

- **Propuesta de articulación institucional entre la planificación física y la planificación económica: un enfoque evolucionista y territorial.** *Juan Ramón Gallego y Josep Vicent Pitxer.*

Esta ponencia representa un intento de avanzar en la coordinación de la planificación física y la económica. Los autores sostienen que ambas dos son interdependientes (gobernanza como coordinación). En el texto, en primer lugar, se define un marco teórico-conceptual, desde una perspectiva evolucionista (innovaciones socio-institucionales), desde la que ambos tipos de planificación operan y se articulan a diferentes niveles de abstracción. Se parte de la hipótesis de que ambas pueden ser entendidas como ámbitos de cambio y de innovación interdependientes, en diferentes escalas territoriales y temporalidades institucionales, y unidas a los valores dominantes en cada sociedad. Acercarse a los problemas económicos desde la perspectiva de una gobernanza territorial participativa permite a los actores ampliar su agenda de problemas económicos o no económicos susceptibles de ser abordados por ellos. Si eso es así, señalan los autores, la OT ya no constituye un condicionante externo de la actividad económica (o viceversa, cabría añadir) sino que llega a entrar dentro de su esfera de influencia.

Todo ello se ejemplifica con un caso práctico, los Pactos Territoriales por el Empleo (PTE), en un espacio concreto, la evolución de la iniciativa 'Parc Sagunt', en Sagunto, Valencia (una experiencia con dilatada historia desde los tiempos de la reconversión industrial de Altos Hornos del Mediterráneo) y desde un enfoque de gobernanza participativa. El enfoque experimental pone en relación a actores heterogéneos en la construcción de una red a través de su interacción.

A partir de su reflexión y análisis concluyen sobre la importancia crucial de dos elementos en la eficacia de las políticas públicas: el papel activo de los gobiernos locales y una adecuada coordinación entre distintos niveles de gobierno, y los cambios institucionales de largo alcance en las distintas escalas espaciales. Uno y otro conducirán a la apuesta por unas políticas más integrales y, por ende, a una creciente articulación entre ambas planificaciones (física y económica).

Tan importantes como los cambios en las rutinas son los cambios en los valores y en el sentimiento de pertenencia de los actores territoriales. Los procesos de gobernanza participativa en el territorio no solo pueden crear nuevas rutinas sino también impulsar y propiciar cambios en los valores mismos que regulan las relaciones entre actores y tendencias económicas y territoriales.

- **La cartografía social como herramienta metodológica de ordenación y gestión. Una experiencia de trabajo con comunidades étnicas de La Guajira Colombiana.** *Alcides Rafael Daza y Alexis Carabalí Angola.*

El texto se centra en el uso de mapas sociales como metodología para la recolección de información, y de generación de espacios de reflexión, dialogo y empoderamiento por parte de las comunidades indígenas, aportando insumos para la elaboración de estrategias de gestión. Los mapas sociales plasman las realidades presentes en un territorio a partir de un proceso reflexivo, colaborativo y participativo que se genera durante su elaboración. De este modo, la cartografía social se convierte en un instrumento que ayuda comprender como una colectividad (en este caso los grupos indígenas de la Gobernación de La Guajira en el Caribe colombiano) conciben su territorio y la manera en que se relacionan con su entorno, con el medio ambiente. La finalidad era la de conocer los usos y actividades ancestrales y las diferentes posiciones locales de las comunidades indígenas costeras sobre su entorno; respetando las normas y tradiciones del sistema normativo de la población Wayuu con la que se trabajó. El texto presenta detalladamente las diferentes fases y condicionantes de la metodología aplicada a partir de la que poder obtener una cartografía social y las realidades del territorio Guajiro. Acceso al agua potable y el mantenimiento de las actividades productivas propias como el pastoreo y la pesca, son los principales elementos que articulan su concepción espacial. Se pretende que estos hallazgos puedan ser utilizados por los actores institucionales, en sentido de abajo a arriba, en el ordenamiento marino costero que estos realicen de los territorios étnicos de La Guajira Colombiana.

- **Cartografías de las desigualdades socioespaciales urbanas: propuesta teórico-metodológica y su aplicación en el estudio de la Región Metropolitana de Campinas, Brasil.** *Ederson Nascimento.*

En un sentido diferente al anterior, esta ponencia realiza en sentido 'top-down' un análisis de los patrones de desigualdades socioespaciales urbanos en los municipios de la Región Metropolitana de Campinas (RMC), estado de São Paulo, Brasil. El crecimiento urbano en Brasil refleja los desequilibrios en el nivel de renta y de oportunidades existentes en la sociedad brasileña, generando una segmentación también en los grupos sociales que ocupan cada espacio, según los bienes y servicios sociales de los que dispone. A partir de estudio de la evolución del proceso de urbanización en la región se genera un sistema de indicadores sociales de exclusión/inclusión social mediante técnicas SIG.

Tras una introducción del marco teórico sobre los procesos de inclusión/exclusión y de las desigualdades socioespaciales urbanas, y una contextualización histórica y geográfica de la Región Metropolitana de Campinas, se elabora un sistema de indicadores sociales de exclusión/inclusión intraurbanos, a partir de los datos a nivel de sectores censales urbanos de distintos censos demográficos nacionales (1991, 2000 y 2010). A partir de ellos (autonomía de renta, nivel de desarrollo humano, equidad y condiciones generales de habitabilidad), se miden estas diferencias y, a partir de la representación cartográfica, se realiza un análisis territorial comparativo.

Este diagnóstico representa una acción importante en la lucha contra la exclusión social, como primer paso, gracias al reconocimiento de una realidad para tratar de cambiarla. La construcción y divulgación de nuevas cartografías de exclusión /

inclusión para diferentes territorios puede ayudar a evidenciar desigualdades, carencias e injusticias, contribuyendo así a generar una demanda de gestión del espacio urbano que sea socialmente más justo. Falta involucrar, en este cometido, a la población implicada, a la hora de poder definir las mejores estrategias de actuación de acuerdo con sus necesidades y prioridades.

- **Aproximación al poder de las ciudades globales iberoamericanas: reflexiones para una gestión integrada del territorio.** Moneyba González Medina y Sonia De Gregorio Hurtado.

El reciente impulso de procesos de “agenda urbana” a nivel local y supranacional nace de la convicción de que el reto del desarrollo sostenible se juega (y se gana) principalmente en las ciudades. A pesar de ello, el estatuto institucional de las ciudades no siempre se ajusta para poder dar una respuesta adecuada a retos cada vez más complejos, y en el caso de las denominadas “ciudades globales” este desajuste suele ser aún mayor. Ello apunta a la necesidad de provocar el tránsito desde una lógica burocrática, basada en los principios de jerarquía y competencia, a nuevas prácticas que faciliten la movilización e interrelación de actores, la optimización de recursos y la solución de problemas de forma colaborativa.

La ponencia presenta un estudio comparado entre cuatro grandes ciudades del contexto iberoamericano (Buenos Aires, Madrid, México y São Paulo) con el objetivo, primero, de identificar la naturaleza de los retos a los que se enfrentan (tradicionales -cuestiones que siempre han estado en la agenda social y política-, emergentes -cuestiones nuevas, que no estaban o llevan poco tiempo en la agenda- o mixtos; predominan los últimos) y los recursos que estiman necesarios para responder a los mismos (posicionamiento, competencias, presupuesto, estructura-conocimiento y redes); para, en segundo lugar, conocer en qué medida dichos recursos están presentes en los casos estudiados. Para ello, se ha diseñado una metodología basada en la identificación de cinco dimensiones del poder urbano (política, jurídica, económica, organizativa, y relacional), que se han concretado en un cuestionario que han respondido políticos y técnicos (a partes iguales) responsables de las cuatro ciudades. Se recibieron 42 respuestas, alcanzando el objetivo de 10 cuestionarios por caso.

Los resultados obtenidos muestran que existe cierto desajuste entre la importancia de los retos a los que estas ciudades se enfrentan y las capacidades de las que disponen. Dejan entrever similitudes y diferencias que justifican introducir en la agenda política el debate acerca de la necesidad de “empoderar” a las ciudades para dar una respuesta más adecuada al desafío global del desarrollo sostenible. El “empoderamiento urbano” se define como el fortalecimiento de la capacidad de las ciudades para adoptar decisiones y transformarlas en acciones dirigidas a alcanzar sus metas en todos los asuntos de interés propio.

El análisis agregado de la relevancia de las cinco dimensiones contempladas arroja como resultado que la que se considera más relevante es la dimensión *relacional*, seguida de la *económica* y la *política*, siendo la *organizativa* y *jurídica* las menos relevantes. Se pone así de manifiesto que las relaciones, las redes que sean capaces de establecer, son un factor fundamental de poder. También permiten plantear una serie de recomendaciones.

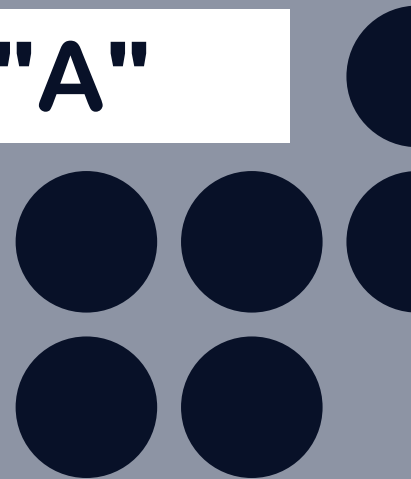
Las autoras señalan las siguientes: En primer lugar, se plantea la necesidad de revisar (al alza) la adecuación del marco institucional de las ciudades para dar respuesta a los retos de su territorio (en el caso español el sistema político tradicionalmente ha privilegiado otros niveles territoriales de gobierno como el nacional o el regional). En segundo lugar, el sistema de reparto de competencias debe conciliarse con una regla de coordinación basada más en la capacidad de resolución de problemas y en la proximidad. En tercero, desde un punto de vista económico, las ciudades deben disponer de un mayor margen de autonomía en la gestión, a medida que ganan tamaño y proyección territorial.

En cuarto lugar, desde un punto de vista organizativo, se hace necesario mejorar la capacitación del personal para diagnosticar problemas y oportunidades, diseñar proyectos o servicios y de rendir cuentas de ellos. Cuanto más global sea una ciudad y cuanto más complejos sean los retos a los que se enfrenta, más integrada deberá ser la gestión de su territorio.



APORTACIONES

Área Temática "A"



INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA 2019

Agustín Martín Espinosa - Pablo Fidalgo García (ARGEA CONSULTORES S.L.)



ANDALUCÍA

- REGIONAL: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)
- LITORAL: Directrices Regionales del Litoral de Andalucía
- SUBREGIONAL:
 - Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería
 - Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada
 - Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén
 - Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga
 - Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla
 - Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz
 - Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía (Málaga)
 - Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz
 - Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada
 - Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz)
 - Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén
 - Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Donana
 - Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar
 - Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense
 - Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva
 - Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería
 - Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba

ARAGÓN

- REGIONAL: Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón
- SUBREGIONAL:
 - Directrices Regionales de Ordenación del Territorio
 - Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés
 - Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya

PRINCIPADO DE ASTURIAS

- REGIONAL: Directrices Regionales de Ordenación del Territorio
- LITORAL: Plan Territorial Especial del Suelo no Urbanizable de Costas (PESC)
- SUBREGIONAL:
 - Directrices Subregionales de ordenación del territorio para la Franja Costera
 - Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias (POLA)

ILLES BALEARS

- REGIONAL: Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias
- SUBREGIONAL:
 - Plan Territorial Insular de Menorca
 - Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera
 - Plan Territorial Insular de la Isla de Mallorca

CANARIAS

- REGIONAL: Directrices de Ordenación General
- SUBREGIONAL:
 - Plan Insular de El Hierro
 - Plan Insular de Fuerteventura
 - Plan Insular de Gran Canaria
 - Plan Insular de La Gomera
 - Plan Insular de Lanzarote
 - Plan Insular de Tenerife

CANTABRIA

- LITORAL: Plan de Ordenación del Litoral (Ley 2/2004, de 27 de septiembre)

CASTILLA Y LEÓN

- REGIONAL: Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León
- SUBREGIONAL:
 - Directrices de Ordenación de Ámbito subregional de la Montaña Cantábrica Central
 - Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la Provincia de Palencia
 - Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Segovia y entorno
 - Directrices de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional de Valladolid y entorno
 - Plan Regional de Ámbito Territorial "Valle de Duero"

CATALUÑA

- REGIONAL: Plan Territorial General de Cataluña
- LITORAL: Plan Director Urbanístico del Sistema Costero
- SUBREGIONAL:
 - Plan Director Territorial de L'Alt Penedès
 - Plan Territorial Parcial de El Camp de Tarragona
 - Plan Territorial Parcial de L'Alt Pirineu y Aran
 - Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales
 - Plan Territorial Parcial de las Comarcas de Girona
 - Plan Territorial Parcial de Les Terres de l'Ebre
 - Plan Territorial Parcial de Ponent (Terres de Lleida)
 - Plan Territorial Parcial Metropolitano de Barcelona

COMUNITAT VALENCIANA

- REGIONAL: Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana

EXTREMADURA

- SUBREGIONAL:
 - Plan Territorial Campo Arañuelo
 - Plan Territorial de La Vera
 - Plan territorial de Sierra de Gata
 - Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva

GALICIA

- REGIONAL: Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia
- LITORAL: Plan de Ordenación del Litoral

REGIÓN DE MURCIA

- LITORAL: Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

- REGIONAL: Estrategia Territorial de Navarra
- SUBREGIONAL:
 - Plan de Ordenación Territorial, POT 1 - Pirineo
 - Plan de Ordenación Territorial, POT 2 - Navarra Atlántica
 - Plan de Ordenación Territorial, POT 3 - Área Central
 - Plan de Ordenación Territorial, POT 4 - Zonas Medias
 - Plan de Ordenación Territorial, POT 5 - Eje del Ebro

PAÍS VASCO

- REGIONAL: Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco
- LITORAL: Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral
- SUBREGIONAL:
 - Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Álava Central
 - Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Balmaseda-Zalla (Encartaciones)
 - Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Beasain-Zumarraga (Goierri)
 - Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Donostia-San Sebastián (Donostialdea-Bajo Bidasoa)
 - Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Durango
 - Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Eibar (Bajo Deba)
 - Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Gernika-Markina
 - Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Igorre
 - Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa)
 - Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Llodio
 - Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mondragón-Bergara (Alto Deba)
 - Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mungia
 - Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa)
 - Plan Territorial Parcial del Área Funcional del Bilbao Metropolitano

LA RIOJA

- SUBREGIONAL: Plan Especial del Alto Oja

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

La ordenación territorial en Aragón. Retrospectiva y prospectiva de una trayectoria irregular

Latasa Zaballo, Itxaro

Geógrafa. Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. UPV/EHU.

Lozano Valencia, Peio

Geógrafo. Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología. UPV/EHU.

RESUMEN

La Comunidad Autónoma de Aragón ha tenido una trayectoria peculiar en el desarrollo de su política de ordenación territorial. De ser una comunidad pionera que inició esta política con un fuerte impulso pasó a la inacción, de modo que 22 años después de dictar la primera Ley de Ordenación del Territorio (LOTA) el desarrollo de la Ley era más que exiguo. A partir de 2014 la Comunidad Autónoma recobró la iniciativa, generó un nuevo instrumento regional de ordenación y aprobó una directriz para abordar uno de los mayores problemas de este territorio que no es otro que el de la demografía y la despoblación, asociados al desequilibrio intrarregional. Partiendo de este panorama, el trabajo realiza un análisis de los principales hitos que han marcado la historia de la Ordenación Territorial de Aragón. El objetivo es comprender mejor las características de una política muy próxima al fracaso, analizar en qué se basa la reactivación a la que aludíamos y poder extraer de todo ello algunos elementos para la reflexión sobre el futuro de la Ordenación Territorial en la C.A. de Aragón.

ABSTRACT

The autonomous community of Aragon had a peculiar path in the development of its policy of spatial planning. A community pioneer who started this policy with a strong impulse passed to inaction, so 22 years later the first law of territorial (LOTA) dictate the development of the law was more than meager. From 2014 the autonomous community regained the initiative, generated a new regional instrument of management and approved a directive to address one of the biggest problems of this territory, which is none other than demographics and depopulation, associated to the intra-regional imbalance. Based on this scenario, the work carried out an analysis of the major milestones that have marked the history of town and country planning of Aragon. The objective is to better understand the characteristics of a policy very close to failure, to analyze what is based on the revival to which we alluded and to extract all some elements for reflection on the future of the territorial planning in the C.A. of Aragon

PALABRAS CLAVE

Ordenación del Territorio, planificación estratégica, planificación regional, instrumentos de ordenación, flexibilidad

KEYWORDS

Spatial planning, strategic planning, regional planning, planning tools, flexibility

1. Introducción

Es un hecho conocido y reconocido que el proceso de creación y desarrollo de la política de Ordenación del Territorio (en adelante O.T.) por parte de las C.C. A.A. ha sido lento (Martín Jiménez, 2014 Nel.lo, 2014), de ritmo irregular y plagado de escollos. Decimos que ha sido pero lo cierto es que todavía no ha terminado y su futuro es incierto. Aunque todas las C.C. A.A. promulgaron sus respectivas leyes de Ordenación Territorial entre 1983 (Cataluña) y 2001 (Extremadura), en algunas de ellas se ha avanzado nada o casi nada en la normativa de desarrollo. En Cantabria, todavía está en proceso la aprobación del instrumento regional de ordenación (PROT). En Galicia, que aprobó su Ley de Ordenación del Territorio en 1995, a día de hoy solo cuenta con un instrumento territorial subregional: el Plan de Ordenación del Litoral (POL), promulgado en 2011. Asturias, la primera Comunidad Autónoma que aprobó su plan regional (Directrices de Ordenación Territorial, 1991), en 2015 solo disponía del plan subregional de ordenación del litoral (Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias, POLA, 2005).

En Aragón, como en la mayoría del resto de C.C. A.A., el proceso ha sido largo, lento y durante un largo periodo de tiempo con escasos resultados (Bielza de Ory, 2010) o limitados (Infante, 2010). Empezó de forma bastante temprana¹, con la promulgación en 1992 de la Ley de Ordenación del Territorio (LOTA). Desde dicho año a la actualidad se han aprobado solo dos planes subregionales (las Directrices Parciales del Pirineo y las de la Comarca de Matarraña). Sin embargo, y de forma paradójica, tras estas exiguas realizaciones se esconden diversos intentos fallidos de sacar adelante su política territorial. A partir de 2014 parece que Aragón inicia una nueva etapa en la construcción de su política de ordenación territorial. Hablamos de una nueva etapa porque la OT en esta C.A. toma un nuevo impulso y porque se detecta, por primera vez, una continuidad temporal entre el instrumento regional de ordenación territorial y los planes que lo desarrollan. En menos de cuatro años se han producido dos modificaciones de la LOTA (2014 y 2017), se ha aprobado la Estrategia Territorial de Aragón (EOTA) y se ha promulgado la Directriz Especial de Política Demográfica y Contra la Despoblación, aprobada por decreto el 31 de octubre de 2017. Esta actividad se ha producido en el contexto del inicio del proceso de recuperación económica que empezaba a dibujar un nuevo escenario socioeconómico.

Nos encontramos ante lo que parece una trayectoria irregular que nos ha llevado a hacer una revisión de los hitos que han marcado el proceso, con el fin de

¹ Aragón fue, concretamente, la octava comunidad autónoma que promulgó su ley marco de ordenación territorial: Cataluña (1983), Madrid (1984) Navarra (1986), Asturias (1987), Valencia (1989) País Vasco (1990) Cantabria (1990), Murcia (1992)

intentar comprender mejor las características de una política, en algunos momentos, próxima al fracaso. Creemos que merece la pena preguntarse sobre lo que ha fallado y sobre la situación actual, con el fin de aportar elementos nuevos para la reflexión sobre el futuro de la ordenación territorial en esta Comunidad.

2. La Ordenación del Territorio en Aragón. Un inicio prometedor

Con carácter previo a la promulgación de la Ley de Ordenación del territorio de Aragón de 1992, esta C. A. ya creó varios instrumentos de ordenación territorial. El Decreto 85/1990 de 5 de junio de la Diputación General de Aragón estableció medidas urgentes para las áreas que debían ser objeto de especial protección. El decreto surgió al calor de la denunciada especulación en el Pirineo (Oliván del Cacho, 1995:327). En la misma línea, la especulación urbanística denunciada en la Comarca del Moncayo motivó la aprobación de la Ley 1/1992, de 17 de febrero, de medidas de Ordenación Integral del Somontano del Moncayo.

Dentro de lo que parecía una política decidida y pionera (Farinós, Aldrey y del Río, 2015), Aragón fue también una de las primeras C.C. A.A. que elaboró y aprobó en la década de los noventa los primeros planes territoriales de ámbito subregional. Solo un año después de promulgar la LOTA, en 1993, el Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes dispuso la publicación del acuerdo de iniciación de los trámites de aprobación de un Plan Especial de Protección del Pirineo. Se trató de un intento que no llegó a término por la inestabilidad política reinante (Oliván de Cacho, 1995). Un paso más se intentó dar en 1995 al aprobar las Directrices Parciales del Pirineo, las del entorno de la ciudad de Huesca y las de las comarcas de La Jacetania, Sobrarbe y Serrablo. La cuestión es que dichas directrices se aprobaron en mayo y se derogaron en agosto del mismo año por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón². En cualquier caso, no se puede negar que, aun tratándose de ensayos fallidos, estas actuaciones (y la voluntad política asociada) marcan una diferencia con respecto a la actividad de otras C.C. A.A.

Pese a todo y tras un inicio decidido, en 2014, 22 años después de haber aprobado la LOTA, nos encontramos con la sorpresa de que Aragón solo había desarrollado y aprobado tres planes: las directrices del Pirineo (2005) y de la Comarca de Matarraña (2008) y otro plan de carácter sectorial (Directrices parciales sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas, en 1997). En dicho periodo de tiempo tampoco han prosperado otras posibles tentativas de elaboración de planes subregionales o sectoriales. En contraste con esta escasa praxis en la elaboración de los planes, Aragón ha mantenido una actividad más intensa con respecto a la legislación de base. En 1993 promulgó la Ley de Comarcalización de Aragón, cuyo valor ensalza Embid Irujo (2002:94) cuando la define como una ley para la comarcalización más que una ley de comarcalización. Tres años más tarde, en 1996, llegó la Ley de Delimitación Comarcal. En 1998 se aprobaron las Directrices Generales de Ordenación del Territorio y en 2009, se promulgó una nueva Ley de Ordenación del Territorio.

² Martínez García (2010:599) señala que fueron anuladas “porque se entendía que había una jerarquización de los instrumentos de planificación territorial y, en consecuencia, era necesario que previa a la aprobación de las Directrices Parciales Territoriales debían ser aprobadas las Directrices Generales. Bielza lo achaca a las demandas de los promotores inmobiliarios, porque, como él mismo recuerda, la LOTA de 1992 había dispuesto una transitoria que preveía la alteración de la cascada de instrumentos por razones de urgencia.

Visto el panorama, resultaría tentador concluir, como se ha señalado frecuentemente (Martínez García, 2010, Romero, 2011, Romero y Farinós, 2001), que estamos ante uno de esos casos de gran producción normativa y de documentos, de retórica de la ordenación y de escasa voluntad política de asumir responsabilidades y llevar a cabo lo prometido. En esta línea, especialmente críticos con la clase política se muestran Bielza de Ory (2015) y Zoido (2006) cuando explican las razones de la escasa materialización de los planes y programas, habitual en el estado español. Ambos lo achacan al desinterés de los políticos por todo aquello que exceda en tiempo sus plazos de mandato. “Un plan territorial no da fotografías ni titulares en la prensa a medida que se va cumpliendo. Los instrumentos y medidas de ordenación territorial producen efectos más allá de una legislatura de cuatro años, lo que no interesa al político que quiere éxitos inmediatos para seguir en el siguiente periodo”. (Bielza de Ory, 2015). Pese a todo, el análisis de algunos de los instrumentos de Ordenación territorial creados por el Gobierno de Aragón aleja en cierta medida la hipótesis de la retórica política y del desinterés. Como veremos más adelante, algunas de las normas promulgadas contienen elementos y herramientas que trataron de asegurar la continuidad y efectividad del proyecto que la norma iniciaba.

3. El impulso inicial: la Ley de Ordenación del Territorio de 1992

El 24 de noviembre de 1992 el Gobierno de Aragón aprobó su primera Ley de Ordenación del Territorio, la LOTA. La ley, influida por la Carta Europea del Territorio de 1983, supuso un avance en la concepción de la ordenación territorial aragonesa. De una política territorial entendida como una planificación de carácter socioeconómico se dio el salto a una planificación de carácter integral e integrador, que incorporaba, como señala Bielza (2010:351) la ordenación física del espacio como un concepto rector. La Ordenación del Territorio se entendía ahora como “un proceso de coordinación en un horizonte amplio de las políticas de desarrollo socioeconómico, medio ambiente y patrimonio cultural con las políticas de disponibilidad y ordenación de usos del suelo para el desarrollo de los sectores económicos” (Bielza, 2010: 352).

La elaboración de la LOTA estuvo también muy marcada por la experiencia estatal previa en el ámbito de la Ordenación del Territorio. Las tentativas fallidas de una ordenación territorial a nivel estatal habían demostrado los escollos a los que se enfrentaba la OT como disciplina y como práctica. En base a esta experiencia y previendo las dificultades y riesgos que originan la descoordinación entre administraciones y entre ámbitos políticos, ya el preámbulo de la Ley de Ordenación es una verdadera declaración de intenciones en la que se enuncian los recursos para hacer frente a este tipo de dificultades. Y de hecho, la coordinación interadministrativa (a escala regional y estatal) y de la política territorial con la política sectorial, así como la necesidad de crear a la vez el instrumento de planificación y el de ejecución o gestión fueron preocupaciones que estuvieron muy presentes en la elaboración de la ley.

La conciencia de que los instrumentos de planificación y ejecución son inseparables parece una cuestión excepcional en la política territorial de las C.C. A.A. De hecho Benabent (2009:2) afirma que “La instrumentación y gestión del plan se suele considerar como un aspecto separado de su contenido” y como él

mismo señala, de forma muy expresiva, “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.” (Benabent, 2009:7) Pues bien, desde lo que parece una visión clara sobre la inseparable relación entre la planificación y su ejecución, la LOTA creó dos tipos de instrumentos (Título I). En primer lugar están los instrumentos de planeamiento propiamente dichos, encargados de definir las líneas directrices de la política territorial y, en segundo lugar, los de ejecución.

Con respecto a los primeros, como en la mayoría de C.C. A.A., para el nivel regional se crearon las Directrices de Ordenación Territorial (DOT)³. Se eligió el mismo vocablo o figura para el ámbito subregional, que sería planificado mediante directrices parciales (de ámbito territorial y sectorial). Esta misma elección realizaron otras siete C.C. A.A.;⁴ mientras el resto⁵ optaron por la figura de los planes como instrumentos de ordenación de ámbito subregional. Para Benabent (2009), esta diferencia no es nada banal; muy al contrario, es el reflejo de la naturaleza u orientación que se le quería dar al instrumento. La denominación de Directrices sería una alternativa usada para evitar el término Plan y se habría utilizado tratando de crear instrumentos de naturaleza estratégica, estructural pero no reguladora, o lo menos posible. Para ejemplificar lo acertado de este aserto bastará una lectura comparada de los requisitos que, según la LOTA aragonesa, deben cumplir las Directrices Parciales de Aragón y los que deben cumplir, por ejemplo, los Planes Territoriales Parciales (PTP) de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Aunque las diferencias son diversas, bastará indicar aquí que los PTPs de País Vasco están obligados a incluir entre la documentación “planes y normas de ordenación”. La LOTA, sin embargo, no exige a las Directrices Parciales esta condición, dejando abierta la cuestión al señalar que deberán incluir “criterios para el uso del territorio, orientativos o vinculantes para la fijación de clasificaciones y calificaciones concretas de suelo, o para la fijación de densidades y aprovechamientos urbanísticos homogéneos en áreas determinadas, en función de la consecución de los objetivos propios de la ordenación del territorio”. El establecimiento de parámetros y normas que determinan el uso del territorio depende de la voluntad de los representantes administrativos y queda, en última instancia, en manos de la planificación municipal.

En segundo lugar, estableciendo una clara diferencia con la mayoría de C.C. A.A. y mostrando su vocación de operatividad, la ley aragonesa de ordenación creó además lo que denominó Programas Específicos de Gestión o Actuación de Ámbito Territorial. Dichos programas son instrumentos de ejecución de las previsiones contenidas en las Directrices Parciales, mediante los que se definen las actuaciones concretas a realizar en un determinado ámbito territorial, sector o sectores y período de tiempo, así como de la forma de financiación y organización de las mismas. Los Programas Específicos, que se aprobarían por decreto, debían garantizar la viabilidad y efectiva realización de las previsiones contenidas en las Directrices Parciales⁶. A su vez, serían las propias Directrices Parciales las

³ Cataluña, Valencia, Andalucía y Madrid crearon planes regionales en lugar de directrices.

⁴ Cantabria, Asturias, Murcia, Navarra, La Rioja, Castilla y León e Islas Canarias

⁵ Salvo la C. A. de Madrid, que no cuenta con instrumentos de ordenación subregional

⁶ La LOTA se muestra, además, ambiciosa en este aspecto cuando señala que estos instrumentos “Tienen por finalidad determinar el momento o al menos el orden de ejecución de todas o parte de las previsiones contenidas en las Directrices Parciales”. Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del territorio de la C.A. de Aragón.

que deberían concretar cuáles de sus previsiones debían ser ejecutadas o gestionadas mediante Programas Específicos, incluyendo un estudio económico de viabilidad de las medidas.

La importancia y función que la ley aragonesa atribuye a los Programas Específicos se hacen patentes en el amplio desarrollo de las determinaciones que regulan este instrumento (Capítulo IV, art. 31-35). Cabe señalar que, entre otros, a estos programas se les exige el mantenimiento de medidas que garanticen la coherencia de las actuaciones o gestiones derivadas del Programa con las obras o servicios ya ejecutados o previstos por cualesquiera Administraciones Públicas; deben, igualmente, señalar los plazos de desarrollo, incluidos los supuestos de prórroga, definir los recursos económico-financieros que los soportarán y elaborar un sistema de gestión y seguimiento. El grado de detalle y concreción que se exige a los Programas Específicos los hace garantistas y, muy posiblemente también, impone condiciones que dificultan su elaboración. Quizás sea esta una de las razones que explican por qué no se ha llevado a cabo ni uno solo de estos programas⁷. (Martínez García, 2010).

La LOTA de 1992 creó por último, con la categoría de instrumentos de OT, los Procedimientos de Gestión Coordinada. Responden, en primer lugar, a la preocupación por coordinar la política territorial y la sectorial y la actuación de las diferentes administraciones públicas en materias que inciden sobre los usos, actividades y proyectos que transforman el territorio. Con este fin, el Capítulo V de la norma regula la creación de convenios, la concesión autorizaciones administrativas y licencias municipales únicas y de todo un conjunto de mecanismos destinados a facilitar la aprobación, la ejecución y la financiación de soluciones de gestión, de ámbito supramunicipal. En segundo lugar, los Procedimientos de Gestión Integrada son también una herramienta que trata de proporcionar flexibilidad a la política de ordenación. Para ello, se le concede al departamento con competencias en materia de ordenación la potestad de declarar el interés social de determinados usos, actividades, construcciones o implantaciones en suelo no urbanizable, autorizando por este medio su realización. Así lo determina específicamente el artículo 13 de la LOTA, al señalar que las actuaciones de interés social se tramitarán mediante Procedimientos de Gestión Coordinada, “con independencia de los procedimientos regulados en la Legislación urbanística”

4. De las DOT(1998) a la nueva LOTA (2009): un periodo de fuerte atonía

La LOTA de 1992 había establecido que el proyecto de Directrices Generales debía aprobarse por la Diputación General en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley. Sin embargo, tuvieron que pasar seis años hasta que el Gobierno de Aragón aprobara las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), en 1998. Pese al retraso, se pudo, quizás, confiar en que la aprobación de las DOT supusiera la pieza que faltaba para iniciar el despegue de la elaboración de

⁷ De todos modos, la aprobación de las primeras directrices parciales tardó trece años en llegar (Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo, 2005) y unos pocos más costó comprobar que no se cumplió el mandato según el cual durante los dos años siguientes a la aprobación de las Directrices debía realizarse un Programa de Gestión Territorial. Martínez García (2010) señala que sí se redactó un Programa de Gestión Territorial para ejecutar las Directrices del Pirineo pero que dicho programa no siguió adelante.

instrumentos. No fue así y en los once años siguientes (de 1998 a 2009) solo se elaboraron dos de las directrices parciales que, por cierto, son las únicas que se han aprobado hasta el momento. Ya en 2009 se elaboró una nueva Ley de Ordenación del Territorio que estableció la caducidad de las DOT y su sustitución por un nuevo instrumento regional de ordenación: la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA).

Las DOT aragonesas pertenecen a un modelo de instrumentos regionales que, según Benabent (2006:238), se caracteriza por la sustitución o “la reducción de la norma de aplicación directa por determinaciones que expresan mayor flexibilidad en su contenido” y por su afán totalizador, en el sentido de que abordan todas las políticas sectoriales con incidencia territorial e indican el modo en que estas deben ser orientadas. Los rasgos del mencionado modelo se cumplen bien en las DOT de Aragón, documento peculiar por varias razones. En primer lugar por su brevedad. En poco más de sesenta páginas las DOT realizan un diagnóstico territorial y socioeconómico y despliegan una amplia batería de orientaciones y determinaciones que recorren, como señalaba Benabent, todos los rincones de la política sectorial con incidencia territorial. Para lograr esa exhaustividad, el discurso es ágil y sucinto, sin rodeos. El propio diagnóstico lo demuestra, cuando, en nueve páginas, a modo de una matriz DAFO, apunta los puntos fuertes y los débiles de la región, los problemas y las posibles vías de solución o mejora. A este análisis (apartado Memoria), le siguen cuatro capítulos o apartados que desarrollan una cascada de orientaciones y de determinaciones de distinto rango y eficacia vinculante. El primero de ellos agrupa lo que se denominan los principios que definen el modelo territorial. Nuevamente de forma concisa y ágil, a lo largo de once principios, establece, entre otros, las bases de la política demográfica, de la sostenibilidad, de los ejes de carretera y ferroviarios, del desarrollo comarcal....Estos principios, “a modo de constante referencia, constituyen la línea orientadora de las diferentes propuestas operativas de las Directrices Generales de Ordenación Territorial” (LEY 7/1998, de 16 de julio: 8.566). El segundo apartado se dedica a las estrategias, que materializan los principios, explicitan la forma de actuar para su consecución y constituyen meras orientaciones para el Gobierno de Aragón. El tercero se ocupa de los criterios, -determinaciones de un nivel de concreción superior-, que constituyen ya propuestas concretas sobre la política de Ordenación del Territorio. Aunque tampoco tienen carácter vinculante, las actuaciones que se alejen de los mismos deberán justificarse y explicar los motivos de tal alejamiento. En cuarto y último lugar, se encuentran las directrices propiamente dichas, que se dividen en dos grupos. Por un lado, las directrices instrumentales, que son de obligado cumplimiento para el Gobierno de Aragón. Por otro lado, las Directrices de Ordenación Territorial, que incluyen determinaciones vinculantes y directrices de carácter meramente orientativo.

Un análisis detenido de las determinaciones concretas muestra el carácter un tanto confuso del documento de las DOT. Nos referimos, particularmente, a los criterios. Aunque se trataría de líneas de actuación específicas que deben guiar las acciones del ejecutivo regional, el hecho es que su grado de concreción es muy variado: en algunos casos se realizan propuestas de actuación muy precisas,⁸ mientras que, en otros, se trata de alusiones genéricas a cuestiones

⁸ Ver, por ejemplo, el criterio nº 94, sobre la prioridad de los ejes viarios que faciliten la accesibilidad de las regiones próximas de la Unión Europea y de las Comunidades Autónomas limítrofes. Se mencionan, de

como la necesidad de compatibilizar las acciones de protección y conservación, de mejorar la calidad de vida de la población o de utilizar racionalmente los recursos existentes⁹. Otro tipo de criterios se formulan en forma de normas que deben cumplirse, generando confusión sobre la eficacia vinculante de este tipo de determinaciones¹⁰. Estos son algunos ejemplos de una ley (y un documento) con una categorización excesiva y poco clara de las determinaciones, hechos que pueden afectar la eficacia de su cumplimiento.

Dejando aparte los aspectos menos afortunados de las DOT, lo que nos interesa resaltar en este trabajo son los rasgos que muestran el esfuerzo realizado por crear un instrumento que cumpliera su función y por garantizar su futuro desarrollo. Uno de los indicadores más significativos al respecto lo encontramos en las Directrices Instrumentales que, recordemos, son de obligado cumplimiento para el Gobierno de Aragón. De las cuatro directrices instrumentales que contiene el instrumento, nos interesan ahora la tercera y la cuarta. La tercera, desarrollada en los apartados 180-182, determina la creación de una Comisión Delegada del Gobierno para la política territorial, cuya función (explicitada en el apartado nº 182) es la de incardinar lo sectorial en lo territorial. Para conseguirlo, reúne en un órgano de coordinación a las figuras o cargos esenciales en la concertación de la política territorial. Establece, concretamente, que la Comisión estará formada por los representantes de las consejerías directamente vinculadas con la Ordenación Territorial: el Consejero de Economía, Hacienda y Fomento, el de Ordenación Territorial y el de Obras Públicas y Transportes. La composición se completa con el presidente del Gobierno de Aragón y con el representante de la consejería con mayores atribuciones y competencias: el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales.

La cuarta directriz, siguiendo el mandato de la LOTA, establece la creación de un instrumento destinado a garantizar la ejecución de las propuestas y determinaciones contenidas en la ley. Se trata de un Programa de Gestión Territorial de Aragón, cuyos contenidos estipula con detalle, prestando atención a la programación de actuaciones, a sus presupuestos y a los ejercicios económicos que las incluyan, a los programas presupuestarios a los que se adscribirían, a las administraciones públicas y a los agentes socio-económicos participantes y a su viabilidad y efectos socio-económicos y territoriales..

Como señalábamos anteriormente, las DOT no supusieron el impulso deseado a los programas de ordenación. Hubo que esperar siete años, hasta 2005, para que se aprobaran las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés. Puesto que el área regulada por estas directrices no se corresponde con ninguna entidad jurídico-administrativa¹¹, el texto remite frecuentemente a las futuras directrices comarcales, al planeamiento urbanístico, o, incluso a la administración sectorial, indicando lo que unos u otro deberán regular y determinar. Por lo demás, el apartado normativo del documento (las directrices propiamente dichas, de carácter vinculante) se mantiene en términos que apelan

forma específica, entre otros, la Autovía Sagunto-Teruel-Zaragoza-Huesca-Somport, el túnel de Benasque-Luchon y el de Bielsa-Araguet.

⁹ Ver, por ejemplo, los criterios nº 102 (sobre desarrollo sostenible) y 103 (sobre conocimiento y protección del medio natural).

¹⁰ Ver, por ejemplo, los criterios nº 114 (sobre la conservación del paisaje), nº 119 (sobre la adecuación de las actividades productivas al medio natural) y nº 194 (sobre actividades extractivas)

¹¹ El área regulada abarca las cuatro comarcas pirenaicas.

a la voluntad y al buen hacer de la administración. Por todo ello y ante la falta de concreción, no se entiende por qué estas directrices ordenan la elaboración un Programa de Gestión Territorial en el plazo de dos años tras la aprobación.

De carácter completamente diferente son las Directrices Parciales de la Comarca de Matarraña, aprobadas tres años más tarde, en 2008. Se trata de las primeras y únicas directrices comarcales elaboradas y, por ello, también el único ejemplo del que disponemos para acercarnos al tipo de planificación subregional del que pretende dotarse esta C. A¹². Aunque son casi coetáneas de las del Pirineo, su carácter y contenido es radicalmente diferente. Lo esencial de esta diferencia está en la parte normativa. En este caso, las normas vinculantes, que ya no se denominan directrices, se agrupan en un apartado titulado “Normativa de Ordenación Territorial”. Este capítulo, cuyo cambio de nombre es ya suficientemente significativo, incluye una larga batería de determinaciones, muchas de las cuales son normas de aplicación directa. Se abandona el lenguaje voluntarista y los mandatos se expresan de forma taxativa, abundando las determinaciones prohibitivas y las positivas. Estamos ante un documento destinado al uso directo por parte del planeamiento urbano y, consecuentemente, no demanda (como era el caso de las directrices pirenaicas) la elaboración de ningún Programa de Gestión Territorial.

5. La LOTA de 2009. Cambios relevantes.

Once años después de la aprobación de las Directrices Generales de Ordenación Territorial, el gobierno aragonés promulgó una nueva Ley de Ordenación del Territorio¹³. La propia Ley se expresa en términos de “conveniencia” para explicar una reforma que se justifica por la necesidad de crear un nuevo marco de referencia acorde a la evolución europea en materia de OT. Se considera que el concepto de Ordenación del Territorio ha cambiado y que es necesario incorporar los principios y filosofía de la Estrategia Territorial Europea (ETE) (Potsdam, 1999) y de la Agenda Territorial Europea (ATE) (Leipzig, 2007). Los ocho objetivos de la Ley de 1992 se reducen a tres¹⁴ y se incorporan como novedad las estrategias conducentes a conseguirlos. Son cinco estrategias, tres de las cuales se corresponden con los grandes principios de los documentos europeos (desarrollo policéntrico, acceso equivalente, eficaz y sostenible a infraestructuras y tutela ambiental). Las otras dos son la interdependencia y coordinación administrativa y la participación ciudadana. En el preámbulo, la Ley se extiende un poco más en los objetivos y añade uno nuevo: “dar mayor flexibilidad a los instrumentos de ordenación territorial, deslindándolos de los que pertenecen al urbanismo”. Es así como presenta un nuevo instrumento de ordenación: los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón. Una forma sencilla de

¹² En el caso de que, como se pretendió inicialmente, se transfiriera a las comarcas las competencias de ordenación territorial.

¹³ Previamente, la Ley había sido reformada en dos ocasiones (1999 y 2001), sin que en ninguno de los casos supusiera modificación del concepto de Ordenación del Territorio o de sus objetivos.

¹⁴ Se mantienen, con retoques, los objetivos sobre calidad de vida, sostenibilidad y utilización racional del territorio. Con respecto a la calidad de vida, ya no se habla de mejorarla sino de establecer condiciones equivalentes para todos los habitantes (principio de equidad). El objetivo de definir los usos admisibles o a potenciar en cada parte del territorio, se formula ahora en términos de asignación racional de los usos del suelo en función de las aptitudes del medio físico y de las necesidades de la población.

introducir una figura polémica¹⁵ de gran relevancia debido, entre otras razones, a que abre la puerta a la iniciativa privada como promotora de la actividad de ordenación. Estas figuras de ordenación vienen a sustituir a los Procedimientos de Gestión Coordinada, que desaparecen de la Ley. El nuevo instrumento mantiene el carácter territorial y sectorial y sus funciones en el ámbito supramunicipal y en la cobertura que proporciona a las actuaciones consideradas de interés. Aparte de esta naturaleza común, existen mucha diferencias entre los dos instrumentos, sobre todo, porque los nuevos planes y proyectos amplían de forma significativa las atribuciones de las actuaciones consideradas de interés general.

La importancia y el alcance que la Ley concede a Planes y Proyectos de Interés General se comprende al comparar el detenimiento y atención al estipular los requerimientos procedimentales de esta herramienta con el que se le dedica, por ejemplo, a los planes sectoriales. Esto se confirmará en las sucesivas reformas de la Ley de 2014 y 2017, casi exclusivamente (exclusivamente la de 2017) destinadas a regular aspectos y pormenorizar el alcance y los procedimientos de tramitación del nuevo instrumento.

En relación al resto de novedades en los instrumentos de ordenación, sin duda la más importante es la sustitución de las Directrices de Ordenación del Territorio¹⁶ por una nueva herramienta: la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA). Esta sustitución se justifica por la opción que ha tomado el Gobierno de Aragón de flexibilizar el procedimiento de aprobación del instrumento marco, mediante modificación del procedimiento de aprobación. Aunque la Estrategia sigue teniendo el carácter marco y es jerárquicamente superior al resto de instrumentos de planificación, la aprobación de estos últimos no requiere la aprobación previa de la EOTA. Se trata así de evitar lo que ocurrió en 1995 con las Directrices del Pirineo, derogadas (al menos formalmente) porque no se habían aprobado las DOT. Pero más importante es todavía otro de los cambios que se le aplica al instrumento marco, materialización incontestable del espíritu de flexibilidad y de la importancia que se le atribuye a los Planes y Proyectos de Interés General. Esta novedad se introduce en el artículo 20.4 y dice textualmente que “La Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón podrá también ser modificada mediante la aprobación definitiva de un Plan o Proyecto de Interés General de Aragón en todos aquellos aspectos derivados de la inserción de dicho plan o proyecto en el modelo territorial de Aragón, según lo dispuesto en el artículo 38.2 de esta Ley.”

6. La EOTA. Cambio del carácter y funciones del instrumento regional de Ordenación Territorial

¹⁵ Véase por ejemplo Benabent (2009), que considera que estos instrumentos son herramientas que mejoran la eficacia de las políticas de ordenación. Plaza Gutiérrez (2010), por el contrario, se muestra crítico y reticente con estos instrumentos porque pueden ser una vía para la actuación discrecional o los intereses espurios. Bielza de Ory (2015) considera que “De los instrumentos subordinados a los generales los únicos eficaces son los proyectos de interés supramunicipal, regional o general, que han utilizado los gobiernos autonómicos, por encima de los municipios capitalinos, para sacar adelante proyectos logísticos o de viviendas de protección.”

¹⁶ La disposición transitoria segunda establece la vigencia de las DOT de 1998 hasta la entrada en vigor de la EOTA.

En 2014, Aragón aprueba la Estrategia de Ordenación Territorial, que sustituye a las Directrices de Ordenación Territorial de 1998, derogándolas. No se trata de una simple renovación sino de una modificación sustancial del carácter y las funciones del instrumento regional, que se anuncia ya en el cambio de denominación. Frente a las directrices, que conservaban su espíritu normativo, las estrategias poseen un carácter más orientativo que vinculante. Las estrategias definen planteamientos generales, comprenden todos los aspectos (recursos, conflictos, potencialidades, procesos, etc.) que deben ser considerados en el territorio, pero no ultiman las soluciones ni comprometen plazos. (Zoido, 2006:261). Estos rasgos, que se cumplen bien en la EOTA, son los propios de la planificación de orientación estratégica.

Es cierto que fue la Ley de Ordenación de 2009 la que creó la EOTA como instrumento regional de Ordenación territorial, que el cambio al que aludimos estaba planificado y reglamentado y que, por tanto, se anunciaba ya el tránsito a una política de Ordenación territorial de naturaleza más estratégica. Pero también es cierto que la EOTA finalmente aprobada modificó sustancialmente la naturaleza y el contenido del instrumento que la LOTA había previsto para ella. De hecho, esto es algo que el propio legislador reconoce al presentar el instrumento. Admite concretamente que, si bien la LOTA (2009) había previsto que la Estrategia incluyera un desarrollo de carácter normativo, este último se ha reducido al mínimo. Justifica pero no explica este cambio. Señala, simplemente, que tras cuatro años desde la aprobación de la LOTA¹⁷, se considera que el nivel de planeamiento regional debe tener un mayor peso estratégico, “en el sentido de elaborar un documento que sirva de referencia a las administraciones públicas y otros agentes territoriales en sus actuaciones territoriales y en los desarrollos normativos sectoriales que incidan en el uso y transformación del territorio” (Gobierno de Aragón, 2014. Documento resumen, 95). Dos comentarios al respecto. Primero. El enfoque estratégico no tiene por qué suponer la renuncia al establecimiento de las normas que se consideren necesarias para desarrollar el modelo de ordenación que se desea. Segundo. Resulta, cuanto menos, extraño que aluda a los “desarrollos normativos sectoriales” y no mencione también la función normativa de las directrices subregionales que, según la LOTA, serían las encargadas de cumplir la función horizontal y coordinadora de la Ordenación del Territorio aragonesa y de asentar los criterios de la política con incidencia territorial. En definitiva, resulta tentador concluir que el Gobierno de Aragón deja en manos de la política sectorial el establecimiento de normas con incidencia en el uso y transformación del territorio.

La EOTA aprobada también alteró la finalidad que le había asignado la LOTA (art. 17) y que consistía en determinar el modelo de ordenación de la C.A.. Si entendemos el modelo de ordenación como expresión deseada para la evolución del territorio (Zoido, 2006), como proyecto futuro del mismo, que identifica en el territorio y define, al menos, los usos primarios del suelo, el sistema de asentamientos poblacionales y los canales de relación, especialmente las infraestructuras de transporte (Gómez Orea, 2007:46), hay que decir que la EOTA no cumple esta función. Es cierto que la voluminosa documentación de la

¹⁷ De hecho, elaboración de la EOTA se demoró más de lo que la propia LOTA anunciaba cuando, en su disposición adicional séptima, concedía al Gobierno de Aragón un año para iniciar su redacción. La realidad fue que se tardaron dos años y medio hasta que el Gobierno de Aragón acordó el inicio de la elaboración de la EOTA (Sesión del 27 de diciembre de 2011).

Estrategia dedica el tomo primero al modelo territorial. Sin embargo, su contenido es, en realidad, un conjunto de opciones deseadas para el futuro del territorio, formuladas en términos de objetivos. Un total de 20 objetivos generales (sin referencia a ámbito territorial alguno) y 11 específicos, que recorren todos los sectores de la actividad económica, la vivienda, los equipamientos, los bienes y servicios, el medio ambiente, el patrimonio cultural, etc. conforman un escenario futuro ideal. Un decálogo de buenos propósitos, válido para alcanzar el estado futuro perfecto de casi cualquier territorio. Algo similar cabe decir con respecto a las estrategias que la EOTA despliega para el logro de los objetivos¹⁸.

En una región tan extensa y con tan fuertes desequilibrios internos habría sido prioritaria la definición de directrices particularizadas para los distintos ámbitos territoriales, en función de sus características propias, de sus necesidades y de su incardinación en el modelo territorial. Esto habría requerido una postura clara con respecto a la definición de las unidades subregionales que serían objeto de ordenación particular mediante directrices parciales. En su lugar, la EOTA presenta las distintas posibilidades existentes a la hora de elegir una zonación, creando una situación confusa sobre la ordenación de ámbito subregional. La diferenciación entre espacios homogéneos y funcionales genera, en primer lugar, dos subdivisiones distintas del espacio regional. La primera de ellas clasifica el territorio en cinco macrozonas¹⁹, internamente homogéneas en función de características fisiográficas. La segunda surge de la aplicación de criterios de funcionalidad. La especificidad de las relaciones que tienen lugar en el interior de determinados espacios permite la identificación de áreas funcionales (no definidas). Un tercer nivel o alternativa es la división en comarcas, que divide el territorio en 32 unidades. La EOTA considera que el número de comarcas puede ser excesivo y no efectivo a la hora de elaborar y tramitar las directrices parciales. Por ello, la propuesta es que las posibles unidades para la planificación subregional surjan de una combinación de las unidades homogéneas y de las funcionales. En definitiva, el tema queda completamente abierto sin que se pueda saber en qué instancia y en qué momento se resolverá la cuestión. Esta indefinición resulta escasamente coherente con el objetivo explícito en la LOTA de 2009 de darle un nuevo impulso a la ordenación territorial.

Otro de los rasgos destacables de la EOTA es el sesgo económico-sectorial, en detrimento del territorial. Este hecho fue objeto de una interpelación que realizó el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida al partido en el gobierno (colación Partido Popular-Partido Aragonésista) en la que le reprochaba la falta de atención e implicación necesaria en los problemas territoriales, fundamentalmente en la despoblación. Decía el representante de Izquierda Unida que este tipo de problemas territoriales deben afrontarse y resolverse desde la Ordenación del Territorio. El entonces consejero de Política Territorial e Interior (el

¹⁸ Se conforma así un extensísimo (más de 1.100 páginas) y exhaustivo documento, de afán totalizador. La documentación completa de la EOTA está organizada en tres tomos. El primero de ellos, de 178 páginas recoge los objetivos y estrategias y las normas que se crearon para algunos de ellos. El segundo tomo, de 376 páginas, está compuesto por los análisis pormenorizados de los siguientes aspectos: infraestructuras, sistema de asentamientos, espacios funcionales y homogéneos, riesgos naturales o inducidos y contexto territorial. Para cada uno de ellos desarrolla también un apartado de objetivos generales, otro de tendencias y retos y, por último, un análisis DAFO. Un tercer tomo, de 274 páginas, está dedicado exclusivamente al sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación. A los tres tomos hay que añadir el Informe de Sostenibilidad Ambiental (286 páginas) y la Memoria Ambiental (14 páginas). Un documento resumen de 124 páginas permite acercarse a los contenidos esenciales del instrumento.

¹⁹ Pirineo, Somontano del Pirineo, Depresión Central, Somontano del Ibérico y Sistema Ibérico.

Sr. Suárez Ortiz) respondió dejando claro el pensamiento que subyace a la Estrategia, que no era otro que la preeminencia que se le concede a la actividad económica como organizadora natural del territorio²⁰.

Tanto si existe una deriva de la Ordenación territorial como si no, no es difícil entender la naturaleza y contenidos de la EOTA si los interpretamos en su contexto. Para ello hay que tener en cuenta que entre la LOTA (2009) y la EOTA (2014) se vivieron los años más crudos de la crisis económica mundial. Los efectos de la crisis agudizaron algunos de los problemas territoriales de Aragón: los desequilibrios intra-regionales, la despoblación o la macrocefalia de la capital aragonesa se incrementaron. Y es que veintidós años después de la aprobación de la LOTA, que ya intentaba dar respuesta a los problemas demográficos y socioeconómicos de la región, la situación, lejos de mejorar, había empeorado (Martínez, López y Portolés, 2014)²¹. En este contexto, la EOTA puede entenderse como la voluntad, aparentemente decidida, de reconducir una política de OT que ha sido incapaz de crear instrumentos capaces de resolver los problemas que constituyen en cuello de botella, que atascan en gran medida cualquier intento de planificar el futuro del territorio aragonés. La despoblación y los desequilibrios intrarregionales siguen amenazando a una región que ya conoce el desencanto de una política de OT de escasos resultados.

7. La actividad reciente: una nueva reforma de la LOTA y la directriz demográfica

Al inicio decíamos que el final de 2014 y el inicio de 2015 señalan la inflexión que da paso a un periodo más activo en la OT de la C.A. Como hemos visto, a finales de 2014 se aprobaron la reforma de la LOTA y la EOTA. Menos de un año más tarde se promulgó (tras el ascenso al gobierno del Partido Socialista) el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón. Este acto de sistematización, aclaración y armonización de la normativa era una prerrogativa que la Ley de Ordenación de 2009 concedió al Gobierno de Aragón. Entendemos, por tanto, esta acción política como una ratificación por parte del nuevo gobierno del contenido de la LOTA y de su modificación. Desde finales de 2015 a la actualidad, el Gobierno de Aragón ha aprobado dos normas importantes, muy próximas en el tiempo. En febrero de

²⁰ Al final, si hacemos el resumen de todo esto, señor Romero, coincidiremos usted y yo, aunque tenemos, ideológicamente, distancias importantes, pero coincidiremos en una que es muy importante: si no hay actividad económica en un territorio determinado, evidentemente, no puede ganarse en población; luego, por tanto, lo fundamental es la generación de actividad económica. Y si se gana en población, evidentemente, se gana también en equipamientos. Por tanto, actividad económica, población, equipamientos: esto, evidentemente, tiene mucho que ver el uno con el otro y el otro con el uno.

Por tanto, el gran planteamiento es la actividad económica y, evidentemente, aquí, en la EOTA, hay, si usted repasa, programas concretos en materia de lucha contra la despoblación y, por tanto, fomentando el empleo para colectivos concretos: emprendedores, teletrabajo, ocupabilidad femenina, jóvenes... (Cortes de Aragón, 2014 Interpelación núm. 95/14)

²¹ Distintas fuentes indican que desde 2013 se estaría produciendo una recuperación notable de la economía aragonesa. Los datos del BBVA Research señalan que la economía de Aragón podría haber crecido un 3,2% en 2017 y que se prevé un crecimiento en torno al 2,4% en 2018 y 2019. Esta misma fuente indica también el desequilibrio intrarregional de la economía. https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2018/03/Presentacion-Situacion-Aragon-2018_vf.pdf La información disponible sobre renta más reciente es de 2015. Los datos siguen revelando diferencias muy importantes entre comarcas. Mientras la Renta disponible bruta per cápita media de Aragón era de 15.612€, la Jacetania disponía de 18.506€ y en el Campo de Belchite la cifra descendía hasta los 8.275€. (Instituto Aragonés de Estadística)

2017 emitió un decreto-ley²² de modificación del texto refundido de la LOTA. Pocos meses más tarde (en octubre) se aprobó la Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación²³.

La modificación de la LOTA de 2015 es mínima (afecta a solo dos artículos de la ley) pero es también significativa y, sobre todo, acorde al rumbo cada vez más manifiesto de la política de ordenación, consistente en facilitar en todo lo posible la tramitación y puesta en marcha de los Planes y Proyectos de Interés General. El texto del Decreto es suficientemente revelador:

En el actual contexto económico, todavía volátil y en el que Aragón es un lugar atractivo para la inversión y la implantación de empresas, la puntual modificación del marco regulatorio que permite agilizarlas debe tener lugar con la mayor urgencia posible para permitir su aplicación inmediata a planes y proyectos. No puede perderse vista que la implantación de actividades que se llevan a cabo a través de este tipo de planes y proyectos tiene una trascendencia y un impacto territorial y económico sustancial, decisivo para el equilibrio territorial y el desarrollo de Aragón que precisamente lo justifican. Por ello, en este momento resulta urgente la adopción de medidas extraordinarias adecuadas que faciliten la aprobación, implantación y desarrollo de estas grandes actuaciones de impacto territorial, que responden a prioridades determinadas por la planificación e impulso de la actividad económica en Aragón, sobre la base de la planificación general de la actividad económica establecida por el Estado. La omisión de estas medidas podría poner en grave riesgo la capacidad efectiva de respuesta de la Administración de la Comunidad Autónoma a concretas demandas de implantación empresarial en nuestro territorio o subordinarlas a vaivenes especulativos o incertidumbres que cualquier empresa, lógicamente, trata de rehuir.

La directriz de carácter demográfico fue una actuación larga e intensamente reclamada por diferentes partidos políticos y por numerosos agentes de la sociedad civil. Ha sido un tema recurrente, que tomó fuerza renovada cuando se iniciaron los trámites de la EOTA; la actividad parlamentaria muestra que el tema se abordó en numerosas ocasiones²⁴.

La Directriz es un documento muy extenso de dos tomos. El primero de ellos, la memoria, consiste en un estudio pormenorizado que trata la cuestión demográfica desde todos los ángulos de la actividad socio-económica, cultural, ambiental y tecnológica. El segundo tomo, recoge un total de 380 estrategias y medidas que recorren todos los ámbitos de la política socioeconómica, cultural, educativa, etc.

Con respecto a la naturaleza de la Directriz, es el propio documento, en la introducción, el que nos proporciona las pistas fundamentales, que adelantamos, es fundamentalmente estratégica. Y es que, una vez más, los autores deben aclarar que, “Aunque el Decreto Legislativo 2/2015 que regula su contenido prevé la inclusión de un documento de Normas, esta Directriz se plantea con un carácter fundamentalmente estratégico en el que las referencias normativas que contiene

²² DECRETO-LEY 1/2017, de 3 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

²³ DECRETO 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación.

²⁴ Una muestra de la actividad política en torno al tema se puede encontrar en la página web del Diario de las Cortes de Aragón, concretamente en la sección dedicada a la Comisión de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, Antecedentes parlamentarios, VIII Legislatura.

http://ecomisiones.cortesaragon.es/index.php?option=com_content&view=article&id=2445%3Aordenacion-territorio&catid=275&Itemid=5

consisten, sobre todo, en propuestas de modificación que afectan a ámbitos competenciales, como son las Cortes de Aragón o el Parlamento español, que rebasan la capacidad reguladora del Gobierno de Aragón.” (DECRETO 165/2017, Tomo I. Memoria, p. 10).

Los tres rasgos que hemos comentado recuerdan extraordinariamente a la Estrategia de Ordenación Territorial. La extensión del documento, el largo listado de estrategias y medidas para desarrollar la Directriz y el hecho de que, otra vez, casi haya desaparecido el apartado de normativa que determinaba la ley que dictaba su creación. Y es que, nuevamente, hay que concluir que estamos ante un despliegue de buenas intenciones, que sería impecable si no fuera porque tanto las medidas como las estrategias –agrupadas en 15 ejes temáticos– transitan de la más absoluta vaguedad e indefinición a las propuestas cuyas viabilidad ni se plantea; porque un buen número de las medidas y estrategias exigirían la realización de planes específicos, coordinados y de elevado costo. La tabla resumen que incluye desde la página 123 del tomo II de Estrategias y Medidas permite hacerse una idea de lo que decimos. Con todo, lo más asombroso de este decreto lo encontramos en la norma que dice que el Gobierno de Aragón deberá redactar un Plan de Gestión Específico para el desarrollo de la Directriz²⁵. Eso sí, en esta ocasión no fija ninguna fecha.

Acabaremos este apartado mencionando una cuestión, quizás, anecdótica pero también significativa. Se trata del discurso que pronunció el actual presidente del gobierno autonómico (Javier Lamban) durante el debate del estado de la comunidad, el 13 de septiembre de 2017²⁶. En una larguísima alocución, en la que el Sr. Lamban fue mencionando una a una todas las realizaciones en materia de desarrollo económico, de igualdad, de educación, de sanidad, etc. solo mencionó la directriz del Camino de Santiago como herramienta para el desarrollo de los municipios afectados. Ninguna mención a la necesidad de ordenar y planificar, como conjunto, la totalidad del territorio aragonés. Ninguna mención tampoco a la EOTA como herramienta de planificación general. Un poco paradójico, teniendo en cuenta que fue este gobierno el que aprobó en 2017 la última modificación de la LOTA.

8. Conclusiones

La política de OT en la C.A. de Aragón ha pasado por dos etapas bien diferenciadas. La primera se extiende desde la aprobación de la primera Ley de Ordenación del Territorio de 1992 hasta la promulgación de la segunda, en 2014. El análisis de las normas e instrumentos de ordenación muestra que durante la primera de las etapas Aragón apostó con seriedad por la creación de una legislación marco y de unos instrumentos de desarrollo. Aunque desde el principio la política ordenadora de esta C.A. fue de carácter menos normativo que el de otras C.C. A.A. (País Vasco o Cataluña, por ejemplo) se dotó de potentes herramientas para la planificación, la gestión y la coordinación. Pese al esfuerzo, las realizaciones fueron muy escasas y durante más de dos décadas el aparato legislativo desplegado por el gobierno aragonés tuvo escaso o nulo desarrollo. De

²⁵ La norma está incluida en el Eje de Desarrollo 8. Gobernanza-Financiación. DECRETO 165/2017, Tomo II. Estrategias y Medidas, p. 87.

²⁶ El discurso íntegro se puede consultar en <https://www.heraldo.es/noticias/aragon/2017/09/13/discurso-integro-javier-lamban-las-cortes-1196485-300.html>

poco sirvió una LOTA, en principio impecable, pensada para impulsar tanto la elaboración de los instrumentos de ordenación como su ejecución. Pese a los escasos logros de la primera etapa, el análisis retrospectivo de las políticas y realizaciones en materia de OT de Aragón, junto con la lectura de un buen número de actas de las sesiones del parlamento regional, permiten concluir que en esta C.A. ha existido un debate político intenso y un elevado interés por la OT. Cuestión diferente es que la falta de acuerdos políticos, los enfrentamientos o la preferencia de los partidos en el gobierno por acciones políticamente beneficiosas hayan impedido el desarrollo y ejecución de los instrumentos previstos por las leyes marco de ordenación.

En una segunda etapa, iniciada en 2014, Aragón ha dado un nuevo impulso a su política de OT. De 2014 a 2017 aprobó la modificación de la LOTA, aprobó después el texto refundido que sistematizaba, aclaraba y armonizaba la normativa de OT, promulgó la EOTA y la directriz de política demográfica y despoblación. Ahora bien, resulta igualmente innegable que estas últimas realizaciones han profundizado casi exclusivamente en la línea de una planificación estratégica y de impulso a la actividad económica y han “aparcado” la ordenación territorial estructural y reguladora que prometían la Ley de Ordenación del Territorio de 1992 y la de 2009.

No se trata, en absoluto, de poner en duda la idoneidad y necesidad de las medidas de impulso económico como motor del desarrollo socioeconómico, demográfico y de equilibrio territorial. Por otra parte, es cierto que la tendencia a la flexibilidad y a la orientación estratégica de la OT no es exclusiva de Aragón. Es precisamente eso, una tendencia generalizada y entendida, en general, como vía idónea para adaptarse y hacer frente al mundo cambiante y complejo que ha surgido de los procesos de globalización, cambio demográfico, crisis financiera y competitividad. Lo que preocupa y falta es lo que se ha desentendido, es decir, la planificación territorial que defina, dirija y regule la utilización del territorio, que garantice un desarrollo equilibrado del mismo y que ordene la implantación y el impacto territorial de la actividad sectorial. Y es que resulta inevitable la sensación de que el Gobierno de Aragón hubiera renunciado a la ordenación sistemática de su territorio y al establecimiento de las determinaciones que regulen la actividad con incidencia territorial. Esto es al menos lo que se concluye cuando se analiza la evolución de la LOTA y de los instrumentos de OT y, por supuesto, cuando se reflexiona sobre la ausencia de directrices zonales y sobre la preeminencia creciente de instrumentos como los Planes y Proyectos de Interés General. Nos vienen a la memoria las palabras del profesor Bielza en 2015: “el territorio se quiere ordenar conciliando sólo ecologismo y economicismo”.

A estas alturas, quizás sea ingenuo seguir pensando que en un momento histórico marcado por la rapidez de los cambios y la preeminencia del liberalismo económico, un solo departamento gubernamental (el que dispone de las competencias de OT) pueda o deba tener atribuciones o crear normas que afectan a la amplia gama de actividades con repercusión territorial. Ahora bien, si esto puede ser una ingenuidad, una utopía o un error ¿Cuál es la alternativa para impulsar la ordenación de territorios cohesionados, funcionalmente integrados y articulados, racionalmente utilizados, sostenibles (ambiental, económica y socialmente) en los que la actividad económica y las reglas de un mercado libre no impongan sus propias leyes de ordenación? Creemos que el Gobierno de

Aragón tiene una tarea pendiente en este sentido. Seguir afirmando que serán una directrices que no tienen visos de ver la luz las encargadas de dirigir la política territorial no puede sino contribuir al desprestigio de una teoría y práctica tan esencial como es la ordenación territorial/ de la OT en esta C.A..

Referencias bibliográficas

- BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2006) La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX. Sevilla, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2009) Los planes de ordenación del territorio en España. De la instrumentación a la gestión. V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, 2009, FUNDICOT, pp.143-158.
- BIELZA DE ORY, V. (2010). La ordenación del territorio en Aragón. Enfoques e instrumentos. Cuadernos Geográficos, 47: 347-377.
- BIELZA DE ORY, V. (2015) El fracaso de las políticas de ordenación del territorio en la España de las Autonomías. GeocritiQ, 154.
- EMBED IRUJO, A. (2002): La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón. Revista Aragonesa de Administración Pública Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. Gobierno de Aragón.
- FARINÓS DASÍ, J.; , ALDREY VÁZQUEZ, J.A. Y DEL RÍO FRANQUEIRA, D (2015). "Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España". En de la
- GÓMEZ OREA, D. (2007) Ordenación territorial. Paraninfo
- RIVA, J., IBARRA, P., MONTORIO, R., RODRIGUES, M. (Eds.) Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación, 79-88. Universidad de Zaragoza-AGE.
- INFANTE, J. (2010) Aproximación al modelo de comarcalización de Aragón. Una reflexión crítica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 52: 59-80.
- MARTÍN JIMÉNEZ. S. (2014). La Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas. Desarrollo normativo. Polígonos. Revista de Geografía, 26, 321-348.
- MARTÍNEZ GARCÍA, S. (2010) « La ordenación territorial ». En Barroso Ara, C. (Ed.) Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007: Políticas Públicas ante el nuevo marco estatutario. Vicepresidencia, Gobierno de Aragón, 583-619.
- MARTÍNEZ CEBOLLA, R.; LÓPEZ MARTÍN, F. Y PORTOLÉS RODRÍGUEZ, D. (2014) El mapa sintético de desarrollo territorial: herramienta web geográfica para el apoyo en la toma de decisiones territoriales. Geographicalia, 65, 115-135.
- OLIVÁN DEL CACHO, J. (1995). La regulación aragonesa de los llamados Programas de Actuación Comarcal : una normativa, al menos, paradójica. El Ruego. Revista de Estudios Históricos y Sociales, 1 : 325-334.
- PLAZA GUTIERREZ, J.I. (2010). Ordenación y desarrollo del territorio en Castilla y León; análisis y valoraciones. Cuadernos Geográficos, 47, 523-552.
- ROMERO, J. Y FARINÓS DASÍ, J. (2001). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 56: 259-231.
- ROMERO, J. (2011). España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional. Documents d'Anàlisi Geogràfica, 58 (1), 13-49.

ZOIDO NARANJO, F. (2006) “ Modelos de ordenación territorial”. En: Cabero Diéguez, V. y Espinoza Guerra (Eds), Sociedad y medio ambiente. Universidad de Salamanca, pp. 251-286

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Tres cuestiones jurídicas de actualidad en las políticas territoriales cántabras

*Rando Burgos, Esther**

Doctora en Derecho

Abogada

Profesora Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

RESUMEN

La presente ponencia se centra en aunar las principales cuestiones sobre las que viene trabajando Cantabria actualmente en el desarrollo de su política territorial. Aspectos como el nuevo marco legislativo en ordenación del territorio y urbanismo que se viene elaborando, la tramitación del instrumento cumbre de la planificación territorial de esta Comunidad Autónoma, tras casi dos décadas desde su previsión a nivel legislativo, el Plan Regional de Ordenación Territorial, o las recientes modificaciones en el Plan de Ordenación Litoral, muestran el impulso que se viene dedicando a la ordenación territorial por parte de esta Comunidad Autónoma.

ABSTRACT

The present paper focuses on combining the main issues on which is currently working Cantabria in the development of its territorial policy. Aspects such as the new legislative framework in management of the territory and urban planning which comes prepared, the processing of the Summit of the territorial planning of this Autonomous Community instrument, after almost two decades from its forecast at the legislative level, the Regional Spatial Development Plan, or the recent modifications in the coastal management Plan, show the impulse that is dedicated to the regional planning by this Autonomous Community.

PALABRAS CLAVE

Ordenación del territorio, planificación territorial, litoral, legislación, Cantabria.

KEYWORDS

Land planning, territorial planning, coast, legislation, Cantabria.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es poner sobre la mesa las principales novedades que, en el desarrollo de las políticas territoriales, vienen teniendo lugar actualmente en la Comunidad Autónoma de Cantabria, desde una perspectiva fundamentalmente jurídica.

Cantabria, fue una de las primeras Comunidades Autónomas en dotarse de un marco legislativo en ordenación del territorio. Con la Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria, venía a desarrollar la competencia exclusiva asumida sobre la materia en virtud de lo previsto por el art. 148.1.3º de la Constitución Española e incorporada en su Estatuto de Autonomía. El art. 24.3. de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, reconocía la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en *“ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”*.

Tras apenas una década de vigencia, fue aprobado el que continúa siendo el marco legislativo vigente, y que derogaba expresamente el anterior, la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria. Cuando han transcurrido más de tres lustros, Cantabria se encuentra inmersa en la tramitación de un nuevo cuerpo legal. Ésta constituye la primera de las cuestiones a que responde el presente trabajo, el apunte de algunas de las principales notas del nuevo marco legislativo de la Comunidad Autónoma.

A nivel instrumental, Cantabria no se ha caracterizado precisamente por su celeridad en dotarse de instrumentos de planificación territorial. No sería hasta el año 2004 cuando tuviera lugar la aprobación del primero, el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, aprobado mediante Ley 2/2004, de 27 de septiembre. En 2010, con el Decreto 62/2010, de 30 de septiembre, sería aprobado otro de los instrumentos de ordenación territorial previstos como tal en la Ley 2/2001, las Normas Urbanísticas Regionales. Como particularidad en este último, cuestión a la que ya nos hemos referido en RANDO, 2019a, su carácter más urbanístico que propiamente de ordenación territorial, cuestión reconocida por la propia Ley 2/2001 cuando señala en su exposición de motivos que, pese a su inclusión en el capítulo dedicado a la ordenación territorial, tiene un carácter más urbanístico, previendo tipologías, usos y contenidos urbanísticos.

Muy significativo que, próxima a cumplir dos décadas de vigencia la Ley 2/2001, todavía no haya visto la luz el instrumento llamado a establecer el modelo territorial para el conjunto autonómico, esencial para el desarrollo de las políticas territorial en esta Comunidad Autónoma. Nos referimos al Plan Regional de Ordenación Territorial cuya función es, precisamente y conforme a la Ley 2/2001, *“identificar las pautas generales del desarrollo de la Comunidad Autónoma, fijar las directrices para la ordenación del territorio, establecer las prioridades de la acción económica gubernamental en el ámbito de las infraestructuras y definir el modelo territorial deseable a proporcionar a las demás Administraciones Públicas para el ejercicio de sus respectivas competencias”*. En suma, como indicábamos, establecer las bases y el modelo territorial de referencia para el conjunto autonómico sobre el que desarrollar de manera coherente la ordenación territorial. Precisamente, el Plan Regional de Ordenación Territorial, que en la actualidad se

viene redactado por parte de Cantabria, contando con alguna documentación publicada, constituye el segundo aspecto a abordar en el presente trabajo, centrado únicamente en identificar sus elementos esenciales y el modelo que plantea.

Por último, el instrumento clave, incluso, como se indicaba, el único con el que se entiende se encuentra dotada Cantabria en materia de planificación territorial hasta el momento, es el Plan de Ordenación Litoral, centrado en uno de los ámbitos que mayores presiones soporta, el constituido por la totalidad del espacio litoral integrado por el territorio de los 37 municipios costeros de Cantabria, excluyendo de su ámbitos los suelos clasificados como urbanos o urbanizables con Plan Parcial aprobado o las áreas sometidas a algún régimen especial de protección por tratarse de algún espacio natural protegido o por contar con un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en vigor. Se decía que se trata de un instrumento esencial para esta Comunidad Autónoma y ello, esencialmente, por dos motivos, por un lado, por el objetivo que persigue, asegurar una protección efectiva e integral para el área costera, fijando criterios unitarios para el conjunto que planifica y, por otro, por el acierto de Cantabria de priorizar en el desarrollo de su política territorial la planificación del espacio litoral, siendo además una de las Comunidades Autónomas que más tempranamente apostó por ello. Transcurridos tres lustros desde la entrada en vigor del Plan de Ordenación Litoral, es muy necesario realizar siquiera una breve reflexión, acerca de las principales modificaciones que han tenido lugar.

Tal y como se titula, el trabajo se centra en estas tres cuestiones en la medida en que se entiende constituyen los temas de mayor actualidad de las políticas territoriales cántabras, sin perjuicio de otras tantas que también por su interés sería adecuado abordar, pero que excedería el objetivo del presente. Como nexo común en los aspectos a abordar, tratarse de cuestiones en las que se viene trabajando por parte de la Comunidad Autónoma y sobre los que únicamente se trata de hacer un breve análisis en base a documentos (en el caso del Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y el Plan Regional de Ordenación Territorial) que ni siquiera son aún definitivos a la par que, precisamente por la oportunidad temporal que ello constituye, tratar de hacer algunas humildes aportaciones.

2. ANTEPROYECTO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE CANTABRIA

Se destacaba anteriormente que Cantabria se encuentra en la actualidad inmersa en dotar a la Comunidad Autónoma con un nuevo cuerpo legislativo en materia de ordenación territorial. Sin duda, el marco legislativo de cualquier Comunidad Autónoma se instituye en la piedra angular sobre la que desarrollar su política territorial, de ahí el interés de conocer las principales previsiones de la nueva ley.

En primer lugar, se ha de destacar que el documento sobre el que se realiza el presente es el Anteproyecto de la Ley Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria (publicado en la página web de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística de la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social del Gobierno de Cantabria, conforme a la versión publicada en su último acceso el día 12 de enero de 2019),

por tanto un documento cuyas previsiones ha de tomarse con la cautela debida por las modificaciones que en fase de tramitación pueda tener. Significativo, como su propio nombre ya nos adelanta, que se continua apostando por legislar conjuntamente dos competencias tan estrechamente vinculadas como son la ordenación del territorio y el urbanismo, tal y como ya tuviera lugar en la ley aún vigente, la Ley 2/2001.

Como aspectos fundamentales del anteproyecto, de los siete títulos que lo integran, es el título I el que centra propiamente la regulación de la ordenación territorial. Aquí ya se encuentra una de las principales diferencias con su antecesora, cuyo título I está dedicado a regular conjuntamente los instrumentos de ordenación, tanto de planificación territorial como urbanística.

2.1. Novedades en los instrumentos de planificación territorial

Al igual que la Ley 2/2001 y que la mayoría de cuerpos legislativos desarrollados por las diferentes Comunidades Autónomas, el anteproyecto de ley se centra casi en exclusiva en la planificación territorial.

La Ley 2/2001 establece tres instrumentos de planificación territorial: el Plan Regional de Ordenación Territorial, las Normas Urbanísticas Regionales y los Proyectos Singulares de Interés Regional. Esta regulación ha de completarse con la previsión contenida en su disposición adicional cuarta que recoge el Plan de Ordenación del Litoral, limitándose a fijar su objeto, las funciones particulares que se le atribuyen al instrumento, el contenido sustantivo y documental, así como su ámbito territorial.

Por su parte, el anteproyecto de la nueva ley mantiene los instrumentos indicados, pero junto a ellos, incorpora nuevas categorías. De esta forma, el artículo 16 señala como instrumentos de planificación territorial, los siguientes: Plan Regional de Ordenación Territorial, Plan de Ordenación del Litoral, Normas Urbanísticas Regionales, Planes Territoriales Parciales, Planes Territoriales Especiales y Proyectos Singulares de Interés Regional.

Como principales novedades destacar dos. Por un lado, se incorpora al articulado del cuerpo legal el Plan de Ordenación del Litoral y por otro, se crean dos nuevos instrumentos: los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Especiales.

La regulación del Plan de Ordenación del Litoral, en adelante POLC, ocupa un único precepto, el art. 20, dedicado a regular su finalidad y funciones. En síntesis se centra en tres puntos, la finalidad del POLC *“... en atención a las peculiaridades y especial singularidad de la zona costera y con la finalidad de proceder a su protección integral y efectiva, fijará las directrices de ordenación territorial de la franja o zona costera, de acuerdo a la delimitación establecida al efecto”*, los objetivos y el carácter del POLC en cuanto instrumento de planificación territorial regional y con idénticos efectos a los previstos para el Plan Regional de Ordenación del Territorio. En síntesis, el precepto transcribe la previsión ya contenida en la disposición adicional cuarta de la Ley 2/2001, si bien omite el contenido sustantivo y documental del mismo así como el ámbito del plan.

Particular interés reviste la inclusión en la legislación cántabra en ordenación territorial de instrumentos destinados a planificar ámbitos inferiores al regional en desarrollo del instrumento regional. Esta cuestión ha estado presente desde sus orígenes en la práctica totalidad de Comunidades Autónomas que, aun con diferentes denominaciones, generalmente han centrado la categorización de sus planes territoriales en atención al ámbito regional o subregional a planificar. Algunos ejemplos, sin ánimo de exhaustividad, Andalucía (Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional), Asturias (Directrices Regionales de Ordenación del Territorio y Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio), Baleares (Directrices de Ordenación Territorial y Planes Territoriales Insulares), Canarias (Directrices de Ordenación y Planes Insulares de Ordenación), Castilla y León (Directrices de Ordenación Territorial y Directrices de Ordenación de ámbito subregional), o Navarra (Estrategia Territorial y Planes de Ordenación Territorial). Como curiosidad, reciben idéntica denominación en Cataluña y País Vasco.

Con la denominación de Planes Territoriales Parciales, el anteproyecto los define como aquellos destinados a desarrollar de forma integral el Plan Regional de Ordenación Territorial en las áreas o zonas supramunicipales que éste delimite, concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación establecidos. Como objetivos concretos, el art. 28.2 le atribuyen cinco:

- *Desarrollar y completar determinados aspectos del Plan Regional de Ordenación Territorial. Así mismo, podrá adaptar el Plan Regional de Ordenación Territorial y modificar aquéllos aspectos no sustanciales del mismo como consecuencia de la concreción resultante del análisis territorial afectado.*
- *Concretar los elementos básicos relativos a la organización y articulación de su ámbito territorial comprendido en su ámbito, y diseñar las condiciones para su pleno alcance.*
- *Definir los objetivos, principios y criterios territoriales para las actuaciones sectoriales supramunicipales de las Administraciones públicas, de modo que se ejecuten con carácter integrado.*
- *Coordinar la planificación urbanística municipal y la sectorial para el logro de sus objetivos de sostenibilidad y accesibilidad universal.*
- *Proponer las medidas y proyectos concretos que contribuyan a alcanzar un desarrollo territorial eficiente y racional.*

También se regula en el artículo 29 del anteproyecto de ley, el procedimiento de tramitación para su aprobación que adoptará la forma de decreto.

Junto a éstos también incorpora la legislación cántabra como novedad los Planes Territoriales Especiales que ya en la exposición de motivos del anteproyecto son presentados como *“... desarrollo directo de las previsiones contenidas en el Plan Regional de Ordenación Territorial o en los Planes Territoriales Parciales, así como para la planificación y ordenación de recursos con una problemática territorial común en ámbitos supramunicipales”*. Se trata, a grandes rasgos, de la creación de un instrumento de planificación territorial para, desde la ordenación territorial, atender a determinadas materias sectoriales con clara incidencia en el territorio, de manera análoga a los creados por otras Comunidades Autónomas.

En este sentido, ya en 2005, autores FERIA, RUBIO y SANTIAGO (2005), destacaban como, junto a los dos instrumentos esenciales de ordenación territorial diseñados por la mayoría de Comunidades Autónomas, centrados en el ámbito regional y subregional, las leyes autonómicas incorporaban *“otras figuras e instrumentos de planificación de diferente naturaleza y contenido, de entre los cuales conviene destacar dos grandes grupos por su interés... el primero de ellos se refiere al conjunto de instrumentos y procedimientos mediante los cuales las leyes de ordenación del territorio intentan canalizar la intervención sectorial (planes y proyectos) de clara incidencia territorial...”*. De manera más reciente, FARINÓS, ANDREY y DEL RÍO (2015) también enfatizan en lo anterior al señalar que *“... las leyes autonómicas también contemplan otras figuras e instrumentos de planificación: instrumentos y procedimientos para la intervención sectorial (planes y proyectos) de clara incidencia territorial y de carácter medioambiental. Se trata de una planificación que ha adquirido en los últimos tiempos enorme importancia y no es infrecuente que se utilice en varias CCAA como sustitutiva de los planes de escala subregional, por su mayor reconocimiento y operatividad...”*

De esta forma, el artículo 30 del anteproyecto de ley se encarga de enumerar las materias sectoriales concretas para las que se podrán formular y aprobar Planes Territoriales Especiales, en concreto: abastecimiento y saneamiento; ordenación de residuos; energía; infraestructuras de transporte y comunicación; protección y ordenación de las zonas de montaña; protección del paisaje, recursos naturales y medio rural; vivienda protegida de Cantabria; actividades productivas y turísticas; desarrollo rural y planificación forestal; equipamientos educativos, sanitarios y similares; zonas inundables. Además de esta relación tasada de materias, la letra l) del referido precepto, amplía la posibilidad de aprobación de Planes Territoriales Especiales a cualesquiera otras competencias autonómicas, así dispone *“cualquiera otros vinculados a las atribuciones y competencias de las Consejerías del Gobierno de Cantabria”*.

De igual forma, también se encarga el nuevo marco legislativo, en el artículo 31 de la versión de su anteproyecto, de regular el concreto procedimiento para la elaboración y tramitación de este instrumento que adoptará la forma de decreto.

También propiamente en la tipología de instrumentos de planificación territorial, incluye el anteproyecto los Proyectos Singulares de Interés Regional a los que dedica una detallada regulación. Así, tras conceptuarlos como aquellos que *“tienen por objeto autorizar y regular la implantación sobre el territorio de usos y actividades de especial trascendencia territorial que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan de dicho ámbito por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características”*, diferencia varias clases y categorías atendiendo a su objeto, actuaciones de urbanización (que pueden incluir las de nueva urbanización o la reforma y renovación de la misma), la ejecución de grandes equipamientos o áreas públicas, y la implantación de servicios o instalaciones de especial importancia. Igualmente se contemplan las reglas para su implantación que, en principio, podrá tener lugar *“en cualquier clase de suelo”* (art. 33); las determinaciones que debe incluir (art. 34); y, el contenido documental (art. 35).

2.2. Nivel organizativo y coordinación interadministrativa

El título VII está dedicado a la organización administrativa y el régimen jurídico, el cual contiene, entre otros, la regulación orgánica en materia de ordenación territorial, integrada por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y el Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Previstos ya en la Ley 2/2001, tanto la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, CROTU, (si bien inicialmente la ley crea por un lado, la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y por otro, la Comisión Regional de Urbanismo, son unificadas poco después en la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, creada como tal por la Ley 2/2003 de 23 de julio, de establecimiento de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito litoral y creación de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo) como el Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo, COTU, se mantienen en el anteproyecto del nuevo cuerpo legal.

La CROTU, órgano consultivo y de gestión en ordenación territorial y urbanismo, es regulada en el art. 309 y a la misma se le asignan, entre otras funciones, las de aprobar inicialmente (art. 19.2) y provisionalmente (art. 19.4) el Plan Regional de Ordenación Territorial; así como la aprobación de idénticas fases de tramitación de las Normas Urbanísticas Regionales (art. 25.1.b) y c)), de los Planes Territoriales Parciales (arts. 29.d) y e)), los Planes Territoriales Especiales (arts. 31.4 y 5) y de los Proyectos Singulares de Interés Regional (art. 39.2 y 4).

Por su parte, el COTU, adscrito a la Consejería competente en materia de ordenación territorial, es el órgano consultivo y de participación en materia de ordenación territorial y urbanismo. Como funciones principales, el art. 310 del anteproyecto que es el que contiene su regulación, le asigna en el aptdo. 2 el de *“evacuar los informes que el Presidente someta a su consideración y, en particular, los proyectos de reglamentos de desarrollo de esta Ley y los Planes y Normas de Ordenación Territorial”*.

3. PLAN REGIONAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE CANTABRIA

Como se indicaba con anterioridad, una de las asignaturas pendientes en materia de ordenación del territorio de Cantabria, era dotar al conjunto autonómico de un instrumento de planificación territorial que, entre otras cuestiones, concretase el modelo territorial propuesto.

Previsto ya en la Ley 2/2001, el Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria, en lo sucesivo PROT, es, en síntesis, el instrumento dirigido a establecer la planificación territorial del conjunto autonómico. Regulado en los arts. 12 a 18 de la Ley 2/2001, al PROT se le atribuye la función de establecer las pautas generales y las directrices para el logro del modelo territorial que ha de proponer para la Comunidad Autónoma.

Pese a las aparentes viscidudes en su culminación, como ya han puesto de manifiesto autores como DELGADO, 2011, casi dos décadas después, el PROT parece que avanza para convertirse en una realidad. Si bien es preciso aclarar

que el plan se encuentra en tramitación por lo que la documentación empleada para su análisis es la última publicada, denominada *“Proyecto del Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT abril 2018), preparado para ser sometido a la aprobación inicial de la CROTU”*, en la página web de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística de la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social del Gobierno de Cantabria (http://www.territoriodecantabria.es/participacion-ciudadana/prot_ultima_consulta_27/01/2019).

3.1. Contenido documental

En síntesis, el contenido documental del PROT se conforma por el anteproyecto de ley y el documento propiamente en que se plasma el PROT, integrado a su vez por la Memoria, la Normativa y la Cartografía del plan.

El anteproyecto de ley del PROT se conforma por 45 artículos, 3 disposiciones adicionales, 5 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 3 disposiciones finales. Por su carácter de disposición legal se instituye en el marco de obligada referencia del plan.

Además del título I, dedicado a las disposiciones generales y en el que se regulan, entre otros, su objeto, finalidad, ámbito, carácter vinculante de la normativa, así como la vigencia, revisión, modificación y actualización del plan, el título II, regula el desarrollo del PROT. Significativo en el mismo, como señala el art. 13, la atención prestada a lo que denomina *“planificación en cascada”*, entendiendo por tal no sólo los instrumentos de planificación territorial que desarrollen en PROT, sino también el planeamiento sectorial y urbanístico, a los que posibilita que puedan concretar las previsiones contenidas en el PROT para adecuarlas a la realidad territorial pero sin oponerse al mismo. Este título incluye los instrumentos incorporados ex novo en el anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio de Cantabria, y cuya finalidad esencial es desarrollar el PROT, esto es los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Especiales. A ambos dedica una pormenorizada regulación que, en determinados preceptos, coinciden literalmente con la regulación del citado anteproyecto, concretando, además, otras cuestiones.

Por su parte, el título III está dedicado a regular lo que denomina *“ordenación de los desarrollos urbanísticos”* y en el mismo se regulan cuestiones que no son desconocidas para esta Comunidad Autónoma (ya previstas en la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación Litoral), tales como la capacidad de carga, la capacidad de acogida o el informe de impacto territorial, entre otros. Por último, es el título IV el encargado de regular la *“gestión y seguimiento”* del PROT. Como cuestiones significativas relativas a la gestión del PROT, la remisión a los sistemas de actuación urbanística para la gestión del plan y la consecución de los objetivos territoriales previstos en el mismo (art. 36) o la *“financiación de la gobernanza”* (art. 38) en el que se obliga a que los planes y proyectos regionales de desarrollo territorial incluyan un informe de sostenibilidad económica en el que se justifique la disponibilidad de los recursos necesarios para su ejecución mediante los mecanismos de cooperación previstos en la legislación de régimen local. Para el seguimiento del PROT, el anteproyecto distingue entre instrumentos, documentos e indicadores. Como instrumentos se establecen dos,

un Plan de seguimiento (art. 39) y el Sistema de Información Territorial (art. 40), junto a ellos se señalan tres documentos, la Memoria de Gestión del PROT (art. 41), el Informe de Indicadores de Seguimiento (art. 42) y Seguimiento de la planificación territorial de desarrollo (art. 43). Por último, como indicadores, se fijan el Sistema de Indicadores (art. 44) y los Indicadores de seguimiento (art. 45).

Por su parte, la documentación del PROT, como se apuntaba y como establece la propia Ley 2/2001 en su art. 13, se integra por la Memoria (formada por dos partes, una dedicada al diagnóstico territorial del ámbito y otra a la Memoria de Ordenación, en la que se establece el modelo territorial y se desarrolla cada uno de los componentes del mismo); la Normativa en la que se fijan las determinaciones del PROT en función de su vinculación (distinguiéndose entre normas, criterios, recomendaciones y objetivos), e integrada por seis títulos (el primero dedicado a los principios y elementos del modelo territorial y los sucesivos a la regulación pormenorizada de los componentes del modelo) y tres anexos. Por último, la cartografía se compone de diferentes planos estructurados en dos partes: modelo territorial y gestión territorial.

3.2. Modelo territorial

El modelo territorial que plantea el PROT parte, como expresamente recoge el documento, de hacer suyas las líneas fundamentales de la política territorial de la Unión Europea, convirtiéndolas en principios generales de la ordenación territorial en Cantabria. En coherencia con ello, parte de dos premisas: el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades que busca redefinir las relaciones entre el ámbito rural y el urbano, mediante un acceso equitativo a las infraestructuras, redes de servicio y conocimiento; y, la protección del medio natural y la gestión el patrimonio. A partir de lo anterior, el plan enfatiza en que sus objetivos se dirigen *“hacia la eficiencia ambiental, ligada a la resiliencia territorial y la cohesión social, en términos de bienestar y calidad de vida en condiciones de igualdad”*.

Sobre dichas premisas, plantea lo que denomina *“orientaciones estratégicas”*, entre otras, propone definir un modelo territorial que actúe como catalizador de los procesos de transformación económica y territorial deseables para el futuro; dotar a la Comunidad Autónoma del marco de planificación que oriente la implantación espacial de las actividades y uso hacia la sustentabilidad; mejorar la posición de Cantabria en el contexto estratégico español y europeo; o, estructurar y reequilibrar el territorio regional, potenciando la escala intermedia y promoviendo la consolidación de la estructura en red del sistema de asentamientos. De igual forma, el PROT define sus propios *“objetivos territoriales”* organizados en tres elementos interrelacionados: asentamientos, actividades y ámbitos para la ordenación supramunicipal; dotaciones de equipamientos e infraestructuras, accesibilidad y movilidad; y, recursos patrimoniales y paisajes. Para cada uno de estos ejes establece un conjunto de objetivos generales y específicos.

En realidad, los anteriores constituyen los elementos físicos y funcionales que se engloban en cada uno de los tres ejes fundamentales en que se organiza el modelo territorial definido por el PROT: organización territorial, vertebración territorial y patrimonio territorial. En síntesis, se trata de fijar unos ejes estructurantes y a partir de aquéllos atender a cada uno de los elementos que lo

configuran, como señala el PROT, *“aunque el modelo territorial tiene un carácter integral, para su interpretación y comprensión se organiza en una serie de ejes fundamentales, que a su vez se descomponen en los elementos físicos y funcionales más relevantes que lo integran, aquellos elementos estructurantes que en mayor medida condicionan y ordenan las actividades humanas en el territorio”*.

De esta forma se plantea lo que el PROT denomina un *“modelo 3x3”*, estructurado en torno a tres ejes principales y cada uno integrado por tres elementos: organización territorial (sistema de asentamientos, sistema económico y productivo, áreas territoriales intermedias); vertebración territorial (equipamientos, redes de infraestructuras, accesibilidad y movilidad sostenible); y, patrimonio territorial (patrimonio natural, patrimonio cultural y paisaje).

3.2.1. Organización territorial

La organización territorial está conformada por aquellos elementos que definen los modos de residencia y trabajo de la población, así como las áreas de organización funcional de sus habitantes, lo que el PROT sintetiza en tres elementos básicos: el sistema de asentamientos, el sistema económico y productivo, y las áreas territoriales intermedias.

El sistema de asentamientos se centra en identificar los diferentes tipos de poblamiento existentes, así como sus características y funciones básicas, ordenando conforme a las funciones que debe satisfacer cada uno de ellos dentro de la red de asentamientos. El sistema de asentamientos del modelo territorial del PROT lo componen: las ciudades (asentamientos de mayor relevancia y localización preferente para la actividad residencial y la provisión de servicios especializados. Se clasifican a su vez en tres categorías: capital, ciudades medias y pequeñas ciudades), los asentamientos intermedios (su función principal, como su propio nombre indica, es conectar las ciudades con el espacio rural, tratando con ello de contribuir a la cohesión social. El PROT distingue cuatro categorías: cabeceras, subcabeceras, nodos intermedios y centros locales) y los pequeños asentamientos (unidades básicas destinadas a favorecer el acceso, uso y gestión por parte de la población local al patrimonio territorial próximo, procurando impulsar su papel como motor de desarrollo endógeno y dando cabida a los procesos de innovación. Las categorías que lo conforman son: tradicionales, transformados, muy transformados y dispersos).

Tal y como es propuesto por el PROT, el documento incorpora lo que ya en el año 1999 planteara la Estrategia Territorial Europea que entre los objetivos y opciones políticas para el territorio de la Unión Europea aboga, entre otros, por el desarrollo territorial policéntrico y una nueva relación entre campo y ciudad, lo que requiere la adopción de nuevos métodos y formas para que las ciudades y regiones pueden complementarse mutuamente y cooperar entre sí, para lo que aboga por las redes de ciudades. Coherente con lo anterior, algunas Comunidades Autónomas han apostado por sustentar la componente del sistema de ciudades de su modelo territorial precisamente en la configuración de redes de ciudades. Es el caso de Andalucía, que de manera similar a lo que plantea el PROT, ya en el año 2006 con la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, apuesta por diseñar un modelo centrado en estructuras que se deducen de la red

de asentamientos urbanos y rurales de la Comunidad Autónoma, mostrando los vínculos entre los diferentes componentes de dicha red con capacidad para generar ámbitos de cooperación de carácter supramunicipal y de interés regional. Como resultado, plantea la organización del sistema de ciudades entendido como estructuras urbanas de relación con capacidad para conformar redes o sistemas territoriales, distinguiendo tres grandes categorías: sistema polinuclear de centros regionales, redes de ciudades medias y redes urbanas en áreas rurales. Estas cuestiones ya han sido objeto de un análisis pormenorizado en RANDO, 2019b.

El sistema económico y productivo lo conforman el conjunto de áreas y espacios relacionados con el desarrollo de la actividad económica. Se configura por tres elementos: áreas de actividad productiva (áreas para la implantación de actuaciones relevantes en los ámbitos supramunicipal o regional y que se constituyen en soporte para el desarrollo de actividades económicas. El PROT las clasifica en: complejos productivos, aglomerados industriales, áreas industriales locales, áreas y plataformas logísticas, áreas de innovación y áreas de oportunidad), áreas de diversificación económica rural (ámbitos identificados por el plan como adecuados para el desarrollo de actividades secundarias y terciarias ligadas a los recursos locales que complementan al sector primario y contribuyen a la mejor integración e incremento del peso del espacio rural en el ciclo económico de la región) y espacios de actividad turística (en su apuesta por el desarrollo de la actividad turística y por un nuevo modelo turístico que define como “turismo sostenible”, el PROT establece un conjunto de criterios tales como la calidad del territorio para una oferta turística sostenible y competitiva, la conservación y puesta en valor del patrimonio natural y cultural y del paisaje, o una mayor diversificación de la oferta, entre otros. También se propone la elaboración de un Plan Estratégico de Turismo). El turismo constituye uno de los principales elementos del sistema económico al que cada vez se presta mayor atención desde la planificación, en aras a la búsqueda, como enfatiza el PROT de un turismo sostenible (sobre el particular, vid. ZAMORA, 2017).

Por último, las áreas territoriales intermedias de carácter supramunicipal, se instituyen en una de las bases de la organización del modelo territorial propuesto por el PROT y para la articulación del ámbito. Como áreas intermedias, el PROT establece las áreas y subáreas funcionales, y otros ámbitos de planificación intermedia, integrado a su vez, por áreas urbanas y corredores de actividad económica. Las áreas y subáreas funcionales identificadas por el PROT constituyen una novedad en la división del territorio autonómico ya que no contaba, como recuerda el instrumento, con antecedentes en este sentido, ni desde el punto de vista administrativo ni jurídico. El criterio esencial para llevar a cabo esta división territorial se sustenta en criterios funcionales. Así se distinguen siete áreas funcionales y dieciséis subáreas funcionales. Por su parte, en la organización intermedia del territorio se definen las áreas urbanas (ámbitos de relaciones territoriales cuya dimensión física y funcional supera el término municipal y que se estructuran en torno a un asentamiento urbano de gran dimensión o por la agrupación de núcleos de cierta dimensión próximos entre sí, y que poseen características, tamaños o funciones similares) y los corredores de actividad económica (ámbitos que se extienden a más de un término municipal y que concentra una elevada cantidad de espacios industriales y de servicios diversos tanto en dimensión como en actividad, generadores de una alta movilidad).

3.2.2. Vertebración territorial

El segundo eje del modelo territorial del PROT, la vertebración territorial, plantea los principios tendentes a reforzar la cohesión territorial y social de Cantabria, centrado en los equipamientos, las redes de infraestructuras y la accesibilidad.

En relación con los equipamientos, claves para el logro de la cohesión social y la dinamización territorial de la población, el PROT establece la previsión y criterios de localización e implantación de los equipamientos y servicios de carácter supramunicipal necesarios o de interés común para cada área o subárea funcional, tendentes a garantizar el máximo equilibrio entre la oferta y la demanda de necesidades a cubrir en cada ámbito territorial. El modelo territorial del PROT ordena los siguientes equipamientos y servicios: sanitarios, asistenciales, educativos, culturales y deportivos.

Por su parte, las redes de infraestructuras de comunicación, base del funcionamiento del modelo territorial del PROT, tienen la finalidad de facilitar las relaciones entre la población, las actividades económicas y los equipamientos y servicios públicos, y las infraestructuras ambientales y de servicios básicos que hacen posible el desarrollo de dichas actividades. La estructura de las redes de infraestructuras del modelo territorial se sustenta en infraestructuras de comunicación (transporte y telecomunicaciones) e infraestructuras ambientales y de servicios básicos (generación y suministro energético, ciclo del agua y gestión de residuos).

El elemento relativo a la accesibilidad y movilidad sostenible es vital para el logro de la pretendida vertebración territorial. El PROT apuesta por la mejora de la accesibilidad y la movilidad de la región para lo que plantea aplicar medidas en cuatro ámbitos: accesibilidad al sistema de transporte y movilidad sostenible, accesibilidad y movilidad en el sistema económico y productivo, accesibilidad al sistema de equipamientos, y movilidad de proximidad.

3.2.3. Patrimonio territorial

El PROT apuesta no sólo por integrar el patrimonio territorial en el modelo territorial que plantea, sino por contemplar la proyección a futuro del mismo, en sus vertientes natural, cultural y paisajística, tratando de contribuir a adecuar los desarrollos y diseños en la ordenación del medio físico mediante el análisis de su capacidad de carga y acogida (tales como son regulados en el anteproyecto de ley del PROT) para los distintos usos y actividades que dan forma al paisaje. Como elementos, el PROT se centra en tres elementos: el patrimonio natural, el patrimonio cultural y el paisaje. Precisamente una de las conclusiones del VIII CIOT en 2017 fue que “el patrimonio territorial debe ser una de las bases del nuevo modelo de desarrollo, con nuevas relaciones campo-ciudad”, vid. SERRANO, 2017.

En relación al patrimonio natural, el PROT contempla la creación y desarrollo de una “infraestructura verde” regional para su puesta en valor. Para ello conforma una red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad con otros elementos medioambientales, destinada a proporcionar un

amplio abanico de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad tanto de los asentamientos rurales como urbanos. De igual forma, consciente de los beneficios de los servicios ecosistémicos pero a la par de su limitación y coste, plantea la necesidad de desarrollar infraestructuras que mejoren su prestación lo que, entiende, supondrá un refuerzo al desarrollo regional y urbano, y al mantenimiento y creación de puestos de trabajo.

Consciente del importante patrimonio cultural de Cantabria, el PROT apuesta por su puesta en valor. Para ello plantea construir un soporte que posibilite organizar, divulgar y gestionar el patrimonio como un conjunto interrelacionado y cohesionado por su vinculación territorial. Por último, el PROT trata de integrar el paisaje en su modelo territorial. En este sentido, plantea fundamentalmente tres líneas: proponer objetivos de calidad paisajística para los diferentes tipos de paisajes presentes en Cantabria y para las intervenciones o procesos que motivan las transformaciones del paisaje; concretar la forma en que han de ser tenidos en cuenta los paisajes de mayor valor por la planificación, reconociendo los paisajes relevantes y las áreas de interés paisajístico; poner a disposición de los responsables sectoriales, municipales y técnicos en general, cierta información y cartografía de escala regional para su empleo como herramientas para la gestión paisajística.

4. PLAN DE ORDENACIÓN LITORAL DE CANTABRIA: ACTUALIZACIÓN DEL ÁMBITO Y RECIENTE MODIFICACIÓN

El Plan de Ordenación Litoral, en adelante POL, es el instrumento de planificación territorial previsto por Cantabria con la finalidad “*de una protección efectiva e integral*” de la zona costera. El POL, equiparado a todos los efectos al PROT, fue aprobado mediante Ley 2/2004, de 27 de septiembre.

No es el objeto del presente analizar esta figura, cuestión abordada por algunos autores (de interés, entre otros, MEDIAVILLA, 2018 o GÓMEZ, 2016), el objetivo principal es, someramente, apuntar las principales novedades que en lo referido a su ámbito territorial han tenido o vienen teniendo lugar, así como la reciente modificación de la Ley 2/2004 por la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Como ya indicáramos (RANDO, 2019a) el ámbito del POL se extiende a los 37 municipios costeros cántabros, pero no a la totalidad del término municipal, quedando fuera del mismo los suelos clasificados como urbanos o urbanizables con Plan Parcial aprobado definitivamente, así como aquéllos otros que gocen ya de algún instrumento de especial protección por corresponder a zonas declaradas como espacios naturales protegidos o que dispongan de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en vigor. También se enfatizó ya en la flexibilidad del ámbito amparada por el propio art. 3 de la Ley 2/2004, que posibilita la incorporación de suelos indebidamente excluidos del ámbito y su incorporación, cuando con ocasión de la adaptación de los planeamientos urbanísticos al POL así se advierta. Esta previsión legal, ha posibilitado que durante su vigencia hayan tenido lugar en torno a una veintena de modificaciones, en su mayor parte con el objeto de incluir nuevas zonas inicialmente excluidas (lo que ha afectado a municipios como Argoños, Medio Cudeyo, Piélagos, Santander, Ribamontán,

Ampuero, Liendo, Arnuelo, Laredo, Escalante, Alfoz, Santa Cruz de Bezana, Miengo o Polanco).

A las anteriores, se habrán de sumar, previsiblemente, las dos actualizaciones del ámbito del POL que en la actualidad se vienen tramitando (conforme a información disponible en la página web de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística del Gobierno de Cantabria, <http://www.territoriodecantabria.es/ordenacion-del-territorio/pol/modificaciones-y-actualizaciones-de-ambito-del-pol>, último acceso 27/01/2019). Éstas se localizan en los términos de Escalante (aprobada por Acuerdo de la CROTU, en sesión de 8/11/2017 y publicada en el BOC de 15/12/2017) y la más reciente que afecta a los municipios de Argoños, Arnuelo, Comillas, Medio Cudeyo, Miengo y Polanco (aprobada por Acuerdo de la CROTU, en sesión de 25/05/2018 y publicada en el BOC de 27/12/2018).

Por su parte, desde su promulgación, la Ley 2/2004, también ha sido objeto de diversas modificaciones en virtud de diferentes leyes o por sentencias judiciales (de particular relevancia la operada por la STC 57/2015, de 18 de marzo). En diciembre pasado fue publicada la que hasta el momento constituye la última modificación de este cuerpo legal, operada por la Ley de Cantabria 11/2018, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (publicada en el BOC de 28/12/2018). Es el art. 26 de la Ley 11/2018 la que contiene la citada modificación que afecta no al articulado sino a los anexos de la Ley 2/2004. En concreto, se modifica el anexo I “cartografía” y se incorpora al anexo III, “Actuaciones Integrales Estratégicas”, un nuevo ámbito, el Área Llano de Pasiega, con una superficie de 1.949.204 m². Como indicáramos en RANDO, 2019a, el POL ya identificaba once Actuaciones Integrales Estratégicas (AIE), categorizadas según su tipología en AIE productivas (cinco), AIE de reordenación (tres) y AIE de recuperación ambiental (tres).

El nuevo ámbito incorporado como AIE lo hace en su categoría de productiva y tiene como objetivos generales, según la Ley 11/2018, los siguientes: establecer reservas de suelo para la ordenación e implantación de nuevas actividades económicas; garantizar un equilibrio económico y funcional del área; evitar la pérdida de oportunidades y eficacia de la iniciativa pública; garantizar el mantenimiento de la estructura económica de la región; implantar una nueva terminal intermodal ferroviaria; construir un eje logístico industrial en el que se pueda desarrollar una plataforma logística intermodal regional, incluso con trascendencia suprarregional en estrecha relación con el Puerto de Santander.

5. REFLEXIONES

A modo de reflexiones finales, y siguiendo el orden de las cuestiones analizadas, se pueden destacar algunos aspectos que se entienden de interés.

En primer lugar y en relación al anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio de Cantabria, destacable sin duda una de sus principales novedades, la inclusión de instrumentos destinados al desarrollo del PROT y que facilitarán alcanzar los objetivos y propuestas de aquél, como es el caso de los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Especiales. Cantabria carecía hasta el momento de instrumentos de planificación territorial centrados en la escala

subregional y el nuevo cuerpo legal viene a suplir tal necesidad, lo que a todas luces parece un acierto. Por el contrario, se mantiene en la categoría de instrumento de planificación territorial las Normas Urbanísticas Regionales, lo que como ya se ha manifestado, no parece acertado al tratarse de un instrumento que, conforme a la propia definición dada por la ley, es más propio del planeamiento urbanístico que del territorial.

Ahora bien, quizás las principales cuestiones que suscitan dudas en el anteproyecto se centren en tres aspectos. En primer lugar, la escueta regulación dedicada a la ordenación territorial propiamente. De los 320 que conforman el cuerpo legal, además de las disposiciones generales previstas en su título preliminar, únicamente se dedican 31 artículos propiamente a la ordenación territorial. En segundo lugar, nos encontramos ante una ley centrada en exclusiva en la planificación territorial, obviando otras etapas que han de completar aquella y que precisan del soporte legal adecuado que lo dote de cobertura de manera que se posibilite alcanzar los objetivos y el modelo territorial previsto para la Comunidad Autónoma. Nos referimos a la omisión de referencia alguna a la gestión de la ordenación territorial o gestión territorial y su necesaria instrumentación, cuestión ésta a la que ya nos hemos referido pormenorizadamente en RANDO, 2017. En tercer y último lugar, tampoco se atiende a otro de los pilares fundamentales para poder efectivamente alcanzar las metas de la ordenación territorial, un adecuado y concreto marco regulatorio de la disciplina en la ordenación territorial que posibilite reaccionar frente a acciones u omisiones que pudieran afectar al correcto desarrollo de esta función pública.

Por su parte, dotar a Cantabria de un instrumento de planificación territorial para el conjunto autonómico, como es el PROT, es, sin lugar a dudas, una gran noticia que facilitará e impulsará de manera definitiva el desarrollo y consolidación de las políticas territoriales en esta Comunidad Autónoma. Se entiende que la aprobación de este instrumento supone el necesario punto de partida para un adecuado desarrollo de la ordenación territorial, en cuanto referente para el resto de instrumentos. En este sentido, igualmente elogiado, el hecho de la concreción de instrumentos territoriales, tanto desde la escala subregional como en materias sectoriales, que posibiliten su desarrollo, hasta el momento inexistentes en la Comunidad Autónoma, así como la concreción de ámbitos inferiores al regional (áreas y subáreas funcionales) para la ulterior planificación a través de Planes Territoriales Parciales o Especiales, instrumentos que expresamente se incorporan con la finalidad de desarrollar y coadyuvar al logro del modelo territorial planteado por el PROT. Sin embargo, la duplicidad que entre el anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria y el anteproyecto de Ley del PROT en determinadas cuestiones, como es el caso de la regulación de los diferentes instrumentos con algunos preceptos de idéntico tenor, no parece necesaria toda vez que en ambos casos se está ante cuestiones amparadas por preceptos legales y ello tiende a la nada deseable dispersión y duplicidad normativa. En todo caso, la ley del PROT tiene por objeto regular este instrumento y la propia Ley de Ordenación del Territorio puede incorporarlas e incluso, en su momento, hacer uso del desarrollo reglamentario para pormenorizar determinadas cuestiones en el marco de aquélla.

Por último, en relación con la ampliación y la modificación del POL son destacables por un lado, la flexibilidad prevista por el propio marco legislativo que

da soporte al POL para facilitar, principalmente, la inclusión de nuevos suelos en su ámbito frente a los, por lo general, estáticos ámbitos definidos por los instrumentos de planificación territorial, lo que facilita adecuarse a las dinámicas territoriales y, se entiende, facilita el logro de una efectiva preservación del territorio costero. Por otro, en relación con la modificación de la Ley 2/2004 para la inclusión de una nueva AIE, y sin entrar a valorar su idoneidad lo que excedería el propósito del presente, sí que es adecuado señalar la necesidad de un efectivo desarrollo y puesta en marcha de las once AIE ya previstas. Sin duda, ello también tiene una segunda lectura, la continuidad en la apuesta de Cantabria por esta singular figura.

BIBLIOGRAFÍA

DELGADO VIÑAS, C. (2011): “La ordenación territorial en Cantabria: normas, proyectos y realidades”. En *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada*, Vol. 47 (2010-2), pp. 453-491. Disponible <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/616>

FARINÓS DASÍ, J., ALDREY VÁZQUEZ, J.A. y DEL RÍO FRANQUEIRA, D. (2015): “Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España”. En DE LA RIVA, J., IBARRA, P., MONTORIO, R. y RODRÍGUES, M. (eds.) *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*. Universidad de Zaragoza – AGE, pp. 79-88. Disponible http://congresoage.unizar.es/eBook/trabajos/009_Farinos%20Dasi.pdf

FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J. (2005): “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”. En *Boletín de la A.G.E.*, núm. 39, pp. 87-116. Disponible <https://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/500>

GÓMEZ PUENTE, M. (2016): “Cantabria: la ordenación del litoral”. En LÓPEZ RAMÓN, F., *Observatorios de políticas ambientales*, pp. 1019-1061. Disponible <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2017/03/OPAM-2016-on-line.pdf>

MEDIAVILLA CABO, J.V. (2018): *La ordenación territorial de los municipios costeros. El Plan de Ordenación del Litoral*. Tirant lo Blanch, Valencia.

RANDO BURGOS, E. (2017): *Ordenación del Territorio en España: análisis jurídico de los instrumentos de gestión*. Tesis Doctoral. Universidad de Málaga.

- (2019a): “La apuesta de Cantabria por la preservación y utilización de los ámbitos litorales en el marco de la planificación territorial”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 86 (enero 2019), pp. 4-47. Disponible <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-la-apuesta-de-cantabria-por-la-preservacion-y-utilizacion-de-los-ambitos-litorales-en-el-marco-de-la-planificacion-territorial/>
- (2019b): *Perspectiva jurídica de la planificación territorial en la provincia de Huelva*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva.

SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2017): “Conclusiones del 8º CIOT-8ºCDU”. En SERRANO RODRÍGUEZ, A. (coord.) *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*. Cultura Territorial, Universidad de Valencia, pp. 25-38.

ZAMORA ROSELLÓ, M.R. (2017): “La sostenibilidad turística a través de los instrumentos andaluces de planificación”. Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 98, pp. 395-426. Disponible <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/servlet/download?up=125421>

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

La extraña relación de la Comunidad de Madrid con las políticas territoriales: un repaso y algunas propuestas

*Rando Burgos Esther**

Doctora en Derecho

Abogada

Profesora Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

RESUMEN

Se analiza el pasado y presente de las políticas territoriales en la Comunidad de Madrid. Tras exponer los aspectos más significativos de este largo recorrido, se centra en el que es su objetivo: apuntar algunas propuestas que sirvan como base para retomar el impulso en su día dedicado a la ordenación del territorio y que culminen con su efectiva implantación. Cuestiones como la adecuación del marco legislativo a la realidad actual, la realidad metropolitana, la gobernanza territorial o las interrelaciones interautonómicas que tienen lugar, son algunos aspectos claves, que parece, pudieran servir de soporte para reabrir el necesario y urgente debate que en la materia, la Comunidad de Madrid precisa.

ABSTRACT

The past and the present of the territorial policies in the Community of Madrid are analyzed. After exposing the most significant aspects of this long journey, he focuses on what is his goal: to point out some proposals that serve as a basis to resume the momentum on his day dedicated to the management of the territory and culminate with its effective implementation. Issues such as the adequacy of the legislative framework to the current reality, the metropolitan reality, territorial governance or inter-regional inter-relations that take place, are some key aspects that, it seems, could serve as a support to reopen the necessary and urgent debate on the matter the Community of Madrid.

PALABRAS CLAVE

Políticas territoriales, ordenación del territorio, marco normativo, Madrid.

KEYWORDS

Territorial policies, land planning, normative framework, Madrid

1. INTRODUCCIÓN

Si bien la evolución y desarrollo de las políticas territoriales, en el marco comparado autonómico, puede afirmarse que no está resultando sencillo en general, en el caso de la Comunidad de Madrid, puede aseverarse que se muestra particularmente complejo.

El impulso y firme apuesta de esta Comunidad Autónoma en sus inicios, contrasta con el nulo desarrollo que ha tenido. En efecto, Madrid fue la segunda Comunidad Autónoma en dotarse de un marco legislativo en ordenación del territorio, apenas un año después de asumir la competencia en su Estatuto de Autonomía. También pionera en revisarlo, la primera Comunidad Autónoma que en el año 1994 dicta una segunda ley, con la que define el marco específico de la política territorial y urbanística.

Incluso, comienza a desarrollarlo, con la puesta en marcha del que sigue siendo el instrumento esencial en la planificación territorial de Madrid: el Plan Regional de Estrategia Territorial. En 1995 es presentado un documento preparatorio, al que seguirá, solo un año después, el documento de bases.

Esta impronta que aventuraba la temprana implantación y desarrollo de las políticas territoriales en una de las Comunidades Autónomas más precisadas de una adecuada planificación de su territorio, se paraliza de repente y lleva en la actualidad a situarla entre las escasas Comunidades Autónomas que, hasta el momento, no se ha dotado, al menos, de algún instrumento de planificación territorial. Diversos datos corroboran la idea anterior. La Comunidad de Madrid acoge el área metropolitana más poblada de España y la tercera de la Unión Europea, tras Londres y París, es la tercera Comunidad Autónoma más poblada, tras Andalucía y Cataluña, y ocupa el primer puesto en densidad de población con una tendencia al alza (si ya en el año 1996 contaba con 648 hab/km², en 2017, el INE la sitúa con una densidad de 810 hab/km², frente a una media nacional de 92 hab/km²).

No es la finalidad de este trabajo una crítica a la cuestión señalada, al contrario, su objeto y fin es mirar al futuro y hacerlo desde la experiencia acumulada de una función pública que cuenta ya con algunas décadas de desarrollo en nuestro país, mirando al pasado sólo al objeto de conocer los antecedentes, conociendo el presente pero, ante todo, planteando un futuro que posibilite retomar y dar un nuevo impulso a la ordenación del territorio en la Comunidad de Madrid. Y todo ello desde la oportunidad que representa la reapertura del debate desde las instancias político-administrativas y los datos que parecen informar sobre la puesta en marcha de la elaboración del Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid.

Es muy preciso plantear propuestas que, al menos, coadyuven y animen (o sencillamente, generen) el tan necesario debate que lleve a volver a apostar de manera decidida por esta función pública, con el ahínco que mostró en sus orígenes, y una meta: su definitiva y efectiva implantación en la Comunidad de Madrid.

2. ANTECEDENTES

La Comunidad de Madrid, al igual que el resto de Comunidades Autónomas, haciendo uso de la atribución conferida por el art. 148.1.3ª de la Constitución Española, que facultaba a las Comunidades Autónomas a asumir con carácter exclusivo la competencia en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, la asume como tal. De esta forma, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, incorpora como competencia exclusiva en su art. 26.1.4. la “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

A partir de este momento, la Comunidad Autónoma comienza su andadura en el desarrollo de esta función pública, lo que tiene lugar en un primer momento dotándose de un marco legislativo propio, poco después, sustituido por el aún vigente, así como diferentes impulsos en materia de planificación que hasta el momento no han sido culminados. Ahora bien, estos antecedentes se remontan, en sentido propio, al Plan Metropolitano de 1963 y a la simultánea creación del denominado COPLACO.

2.1. El Plan Metropolitano de 1963 y el COPLACO

Aun con precedentes, es en el año 1963 cuando es aprobado el Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid y, casi en paralelo, la promulgación de la Ley 121/1963, de 2 de diciembre, sobre el Área Metropolitana de Madrid (BOE núm. 291, de 5 de diciembre de 1963) que, entre otros aspectos, creaba la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) y definía el área metropolitana como el ámbito comprendido por los términos municipales de Madrid, Alcobendas, San Sebastián de los Reyes, Paracuellos del Jarama, Torrejón de Ardoz, San Fernando de Henares, Coslada, Ribas del Jarama, Getafe, Leganés, Alcorcón, Villaviciosa de Odón, Boadilla del Monte, Pozuelo de Alarcón, Majadahonda, Villanueva del Pardillo, Villanueva de la Cañada, Brunete, Mejorada del Campo, Velilla de San Antonio, Pinto y Colmenar Viejo.

COPLACO nace como organismo autónomo de carácter urbanístico, adscrito al entonces Ministerio de la Vivienda con un objetivo de partida: “promover, acordar, orientar, impulsar y velar por la Ordenación Urbanística de dicha Área, y en su caso realizar la gestión correspondiente” (art. 1 Ley 121/1963). Entre sus funciones, le venía atribuida la redacción y aprobación del Plan General de Ordenación del Área Metropolitana de Madrid, así como impulsar su puesta en marcha tanto en el plano del planeamiento de desarrollo como de la gestión. Como particularidad, a COPLACO se le atribuyen aunar el ejercicio de las competencias urbanísticas, en el ámbito del área metropolitana, correspondientes al Consejo Nacional de Vivienda, Arquitectura y urbanismo, a las Comisiones Central y Provincial de Urbanismo, a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos o a la Comisión Central de Saneamiento, entre otros (art. 6 letra g) Ley 121/1963).

Las aparentes bondades, al parecer, no fueron tales. Así lo destaca TERÁN (1978) que, en síntesis, expone como parecieron prevalecer las disconformidades por la atribución de las competencias urbanísticas, entre otras cuestiones, frente

al que constituía su objeto: solucionar “... los problemas globales de planeamiento y coordinación que se dan en el fenómeno metropolitano de Madrid”.

2.2. Ley 10/1984, de 30 de mayo, de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid

La aprobación de la Constitución Española y la creación de las Comunidades Autónomas, abría nuevas perspectivas a las visitudes expuestas. Apenas un año después de incorporar como propia la competencia en ordenación del territorio en la norma institucional básica autonómica, tiene lugar la aprobación de su primer marco legislativo autonómico: la Ley 10/1984, de 30 de mayo, de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid, en adelante Ley 10/1984. Significativo el hecho de que tras Cataluña, Madrid es la segunda Comunidad Autónoma que logra este hito y lo hace, además, en un tiempo significativamente breve.

2.2.1. Objetivos

Por ordenación territorial, a efectos de la Ley 10/1984, se entendía el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y programas dirigidos a orientar y regular las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio de la Comunidad de Madrid. A partir de dicha concepción, la ley se encargaba de fijar un total de once objetivos generales que debían guiar la ordenación territorial en el ámbito de la Comunidad Autónoma:

- Garantizar una adecuada estructura espacial para el más eficaz y equitativo desarrollo de los criterios de política económica, social y cultural emanados del Gobierno de la Comunidad de Madrid y, en su caso, del Gobierno de la Nación y de los Ayuntamientos.
- Definir, de acuerdo con dichos criterios, las funciones a cumplir por los asentamientos del sistema urbano, así como por ámbitos subregionales definidos en razón de sus características naturales o funcionales.
- Establecer el sistema de relaciones entre los asentamientos de población y las zonas naturales, agrícolas, ganaderas y forestales, a fin de propiciar su mayor accesibilidad y complementariedad recíproca, mejorar las condiciones de vida de la población y procurar el más eficaz funcionamiento del sistema productivo.
- Proponer las medidas a adoptar por los órganos de la Comunidad de Madrid en orden al perfeccionamiento o corrección de la distribución espacial de las instalaciones productivas mediante la utilización, en su caso, de técnicas de fomento o de disuasión en relación con las instalaciones existentes o futuras.
- Establecer los criterios para la compatibilización de los procesos de desarrollo del sistema productivo y, en particular, del proceso de urbanización, con la utilización de los recursos naturales y, en especial, de los recursos hidráulicos.
- Señalar las áreas del territorio que, por su idoneidad actual o potencial para la explotación agrícola, forestal o ganadera o por su valor paisajístico o ecológico, hayan de ser objeto de protección, mediante la aprobación, en su caso, de programas de explotación y mejora.
- Definir con la participación de los Ayuntamientos afectados los ámbitos supramunicipales, cuya ordenación, atendida la complejidad o generalidad de los problemas que suscite, requiera la adopción de criterios o la utilización de recursos técnicos y administrativos que excedan la normal capacidad de los Municipios.

- Establecer, de acuerdo con la política o planes económicos de la Comunidad, los criterios y las prioridades para la programación de los recursos públicos de la misma que han de servir, en su caso, para formular, desde el Consejo de Gobierno, los programas que sean necesarios.
- Establecer, con carácter indicativo, la localización de las infraestructuras y equipamientos de carácter regional o subregional y, en su caso, los criterios para el adecuado diseño de los mismos, sus características funcionales y los ámbitos a que se deben servir.
- Proponer, de acuerdo con los criterios de política territorial de la Comunidad de Madrid, la localización y características de las actuaciones cuya ejecución y gestión correspondan a la Administración del Estado, a fin de contribuir a la más eficaz asignación de los recursos estatales y de servir de base de concertación entre dicha Administración y la Comunidad de Madrid.
- Establecer las directrices de ordenación territorial para el ámbito de la Comunidad que habrán de ser aplicadas en la redacción de los Planes generales de Ordenación Urbana o normas complementarias y subsidiarias de planeamiento municipales.

2.2.2. Instrumentos de planificación territorial

Para el logro de los referidos objetivos, la Ley 10/1984, centra su atención en los instrumentos de planificación territorial, a los que dedica 24 de sus 27 artículos. Las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas Coordinados de Actuación y los Planes de Ordenación del Medio Físico, constituyen los originarios instrumentos de planificación territorial con que esta ley dota a la Comunidad de Madrid. Ahora bien, la propia definición y funciones que atribuye a cada uno de ellos, ya aventura que propiamente el carácter de instrumento de planificación territorial queda reservado a las Directrices de Ordenación Territorial.

A diferencia de lo que suele ser la forma generalizada de llevar a cabo la planificación territorial por parte de las Comunidades Autónomas que distinguen entre un instrumento de ámbito regional e instrumentos de ámbitos subregionales, la ley confiere ambas funciones a las Directrices de Ordenación Territorial, atribuyéndole la función, bien de la ordenación conjunta de la totalidad del ámbito territorial autonómico, bien la ordenación de ámbitos menores, homogéneos y determinados por aquél. Otra de las particularidades de este texto legal es la previsión, conforme a la cual, los Planes de Ordenación del Medio Físico habían de formularse en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial. Esta cuestión no es exclusiva de Madrid, otras Comunidades Autónomas como Baleares, Cantabria, La Rioja o Galicia, optaron por hacer lo propio, como ya señaláramos en RANDO (2018b).

El ambicioso proyecto que representa, queda patente en el propio contenido sustantivo que la Ley 10/1984 le atribuye al documento. De esta forma, las Directrices de Ordenación Territorial además de contener el diagnóstico territorial del ámbito, lo que en palabras de la ley, venía dado por la *“descripción e interpretación de las características propias del territorio de la Comunidad de Madrid, formulando un diagnóstico de los problemas existentes, en relación con los asentamientos urbanos y productivos, el medio físico y los recursos naturales y las pautas de desarrollo territorial manifestadas o previsibles”*, también se le atribuía cuestiones relativas a competencias sectoriales (como la formulación de

los distintos elementos de política sectorial y territorial para orientar actuaciones públicas y privadas en el ámbito comunitario), aspectos relativos a la coordinación y cooperación interadministrativa (proposición de las relaciones entre las distintas Administraciones y organismos públicos con intervención en el territorio autonómico, formulando las propuestas de los procedimientos e instancias a través de los cuales resolver los conflictos en la fijación o ejecución de las actividades a desarrollar), preservación de áreas de protección sustraídas al desarrollo de actividades urbanas o fijación de criterios para la localización y ejecución de infraestructuras y equipamientos de carácter comunitario, regional o subregional.

3. LEY 9/1995, DE 28 DE MARZO, DE MEDIDAS DE POLÍTICA TERRITORIAL, SUELO Y URBANISMO

Apenas diez años después de promulgar su primer marco legislativo en ordenación del territorio, Madrid opta por derogarlo expresamente y aprobar el que continúa siendo el marco vigente: la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, para sucesivas menciones Ley 9/1995.

Un primer dato es significativo del temprano interés de esta Comunidad Autónoma por la ordenación del territorio. Mientras un buen número de Comunidades Autónomas aun carecían de una ley que regulará la materia (era el caso de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, La Rioja o Extremadura), Madrid procedía a dictar un segundo cuerpo legal. Todo aventuraba entonces, la celeridad con que se dotaría de los correspondientes instrumentos de planificación territorial y pondría en marcha esta función pública.

También novedoso el hecho de que opte por regular conjuntamente la ordenación del territorio y el urbanismo, lo que a día de hoy es la tendencia casi generalizada en las legislaciones autonómicas. Sin embargo, adecuado es matizar que se está ante una ley de medidas y que apenas unos años después, en 2001, se produce un cambio de rumbo con la aprobación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. Esta ley opta por regular de manera independiente la competencia en urbanismo de la Comunidad Autónoma para lo que deroga expresamente los aspectos que sobre el particular contenía la Ley 9/1995, dejando únicamente vigentes los preceptos dedicados a la ordenación del territorio (la disposición derogatoria única de la Ley 9/2001, en su aptdo. b), deroga de forma expresa la Ley 9/1995, salvo los títulos II, III y IV, que deja vigentes en su integridad).

3.1. La concertación y el gobierno del territorio

Como aspectos significativos de este cuerpo legal, destacar la apuesta por la concertación, en un doble sentido, concertación interadministrativa, centrada fundamentalmente en las relaciones entre el nivel autonómico-local (crea la Comisión de Concertación de la Acción Territorial, integrada por una composición paritaria autonómica y local) pero sin obviar el nivel estatal y, junto a ésta, concertación social, lo que instrumentaliza a través de la figura del Consejo de Política Territorial.

En segundo lugar, es significativo su interés por lo que denomina “gobierno del territorio”, tanto es así que para la Ley 9/1995 la ordenación del territorio es *“una función pública de gobierno del territorio”*. Aunque no se define con nitidez que sea propiamente el “gobierno del territorio”, la ley lo justifica en su exposición de motivos indicando que *“los municipios son las instancias responsables primeramente y como regla general de la ordenación y gestión urbanísticas, de suerte que la Comunidad Autónoma sólo cuenta en este nivel del gobierno del territorio más que con competencias estrictamente tasadas y, por tanto excepcionales, cabalmente aquellas que resultan indispensable complemento de su responsabilidad en la ordenación del territorio-región”*.

La Ley 9/1995 trata de justificar su apuesta por el “gobierno del territorio” remitiéndose a la propia Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT), y al concepto que proporciona de ordenación del territorio. De esta forma, entiende que los instrumentos de gobierno y la política territorial regional no pueden quedar circunscritos a los urbanísticos de lógica local, al ser esta función pública, conforme a la CEOT, la expresión física o espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, destacando su naturaleza funcional compleja, pero dirigida al desarrollo equilibrado del territorio, o mejor, de la utilización humana de éste, lo que supone, en definitiva, una organización física de todas las actividades humanas públicas o privadas según un criterio rector. A partir de este entendimiento, el gobierno del territorio, según la ley, se instituye en la definición de este criterio rector y en la disposición de los instrumentos indispensables para hacerlo efectivo, para lo que, en palabras de la misma, se beneficia *“de la experiencia directa adquirida en la promoción, por parte de la Comunidad de Madrid, de actuaciones públicas sobre sectores y piezas claves para la estructuración de la Región, así como de la fecunda experiencia de gestión del planeamiento municipal”*.

La relevancia del concepto “gobierno del territorio” se convierte en piedra angular del modelo que plantea la Ley 9/1995. Así, para instrumentalizarlo, se articulan dos “piezas” que constituyen el objeto y fin de la ley: la planificación regional (con el referente del Plan Regional de Estrategia Territorial) y la actividad urbanística directa y propia por parte de la Comunidad Autónoma (a través de las Actuaciones de Interés Regional).

Este parece ser el sentido inequívoco que plantea, a la luz de la lectura de su propia exposición de motivos, cuando señala que *“el gobierno del territorio por la Comunidad Autónoma se articula sobre dos piezas, estrechamente relacionadas entre sí; la planificación propiamente regional y la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad; piezas, a cuya regulación se dedican los Títulos III y IV del texto legal. La imbricación entre ellas aparece garantizada, con absoluto respeto a la autonomía municipal, por la vinculación de la segunda por la primera, sin perjuicio de que la ordenación del territorio –importa mucho resaltarlo– pueda ejecutarse, además de mediante actuaciones autonómicas propias y directas, a través de la actividad urbanística ordinaria, es decir, por intermedio de la acción de gobierno territorial de los Municipios”*.

Este párrafo vuelve a evidenciar cómo la Comunidad de Madrid se adelanta a lo que es hoy una realidad en buena parte de las Comunidades Autónomas que paulatinamente han ido estableciendo figuras con las que, a través de su

competencia en ordenación del territorio y “justificado” en el carácter supramunicipal e interés regional de determinadas actuaciones, legitiman de manera directa actuaciones propiamente urbanísticas, reservadas al ámbito local. Ahora bien, la ley parece mostrar un interés más urbanístico que propiamente el que se entiende debiera ser su objeto: la ordenación del territorio, tratando de justificarlo, de hecho en la única referencia que contiene, en la propia CEOT. Sobre esta cuestión desde un análisis comparado a nivel de las diferentes Comunidades Autónomas, vid. CRUZ (2016); otras figuras con ciertas analogías pero también con particularidades que las diferencian, es el caso de las Áreas de Oportunidad en Andalucía RANDO (2018a), las Actuaciones Territoriales Estratégicas en la Comunidad Valencina RANDO (2019) o las Áreas de Reconversión Territorial en Baleares RANDO (2018c). Sobre ello se volverá más adelante.

3.2. Objetivos

Menos ambiciosa que su predecesora, la Ley 9/1995 conceptúa la ordenación del territorio como una función pública de gobierno del territorio para la organización racional y equilibrada de su utilización y, en general, de los recursos naturales, que propicie la cohesión e integración de la Comunidad de Madrid. Consecuente con ello, se propone tres objetivos principales:

- La más idónea articulación territorial de la Comunidad de Madrid y de ésta con el resto de España.
- Las determinaciones de ámbito regional dirigidas a mejorar las condiciones de vida en colectividad y a armonizar el desarrollo económico-social con el medio ambiente en general, la preservación de la naturaleza y la protección del patrimonio histórico y cultural.
- La coordinación de la acción territorial entre las Administraciones públicas y de sus programas de infraestructuras estableciendo las reservas de suelo necesarias para su ejecución.

3.3. Instrumentos de planificación territorial

La Ley 9/1995 establece para el desarrollo de la ordenación del territorio tres instrumentos: Plan Regional de Estrategia Territorial, Programas Coordinados de la Acción Territorial y Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural.

Ahora bien, propiamente el único instrumento que regula de manera pormenorizada y que centra la atención de la ley es el Plan Regional de Estrategia Territorial, en adelante PRET, reduciendo la regulación de los Programas Coordinados de Acción Territorial y de los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural a su definición. Ambos instrumentos tienen la función primordial de desarrollar las determinaciones previstas en el PRET.

De esta forma, a tenor del art. 14.3. de la Ley 9/1995, los Programas Coordinados de la Acción Territorial son aquellos que, en el marco de las determinaciones del PRET, establece la articulación de las acciones de las Administraciones públicas que requieran la ocupación o uso del suelo y tengan una relevante repercusión territorial. Por su parte, los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural, son definidos por el art. 14.4. de la Ley 9/1995, como los instrumentos cuyo objeto viene dado por la protección, conservación y mejora de ámbitos territoriales

supramunicipales de manifiesto interés por su valor y características geográficas, morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas, en desarrollo de las determinaciones medioambientales del PRET.

3.4. Actividad urbanística directa y propia de la Comunidad Autónoma

La 9/1995, aun implícitamente, se hace eco de una de las que aun representa grandes carencias de la ordenación territorial, su gestión. Sin perjuicio del manifiesto interés del cuerpo legal por atribuir funciones urbanísticas a la Comunidad Autónoma, y el cuestionamiento de lo anterior que lleva incluso a pensar que se está más ante una norma urbanística que propiamente de ordenación territorial, razón no le falta cuando señala la incapacidad de la planificación territorial para, por sí misma y sin depender totalmente de otra instancia administrativa (en clara referencia a la Administración local), garantizar la efectividad y poder materializar en la realidad las decisiones dirigidas a la cohesión e integración del territorio regional. Esta cuestión es la que justifica según la ley, que el gobierno regional, y sin perjuicio de su plenitud en el nivel de la ordenación del territorio, tenga una determinada prolongación en el nivel urbanístico. Su materialización la efectúa con la figura de las Actuaciones de Interés Regional.

Como ya hemos indicado en RANDO (2018d), aun hoy, cuando han transcurrido más de dos décadas de su aprobación, continuamos tratando de articular las técnicas que posibiliten dotar a la ordenación del territorio de su etapa de gestión territorial, fundamental y necesaria para el logro de los propios objetivos y la meta que en su origen tiene esta función pública. Ahora bien, lo que resulta discutible es el empleo de técnicas propiamente urbanísticas para ejecutar las previsiones contenidas en los instrumentos de planificación territorial. La ordenación del territorio ha de dotarse de sus propios instrumentos, independientes y separados de los tradicionalmente urbanísticos, para poner en marcha y ejecutar las acciones y actuaciones que desde la planificación territorial se prevén. Lo contrario lleva, como señala la propia Ley 9/1995 a depender de otra instancia administrativa para lograr las metas de la ordenación del territorio, aunque se establezcan instrumentos desde el nivel regional y se trate de legitimar actuaciones urbanísticas por su incidencia supramunicipal.

Otro dato del, insistimos, manifiesto interés de la Ley 9/1995 por atribuir facultades urbanísticas a la Comunidad Autónoma, frente a los cuatro artículos que se encargan de regular el que se entiende el instrumento cumbre y esencial para la puesta en marcha y desarrollo de la ordenación territorial en Madrid, el PRET, las Actuaciones de Interés Regional ocupan treinta y un artículos del cuerpo legal. Esta cuestión no pasa inadvertida, llevando incluso, como afirma VALENZUELA (2010:111) *“a la hora de redactar el primer borrador del PRET.... no se llegan a establecer directrices referidas al crecimiento de los distintos núcleos y ciudades, sino que prevalece en ellas la idea de intervención territorial atribuida a la figura de las Actuaciones de Interés Regional, en virtud de la cual el gobierno regional sería competente para la preparación de suelo urbanizado con destino a la realización de operaciones urbanísticas estratégicas en determinadas ubicaciones definidas por el propio PRET”*, en suma, como venimos sosteniendo, en palabras del autor, esta figura posibilitaba que *“el gobierno regional podría emprender acciones de interés territorial mediante el recurso a instrumentos*

propios sin tener que depender de los mecanismos habituales de calificación y ordenación de suelos. Todo un monumento al pragmatismo y a la agilidad administrativa sin engorrosos y lentos trámites burocráticos o complejas concertaciones”.

Pues bien, en este contexto, las Actuaciones de Interés Regional son definidas en el art. 19 de la Ley 9/1995 como *“la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad de Madrid”*, cuyo objeto es el desarrollo y la ejecución de las políticas territoriales formuladas en el PRET y demás planes de ordenación territorial. Por su parte, el interés regional es definido por el precepto como aquel que tiene incidencia en la totalidad o en gran parte del territorio de la Comunidad de Madrid, y cuyo contenido implica el ejercicio de competencias propias de la Comunidad de conformidad con el Estatuto de Autonomía. Esta figura se divide en dos técnicas concretas, los Proyectos de Alcance Regional y las Zonas de Interés Regional, con las que se instrumentaliza la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad de Madrid.

Siquiera someramente indicar que las Zonas de Interés Regional son definidas por el art. 21 de la Ley 9/1995 como las áreas previstas en el PRET que, por su idoneidad, sirven de soporte a operaciones urbanísticas que, teniendo por objeto el desarrollo y ejecución de las políticas territoriales formuladas en los instrumentos de planificación territorial, tengan por finalidad bien la ordenación y gestión estratégicas del territorio, bien el despliegue ordenado, integrado y armónico del desarrollo económico y social de la región, la superación de situaciones de crisis o de transformación de sectores económicos, o la corrección de desequilibrios intrarregionales en materia de vivienda, infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios. Además, se distinguen dos categorías, atendiendo a la previsión temporal de su ejecución: de actuación inmediata y de actuación diferida. En todo caso, es el PRET el que tiene la función de fijar su localización, objetivos territoriales y contenido urbanístico, incluso la delimitación precisa del ámbito que hayan de ocupar, sin perjuicio, como también prevé el cuerpo legal, del procedimiento específico previsto para aquellas no contenidas directamente en el PRET o para supuestos de modificación. Esta cuestión, esto es, el hecho de posibilitar Zonas de Interés Regional no previstas del PRET en cuanto instrumento al que se le entiende, establece el marco general y que justifica, para su desarrollo y consecución, este mecanismo, resulta cuestionable pues parece contradecirse con la propia justificación de la figura. Por último, para la gestión de estas actuaciones se fija el sistema de expropiación, lo que implica de facto la intervención pública en su ejecución.

Por su parte, los Proyectos de Alcance Regional son definidos como actuaciones territoriales que, en desarrollo del PRET y demás instrumentos de ordenación territorial aplicables o cuando razones de urgencias o excepcional interés público así lo exijan, ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, actuaciones de cuatro tipos: infraestructuras regionales de cualquier tipo, comprendiendo las construcciones e instalaciones complementarias precisas; obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte a vivienda pública de emergencia, servicios públicos, dotaciones y equipamientos; instalaciones para el desarrollo de actividades económicas que tengan por objeto la investigación, la producción, la distribución y la comercialización de bienes y servicios; y, proyectos

que supongan la implantación de actividades económicas que revistan interés por su relevancia en la creación de empleo, por la inversión que comporten o por la creación de riqueza para la región. También tienen tal carácter los Centros Integrados de Desarrollo, definidos como aquellos complejos que tengan por objeto la prestación integrada de actividades industriales, turísticas, de convenciones y congresos, de ocio, espectáculos, juego, deportivas, sanitarias, culturales o comerciales, entre otras, y que presenten un impacto relevante, efectivo y duradero, en el desarrollo económico, social y cultural de la Comunidad de Madrid. Algunas de las particularidades de estas actuaciones son la posibilidad de su ubicación en terrenos situados en uno o varios términos municipales y su desarrollo en cualquier clase de suelo, excepto en suelo no urbanizable de especial protección por legislación sectorial (art. 34.1), así como el hecho de que su elaboración, promoción y ejecución que puede corresponder, no sólo a las Administraciones, entidades de derecho público y sociedades de capital íntegro o mayoritariamente público, sino también a las personas privadas, físicas o jurídicas (art. 35).

4. EL PLAN REGIONAL DE ESTRATEGIA TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

4.1. Definición y objetivos

El Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET) es definido por el art. 14.2. de la Ley 9/1995 como aquel que establece los elementos básicos para la organización y estructura del conjunto del territorio de la Comunidad de Madrid, sus objetivos estratégicos y define el marco de referencia de todos los demás instrumentos o planes de ordenación del territorio.

Como objetivos generales, en concordancia con los propios objetivos previstos para la ordenación del territorio, al PRET se le encomiendan tres:

- La determinación de los objetivos y de la estrategia, relativos a la organización y estructura del territorio de la Comunidad de Madrid.
- La ordenación de la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad de Madrid necesaria para la efectividad de la estrategia a que se refiere la letra anterior.
- Las directrices para la armonización y compatibilización del planeamiento municipal y los planes, programas y acciones sectoriales con incidencia territorial.

4.2. Contenido

El contenido sustantivo que habrá de integrar el PRET, gira en torno a cinco cuestiones: un diagnóstico de situación, la ordenación de los sistemas estructurales del ámbito, localización de las Zonas de Interés Regional, directrices de coordinación con el planeamiento municipal y determinación de las áreas o sectores para los que deban formularse Programas de Coordinación de la Acción Territorial o Planes de Ordenación del Medio Natural.

En relación con el diagnóstico, la Ley 9/1995 señala la necesidad de que se identifiquen los problemas y las oportunidades territoriales, en función y con relación a los objetivos estratégicos y las propuestas del propio PRET.

Por su parte, el PRET también deberá contener la ordenación de los sistemas de ámbito o función regional o supramunicipal y, en general, de los estructurantes del territorio. Como mínimo, debe contemplar los siguientes aspectos: esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de asentamientos e infraestructuras y por la estructura espacial de las actividades económicas; delimitación de los espacios naturales y rurales que deban ser preservados del proceso de urbanización; esquema de movilidad; política regional de vivienda; infraestructuras regionales básicas, incluidas las correspondientes al sistema de telecomunicaciones, los pasillos para líneas de alta tensión, oleoductos y gaseoductos; dotaciones, equipamientos y servicios; conjuntos de interés arquitectónico y cultural sujetos a protección.

La tercera cuestión cuya previsión debe contener el PRET, es la localización de las Zonas de Interés Regional así como la especificación de los objetivos territoriales y contenido urbanístico básico de cada una de ellas, incluida su clase por razón de la programación de su ejecución en el tiempo.

Entre las directrices de coordinación del planeamiento urbanístico con el PRET, la ley establece que, al menos, deben estar referidas a: magnitudes de referencia para el crecimiento poblacional y la ocupación del suelo en relación con la programación de la infraestructuras y servicios; criterios de solidaridad y compatibilidad en la distribución de vivienda social, actividades económicas, infraestructuras, equipamientos y servicios entre los diversos municipios, en atención a la estrategia territorial regional prevista; orientaciones sobre los modos de desarrollo de los asentamientos en función de las características y de los valores ambientales de los diversos sistemas territoriales.

Por último, el PRET también debe integrar la determinación de las áreas o los sectores para los que deban formularse, con carácter prioritario, Programas de Coordinación de la Acción Territorial o Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural.

4.3. Determinaciones

La Ley 9/1995 distingue dos tipos de determinaciones que habrán de integrar el PRET, a las que confiere diferente carácter jurídico y, en consecuencia, distinto, procedimiento de aprobación. El PRET se integra por las determinaciones básicas o esenciales y las restantes determinaciones.

Las determinaciones básicas o esenciales, que deben ser aprobadas por la Asamblea de Madrid con el carácter de ley, están referidas a la ordenación sustantiva de aplicación directa, que incluyen en todo caso las relativas a: los criterios de solidaridad y compatibilidad territorial; el esquema de articulación territorial; la delimitación de los espacios naturales y rurales protegidos; la localización, objetivos y contenido urbanístico básico de las Zonas de Interés Regional; los sistemas regionales de infraestructuras básicas y de transporte.

Las restantes determinaciones del PRET, serán aprobadas por el Consejo de Gobierno con el carácter de disposiciones reglamentarias. Además, en función del grado de vinculación, se clasifican en normas, directrices o recomendaciones,

debiéndose en todo caso expresar el grado de vinculación que implican para los planes de las distintas Administraciones públicas.

En relación con los efectos, el art. 17 de la Ley 9/1995, distingue entre la prevalencia de las determinaciones con carácter legal formal, que prevalecen en cualquier caso sobre cualesquiera otras de la planificación territorial o urbanística, y las restantes determinaciones que tienen la eficacia de disposiciones reglamentarias, con el alcance concreto que en las mismas se determine en función de su clasificación como normas, directrices o recomendaciones. Como particularidad, la propia ley establece que en éstas últimas, únicamente las referidas a las Zonas de Interés Regional, podrán producir la directa modificación de las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal.

4.4. Pasado y presente del PRET

Se decía al comienzo que, en esencia, el presente trabajo responde al nuevo impulso que las políticas territoriales vuelven a tomar. Como dato, en el Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid de 15 de febrero de 2017 (núm. 376), entre los asuntos del orden del día, se recoge la comparecencia del Subdirector General de Planificación Regional *“al objeto de informar sobre la puesta en marcha de la elaboración del Plan Regional dentro de la Dirección de Urbanismo”*.

Si bien, el procedimiento para la elaboración, tramitación y aprobación del PRET también se detalla en la Ley 9/1995, concretamente en su art. 18 que distingue cinco trámites (formulación con aprobación del Documento de Bases, elaboración del proyecto del PRET, aprobación inicial, provisional y definitiva), hasta el momento los únicos “intentos” de aprobación del plan se remontan a la década de los noventa, quedando precisamente en el primer trámite procedimental previsto. Entre los trabajos que vieron la luz, el denominado “Plan Regional de Estrategia Territorial. Documento Preparatorio de las bases” de 1995, al que seguiría el “Plan Regional de Estrategia Territorial. Bases”, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en fecha 20 de junio de 1996. Sobre estos documentos pueden verse, entre otros, FRANCHINI (1997); BENABENT (2006); VALENZUELA (2010). De particular interés, al que nos remitimos al objeto de su análisis pormenorizado, el documento elaborado por FUNDICOT con ocasión de la aprobación de las referidas Bases del PRET, en HORTIGUELA (1997).

5. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LAS POLÍTICAS TERRITORIALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID

El escenario analizado refleja el pasado, que continua, desafortunadamente, siendo el presente, de la Comunidad de Madrid en, como se titula el presente trabajo, su extraña relación con la ordenación del territorio. Conocidos los antecedentes y analizado el panorama de partida, es urgente que Madrid retome su apuesta por el desarrollo y consolidación de las políticas territoriales, para lo que sería adecuado tener presentes algunas premisas de partida, cuestión que centra, a modo de conclusiones, el presente epígrafe.

Como cuestión previa, es adecuado conocer la realidad territorial que presenta a día de hoy Madrid, desde las diferentes perspectivas a las que atiende, de manera directa o indirecta, la ordenación del territorio. Teniendo presente dos

premisas, el territorio es dinámico y tras más de dos décadas desde que tuvieron lugar los trabajos tendentes a la elaboración del PRET, la realidad se antoja sustancialmente distinta, intensificada además, por las fuertes presiones urbanísticas vividas en los años del conocido como *boom inmobiliario* y la posterior crisis económica y financiera. Pero también, las necesidades y respuestas que la ordenación del territorio debe dar a día de hoy a esta Comunidad Autónoma son sustancialmente distintas a las que eran de esperar hace más de veinte años. De igual manera, el reto al que se enfrentan las políticas territoriales ha variado sustancialmente, el territorio cuyo reto es planificar hoy, poco o nada tiene que ver con el del pasado, lo que intensifica su complejidad, la realidad de un territorio fuertemente transformado, con importantes dinámicas territoriales y en el que cada vez tiene mayor incidencia la globalización.

Estas cuestiones es adecuado tenerlas presentes para dibujar el modelo territorial que habrá de inspirar el instrumento de planificación territorial con que, esperemos, se dote definitivamente la Comunidad de Madrid. Fijar los objetivos, las metas y conjugarlos en la definición de un modelo territorial, son elementos esenciales para retomar la puesta en marcha de las políticas territoriales en Madrid.

A modo de síntesis, se plantean cinco propuestas:

1. Creación de un marco legislativo actualizado y capaz de dar el preciso soporte jurídico a las incipientes y futuras necesidades

La vigente Ley 9/1995, es un cuerpo legal elaborado a principios de los años 90 (como buena parte de las leyes dictadas en ordenación del territorio en nuestro país, unas leyes *muy ilusionistas*), dictada en consecuencia, en un momento en que la ordenación del territorio empezaba su andadura pero que todavía se desconocían muchos aspectos. Como las leyes de la época, está centrada en la planificación territorial, en este caso fundamentada casi por completo en la figura del PRET, y obviando otras realidades también presentes en la ordenación del territorio.

La concreción del nuevo marco legislativo debería, por un lado, partir de la valoración previa de unificar el marco legislativo en ordenación del territorio y urbanismo (tendencia mayoritariamente seguida por buena parte de Comunidades Autónomas), lo que posibilita una visión más integradora y conjunta de lo que, en un ejercicio de abstracción, no son más que diferentes escalas en la planificación de un mismo territorio. Por otro, sería adecuado actualizar los instrumentos de planificación territorial con que dotará su territorio, en función de la opción elegida y, debe insistirse, teniendo en cuenta la muy particular situación de Madrid.

Pero también sería congruente prestar especial atención a la gestión territorial, como etapa en la que poder ejecutar y hacer realidad en el territorio las propuestas y actuaciones contenidas en los instrumentos de planificación, articulando, eso sí, mecanismos propios para ello. Y por supuesto, apostar de manera decidida por otro gran pilar olvidado de la ordenación del territorio, la disciplina territorial.

2. Atender la realidad metropolitana

La realidad de Madrid como la mayor área metropolitana de España parece incuestionable, al igual que su posición como la tercera en el escenario europeo, sólo antecedida por Londres o París.

Además de la formalización jurídica de esta realidad (lo que daría para un buen estudio), desde la ordenación del territorio debe atenderse a la misma y a la particularidad que de ella se desprende para su planificación a escala territorial. No sólo es preciso concretar el ámbito que incluye esta realidad metropolitana sino también conocer cómo se viene resolviendo en otras Comunidades Autónomas que ya han empezado a tener en cuenta esta cuestión (por ejemplo, la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia, incorpora un procedimiento específico para el Plan Territorial Integrado de Ámbito Metropolitano, figura prevista por la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo, para llevar a cabo la ordenación territorial y urbanística integrada del territorio del Área Metropolitana de Vigo).

Y por supuesto, tener presente las soluciones que se vienen adoptando en otras de las grandes metrópolis europeas en las que, al igual que en Madrid, tiene lugar un modelo centro-periferia y que se vienen enfrentando a similares problemas pero que cuentan con una dilatada experiencia en planificación. A modo de ejemplo, *The London Plan* (El Plan de Londres) cuenta ya con tres lustros de experiencia desde su aprobación en 2004 y que, tras las sucesivas modificaciones, ha dado lugar al vigente documento *The London Plan 2016* (en la actualidad se encuentra en revisión una nueva versión del documento, cuyo borrador fue sometido a información pública en agosto de 2018). No se trata de “copiar” lo que en otros lugares se viene realizando, cada realidad territorial y con ella sus debilidades y oportunidades son distintas, pero sí, al menos, tener presente cómo y de qué forma se enfrentan problemáticas que pueden ser muy similares.

Existen diferentes iniciativas europeas que también se han de tener particularmente presentes por atender a la cuestión planteada. Sin carácter exhaustivo, nos referimos a la Estrategia Territorial Europea, la Agenda Territorial Europea 2020 o el Proyecto Europeo *Urban Audit*. Este último recoge información sobre las condiciones de vida en las ciudades de la Unión Europea mediante la recopilación, estimación y publicación de datos estadísticos comparables de contenido socioeconómico de determinadas áreas territoriales relacionadas con el ámbito urbano; o el Programa ESPON (Observatorio en Red de la Ordenación del Territorio Europeo), programa de investigación aplicada cuyo objetivo es dar cobertura a la formulación de políticas territoriales de desarrollo en Europa para lo que elabora datos sistemáticos y de gran alcance sobre tendencias territoriales relacionadas con diversos aspectos económicos, sociales y ambientales, con el objetivo de identificar el potencial de las regiones, ciudades y territorios de mayor tamaño y los desafíos económicos a los que se enfrentan. De particular interés en esta cuestión los trabajos desarrollados por HILDENBRAND (2017).

3. Gobernanza territorial

Se está ante nuevas realidades que precisan respuestas innovadoras. Frente a las tradicionales formas de gobierno, la Gobernanza se presenta como una nueva forma de gobierno cuya finalidad pasa por generar respuestas frente a la crisis de las formas tradicionales e imperantes de gobierno, esta cuestión ya fue abordada y puesta de manifiesto en el Dictamen emitido en el año 2000 por el Comité de las Regiones, y que sentó las bases para la publicación en el año 2001 por parte de la Comisión de la comunicación “La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco”. El documento define la Gobernanza como el proceso que designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde cinco puntos de vista (que se instituyen en los cinco principios básicos de la nueva Gobernanza): apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

Estos principios deben aplicarse en la elaboración de los instrumentos como medios legitimadores de las propias políticas públicas. A modo de ejemplo, el papel de la ciudadanía, a menudo restringido en los planes urbanísticos y territoriales a la fase de información pública en cuanto trámite preceptivo del procedimiento de tramitación de los instrumentos cuando el documento ya está elaborado y el modelo definido. Como ya dijéramos en RANDO (2018a), es esencial para conocer cuál es la realidad del territorio, qué demanda la población que en el mismo vive y se desenvuelve, a qué problemas se enfrenta o qué aspiraciones tiene. Es preciso hacer partícipe a la ciudadanía, que intervenga en la decisión sobre el modelo territorial que quiere para su territorio.

Sobre la Gobernanza territorial resultan muy relevantes los trabajos desarrollados desde hace años por FARINÓS (2008; 2011; 2015). También de manera reciente, el documento publicado por ESPON, con la participación del referido autor, denominado “*Governance of territorial and urban policies*”.

4. Dar respuesta a la realidad de las relaciones con las Comunidades Autónomas limítrofes

Otra realidad muy presente en la Comunidad de Madrid, y que si bien es generalizada como consecuencia de las dinámicas territoriales y el cada vez mayor protagonismo de la globalización, aquí tiene uno de sus máximos exponentes, es el conjunto de interrelaciones que entre Madrid y las Comunidades Autónomas limítrofes tiene lugar, fundamentalmente con Castilla-La Mancha y Castilla y León. Aspectos como la reducida superficie de la Comunidad Autónoma, la expansión urbana, el encarecimiento de la vivienda, la mejora en las comunicaciones y en el transporte o las propias necesidades de la población, son algunos factores que explican una realidad a la que es adecuado atender: el conjunto de interrelaciones que a diario se producen entre la Comunidad de Madrid y las Comunidades Autónomas vecinas. Cada vez más es más frecuente que la población resida en una Comunidad Autónoma, con los claros ejemplos de Toledo o Segovia, y trabaje o desarrolle su actividad diaria en Madrid.

Esta cuestión lleva a replantear la propia limitación que el carácter de competencia autonómica de la ordenación del territorio representa frente a estas dinámicas. Es adecuado, pero también necesario, respuestas conjuntas frente a

un fenómeno común que afecta por igual a diferentes Comunidades Autónomas, aspectos como los problemas de tráfico o contaminación que ello puede generar, son cuestiones frente a las que existe una responsabilidad compartida pero, a la par, precisan una respuesta conjunta.

Una posible solución en este sentido, podría ser el establecimiento de Conferencias Sectoriales, figura prevista en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), como órgano de cooperación, de compensación multilateral y ámbito sectorial determinado que reúne a la Administración General del Estado y a los correspondientes representantes de las Comunidades Autónomas y que pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes. O las propias Comisiones Territoriales de Coordinación previstas precisamente por el art. 154 de la LRJSP para dar respuesta frente a la proximidad territorial o la concurrencia de funciones administrativas que así lo requieran entre Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes, para mejorar la coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios. Además, estas Comisiones pueden estar conformadas por representantes de las diferentes Administraciones territoriales, desde la estatal, la autonómica y la local.

5. Decidida y firme apuesta por las instancias político-administrativas

Como corolario de todo lo expuesto, el primer paso en lo hasta aquí señalado, pasa necesariamente por la firme apuesta de las instancias político-administrativas de avanzar en las políticas territoriales. Sin lo anterior, se podrán seguir realizando propuestas, formulando marcos normativos, fijando objetivos y un largo etcétera, pero la meta se alzarán en inalcanzable.

BIBLIOGRAFÍA

BENABENT FERÁNDEZ DE CÓDOBA, M. (2006): *La ordenación del territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XXI*. Universidad de Sevilla.

CRUZ VILLALÓN, J. (2016): “La intervención directa de la administración autonómica en la transformación del suelo”. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*, núm. 139.

FARINÓS i DASÍ, J. (2008): “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 46, pp. 11-32.

- (2011): “Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 56, pp. 295-319.

- (2015): “Desarrollo Territorial y Gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza”. *Desenvolvimento Regional em debate: DRd*, vol. 5, núm. 2, pp. 4-24.

FRANCHINI, T. (1997): "Hacia un nuevo modelo territorial para la región de Madrid". *Estudios Geográficos*, vol. 56, núm. 228, pp. 481-494.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2017): *Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*. Universidad de Valencia.

HORTIGÜELA, F., MARTÍN, A., PASTOR, F., ROMÁN, M. y TROITIÑO, M.A. (1997): "Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de Comunidad de Madrid: análisis y valoración". *FUNDICOT, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio*.

RANDO BURGOS, E. (2018a): *Áreas de Oportunidad y Ordenación del Territorio en Andalucía*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Junta de Andalucía (Inédito, pendiente de publicación).

- (2018b): "La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio: una visión general desde el marco legislativo autonómico". *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 81, julio, pp. 121-156.

- (2018c): "La ordenación del territorio en Baleares bajo el prisma de la gestión territorial: las Áreas de Reconversión Territorial". *Revista de Estudios Regionales*. Inédito, pendiente de publicación.

- (2018d): *La gestión territorial en España: análisis jurídico de los instrumentos de gestión*. Inédito, pendiente de publicación.

- (2019): "Planificación territorial y desarrollo económico: a propósito de las Actuaciones Territoriales Estratégicas en la Comunidad Valenciana". *Ciudad y Territorio: estudios territoriales*. Inédito, pendiente de publicación.

TERÁN TROYANO, F. (1978): "Sobre las condiciones de un nuevo planeamiento de Madrid". *BIA MADRID*, núm. 28, pp. 19-25.

VALENZUELA RUBIO, M. (2010): "La planificación territorial en la región metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente". *Cuadernos Geográficos*, núm. 47 (2010-2), pp. 95-129.

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Renovación y cambio en los instrumentos y leyes de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje en la Comunitat Valenciana; la nueva revisión de la LOTUP de 2019

*José Vte Sánchez Cabrera**

Geógrafo Profesional. jvicente.sanchez@geografos.org

Profesor Asociado del Departamento de Geografía de la Universitat de València

RESUMEN

Tras un largo periplo de apuesta efectiva por la expansión urbanística sin complejos, la Comunitat Valenciana reorienta sus leyes y planes en favor de una gestión más prudente de su territorio. Una nueva situación, forzada tras la grave crisis económica acontecida tras el estallido de la burbuja inmobiliaria en el año 2007, y que obliga a repensar seriamente sobre el modelo heredado derivado de la ordenación del territorio y el urbanismo en esta comunidad autónoma. Aprovechando el trabajo de adecuación y síntesis que supuso la aprobación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, en la Comunitat Valenciana, surgen nuevos planteamientos en forma de reformas legales y planes que inciden en la importancia de retornar a lo público desde el paisaje y con la vocación de servicio público, coherente con el medio natural y funcional del territorio, adaptado y flexible en sus formas de implementación.

ABSTRACT

After a long time in which it has been betting clearly for the urban sprawl without due care, the Valencian Autonomous Region address its laws and plans in favour of a more prudent territorial management. A new situation, forced after the serious economic crisis that occurred after the bursting of the housing bubble in 2007, that makes necessary to seriously rethink the inherited model derived from the way in which spatial planning was (not) applied until now. Taking advantage of the work of adaptation and synthesis after the approval of Law 5/2014, of 25 July, of Valencian Spatial Planning, Urbanism and Landscape, new approaches arise in the field of legal reforms as well as of instruments (spatial plans). That is leading to a back of public space, through landscape as public service, coherent with the natural and functional environment of the territory, adaptable and flexible in its forms of implementation.

PALABRAS CLAVE

Ordenación del territorio, planes generales, leyes, urbanismo, ordenación estructural, ordenación pormenorizada, infraestructura verde, Proyectos de Inversión Estratégica Sostenible (PIES), Estrategia Territorial.

KEYWORDS

Spatial planning, Master municipal plans, laws, urban planning, structural management, detailed planning, Green Infrastructure, Sustainable Strategic Investment Projects, Spatial Vision.

1. EL URBANISMO EN LA COMUNITAT VALENCIANA, UN PROBLEMA DE TRASFONDO ECONÓMICO, ÉTICO Y MEDIOAMBIENTAL

Mucho se ha escrito y reflexionado alrededor de la situación urbanística y la carencia de políticas en materia de ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana. Una comunidad autónoma que ha estado en el ojo de mira de la propia Comisión de Peticiones del Parlamento de la UE, primero con el Informe Fortou (2005) y después con el Informe Auken (2009). Ambos documentos, además de los números escritos en los medios de comunicación y quejas realizadas ante la *Sindicatura de Greuges*, por ejemplo, pusieron en tela de juicio las peores formas y maneras de *hacer urbanismo* en sus formas de contratación, transparencia y gestión. Además de lo apuntado, los grupos sociales formados por agrupaciones culturales y ecologistas, expertos en materia, e incluso parte de la sociedad valenciana, denunciaban a través de distintos medios de comunicación, los acusados procesos de sobreocupación urbana que, de forma promiscua y sobredimensionada, transformaban para siempre buena parte del territorio valenciano y su paisaje.

Esta cuestión ha dejando tras de sí importantes daños colaterales, no sólo en la propia geografía, sino también en la sociedad. Daños permanentes y en muchos casos irreparables, y que en la actualidad parecen tomar resuello tras la grave crisis derivada de la explosión de la burbuja inmobiliaria en los años 2007 y 2008.

Tal y como manifiesta el Colegio de Arquitectos de la Comunidad Valenciana (2018), *la década de los años noventa y hasta los primeros años del siglo XXI, el urbanismo alcanzó su máximo desarrollo, en el que se entremezclaron normativas estatales y autonómicas con enfoques y planteamientos que no siempre tenían los mismos fines y objetivos*. En este contexto, el territorio valenciano fue uno de los que más contribuyó al desarrollo inmobiliario en la llamada década prodigiosa del urbanismo entre los años 1997-2007 (Burriel E. 2009), siendo la tercera autonomía del Estado español en cuanto número de viviendas construidas. En esta década y de acuerdo con este geógrafo, se construyeron más de 700.000 viviendas, lo cual incrementó un 36% el parque, siempre a partir de los dos millones existentes en el año 1996.

El Colegio de Geógrafos, la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE) y el propio Colegio de Arquitectos, redactaron el manifiesto *“Por una Nueva Cultura del Territorio”* (2006), cuyos principios se fundamentaban en que el espacio geográfico es un bien no renovable, esencial y limitado. Apuntaba este manifiesto, que por razón de urgencia era necesario implementar políticas de planificación y ordenación territorial de forma coherente y sensible con el propio desarrollo funcional y medioambiental. En el año 2018 se ha publicado una nueva Adenda al manifiesto original, poniéndose de relieve que la mala praxis todavía hoy continúa, que los aprendizajes derivados de la crisis apenas son visibles, y que deben tomarse medidas urgentes, claras y concretas, en forma de leyes y mecanismos de gobernanza territorial y urbana. Todas estas cuestiones, son ineludiblemente necesarias en la Comunitat Valenciana.

La evolución reciente de la economía española manifiesta signos de mejora que no se visualiza en el bienestar social ni en la disminución de las desigualdades económicas. En este contexto, la existencia de grupos de presión vinculados a la promoción inmobiliaria, lejos de haberse reajustado, señalan que su actividad sigue siendo la vía principal y casi única, para recuperar los niveles de crecimiento económico y de empleo anteriores a la crisis. De forma paralela, se comprueba con preocupación cómo amplias capas de la sociedad española se mantienen ancladas en estos principios del crecimiento económico a cualquier precio, en el que subyace el pernicioso urbanismo a la carta.

Salvo algunas iniciativas recientes impulsadas desde la escala regional y también local, se percibe la misma dinámica de degradación del territorio como generador de riqueza rápida, esencialmente especulativa. Y en este contexto, parece que la legislación valenciana, cuando menos, está incorporando en sus leyes y articulados algunas de las lecciones aprendidas. Lecciones que en buena lógica deberían plasmarse en un cambio real para la sociedad y el territorio valenciano.

2. LA REFORMA DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE DE LA COMUNITAT VALENCIANA DE 2019

Parece obvio que con la entrada del nuevo gobierno en lo que es la necesaria alternancia política en democracia, a corto o medio plazo se visualice su impronta tanto en materia parlamentaria como legislativa. En este sentido y vista la recuperación macroeconómica en la Comunitat Valenciana, se percibe una evidente falta de adecuación de esta situación en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (en adelante LOTUP). Ante esta necesidad, en la sesión plenaria de las Cortes valencianas del miércoles 16 de enero de 2019 se aprobaba el nuevo texto modificativo de la citada ley (1/2019, todavía pendiente de publicación en el DOGV, en el momento de escribir este texto). Del documento tramitado en Cortes a modo de iniciativa legislativa, se desprende que existe una profunda reforma, tanto de fondo, ideológica, como de práctica instrumental.

Se responde así a una demanda concreta que debe concretarse en la gestión prudente del territorio, puesto que se que reconocen todavía hoy las peores prácticas y modos para afrontar la gestión territorial y urbanística, sobretodo si fijamos la vista en los objetivos previstos en la Agenda 2030.

El nuevo texto de la LOTUP de 2019 reconoce que hubo una clara hipertrofia (exceso) en las leyes inmediatamente anteriores; cuando se gestaba el conocido como “*pack normativo*” (con más de 1.500 art. operativos) que tuvo lugar entre los años 2004 al 2006. Se conformaba esencialmente a partir de dos leyes y dos reglamentos: la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje; la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística; y el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje.

A pesar de esta evidente tara, se anuncia y aprueba el nuevo texto, inicialmente aligerado en 2014; mucho más reformista en su modificación de 2019. La Comunitat Valenciana se dota así, de un nuevo cuerpo legal, del que se desprende un espíritu más social e intervencionista de la planificación. En realidad, de lo que se trata es de devolver la fe en los planes, instrumentos y leyes, antaño diluidos por las formas y maneras del urbanismo más neoliberal y, en el peor de los casos hasta arbitrario.

El nuevo texto de la Ley surge para adecuarse tanto a la nueva Directiva Europea de Evaluación Ambiental Estratégica para la evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente, traspuesta por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, como al Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

2.1. Novedades legislativas previstas en la reforma de la LOTUP de 2019

Uno de los principales objetivos en materia de ordenación del territorio y urbanismo es el de asegurar el equilibrio entre el desarrollo sostenible, la justicia social y el progreso económico. La calidad de vida de los pueblos y ciudades pasa por que las áreas urbanas y rurales sean espacios que propicien las mejores condiciones posibles para sus habitantes.

Conocidas las patologías, la nueva ley incide de forma decidida sobre la ciudad heredada, favoreciendo la rehabilitación del patrimonio edilicio cuando sea preciso, renovando los tejidos urbanos dotándolos de equipamientos.

Del mismo modo, la ley anuncia un modelo que incluye nuevos criterios en materia de ordenación e intervención en la igualdad entre hombres y mujeres (lo que se ha venido a llamar *urbanismo de género*). Esta cuestión, a buen seguro se irá gestando seguramente más allá de lo indicado en la letra de la ley, creando un cuerpo propio para su efectiva implantación y desarrollo.

Se presenta como reto preservar el suelo de carácter rural, tanto por los valores ambientales o paisajísticos que presente, como por el valor del suelo rural productivo, íntimamente relacionado con el concepto de Infraestructura Verde y los servicios ambientales. Téngase en cuenta en este sentido que este tipo de suelo ha quedado, según los contextos y cuerpos legales del pasado, entendido y confundido peyorativamente como mero reservorio supeditado a los posibles crecimientos urbanos. Del mismo modo, cuando no ha existido control, el

producto urbanístico se considera muy deficiente, lo cual debiera ser razón suficiente para permitir no solo la minimización de impactos territoriales sino también establecer las condiciones para su posible reglaje y legalización. También en este sentido se establecen algunas modificaciones en el régimen del suelo no urbanizable que derivan de las necesidades que se han puesto de manifiesto en el período de aplicación de la norma, tales como la introducción de la vivienda vinculada a explotación agrícola o la forma de calcular el canon urbanístico de las Declaraciones de Interés Comunitario (DIC).

Otro de los problemas fundamentales en el ámbito rural ha sido la falta de control por parte de algunos municipios en materia de disciplina urbanística sobre el suelo no urbanizable. Ante ello, la ley contempla que podrá crearse una *Agència de Protecció del Territori*. Un organismo similar al expuesto en la comunidad autónoma de Galicia, con la *Axencia de Protección da Legalidade Urbanística*.

Otra de las cuestiones sujetas a reforma, de acuerdo con las normas básicas señaladas por la Administración General del Estado, es la concreción de los objetivos fijados por el citado Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. La reforma legislativa anuncia un nuevo régimen que debe favorecer las actuaciones de renovación, regeneración y rehabilitación en las ciudades, preparando nuevas intervenciones en el suelo urbanizado, esperando de ellas que sean de mayor calidad. Este tipo de intervenciones ponen en el foco de actuación en solares y tejidos urbanos obsoletos, infradotados o deteriorados, incluyendo también las posibles situaciones de vulnerabilidad social. Para conseguir este objetivo, se han planteado nuevos estándares urbanísticos en beneficio del porcentaje de aprovechamiento urbanístico público, diferenciando un régimen específico para las actuaciones sujetas a regeneración y mejora de los entornos urbanos. En este sentido, se refuerza también la figura del *Agente Rehabilitador* con más medios y mecanismos para cumplir con sus funciones. De no ser así, debería pensarse quizá en un nuevo desarrollo reglamentario.

La nueva ley, también refuerza la función y control público sobre los procesos de ocupación del territorio. Este objetivo ya se intentó regular a partir de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (Decreto 1/2011 de 13 de enero del Consell), que establecía unos Índices Máximos de Ocupación del Suelo (IMOS-IMOSE). Además, la reforma elimina las controvertidas ATE's (Actuaciones Territoriales Estratégicas), mutando esta vez en forma de Proyectos de Inversión Estratégica Sostenible (PIES), en los que la participación de las instituciones públicas debe ser más intensa, tras la controversia generada por su tramitación *exprés* de las primeras.

Uno de los frentes más relevantes que plantea el nuevo texto es, sin duda, el que las actuaciones urbanísticas se ven favorecidas si se gestionan de forma directa por parte de las administraciones, otorgando preferencia a este modo de gestión frente a otros sistemas o modelos. Relacionado con ello, se pretende garantizar el control público de los crecimientos urbanísticos, evitando que los agentes urbanizadores privados puedan promover instrumentos de desarrollo que reclasifiquen nuevas piezas del territorio como suelo urbanizable, corrigiendo así una tendencia que se ha venido arrastrando desde 1995. Este ha sido sin duda uno de los principales problemas en el urbanismo valenciano, crecimientos

muchas veces descontrolados gracias a la excesiva flexibilización a la hora de transformar suelo al margen de la coherencia que deberían proponer los planes territoriales (en realidad inexistentes) y después concretar los planes generales municipales o instrumentos derivados.

Finalmente, la reforma de la ley también tiene por objeto dar solución a los efectos provocados sobre el territorio, como consecuencia de actuaciones realizadas a lo largo del tiempo con efectos perjudiciales desde un punto de vista territorial, paisajístico y medioambiental. Así, se modifican artículos precisos y concretos sobre órdenes de ejecución derivadas de situaciones entendidas como urgentes, adecuando, cuando sea posible, aquellas urbanizaciones sin finalizar en distinto grado de ejecución. Para ellas se prevé la posibilidad de realizar *reparcelaciones inversas*, la ampliación del plazo de urbanización, así como la subdivisión de las Unidades de Ejecución. Todas estas cuestiones serán observadas debidamente por los expertos en materia de gestión urbanística, a medida que se vaya aplicando la ley. La Comunitat Valenciana es la segunda autonomía, tras Castilla la Mancha, que incentiva cuestiones tan complejas como la reparcelación inversa (reversión de la parcelación), que supondrá *a priori* complicadas tareas de reposición y restauración para intentar llegar a situaciones justas y equilibradas para todas las partes (administración y sobre todo propietarios de suelo que hayan podido sufrir procesos de repercusión de cargas en los procesos reparcelatorios, seguramente sin encontrar en la mayoría de los casos los correspondientes beneficios).

Estas serían de forma sucinta y a modo de resumen, las significativas propuestas de mejora que plantea la nueva ley valenciana, profundamente modificada en sus tres libros, cinco capítulos y doce anexos; además de sus disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. Sólo la aplicación de la misma, permitirá evaluar en su justa medida, la efectividad de la ley para hacer cumplir con sus preceptos y en beneficio del maltrecho territorio valenciano.

BIBLIOGRAFÍA

BURRIEL DE ORUETA. EUGENIO L. *La "década prodigiosa" del urbanismo español (1997-2006)*. Departamento de Geografía. Universidad de Valencia. X Coloquio internacional de Geocrítica.

COLEGIO DE GEOGRAFOS, ASOCIACIÓN DE GEOGRAFOS ESPAÑOLES, COLEGIO DE ARQUITECTOS. *Manifiesto por una nueva cultura del territorio. 2006, y adenda de 2018*.

GABINETE JURÍDICO DE VICEPRESIDENCIA. JUNTA DE CASTILLA LA MANCHA. *Informe sobre el proyecto de decreto por el que se modifican las normas reglamentarias en materia de urbanismo de Castilla-la Mancha (2018)*.

<https://axenciaurbanistica.xunta.gal/gl>

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

El decano de la planificación territorial en Andalucía: Seguimiento y evaluación del Plan Especial de Protección del Medio Físico

Juan Garrido Clavero

Doctor, geógrafo, politólogo y antropólogo. Consultor.

José Manuel Soto Rueda

Graduado en Derecho y Ciencias Políticas. Máster en Análisis y Gestión del Territorio

RESUMEN

El objeto de esta ponencia es dar a conocer los resultados del seguimiento y evaluación practicado al Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos (PEPMFC) para la provincia de Granada. Éste es uno de los planes especiales que al inicio de la andadura autonómica se dedicaron al inventariado de los espacios naturales que debían ser protegidos en la Comunidad, precedente inequívoco de la actual Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA); así como a la regulación exhaustiva de los usos y actividades autorizables en el medio físico de cada una de las provincias andaluzas, aún vigente en aquellos espacios en los que ésta no ha sido sustituida por el planeamiento urbanístico, la planificación territorial o la planificación ambiental, de los que resulta subsidiario y supletorio. De ahí la importancia de evaluar el cumplimiento de sus determinaciones, transcurrido 30 años de su aprobación (1987), lo que lo convierte en el plan territorial más longevo de Andalucía y un excelente experimento para revelar el éxito de la planificación territorial.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to present the results of the monitoring and evaluation of the Special Plan for the Protection of the Physical Environment and the Catalog of Spaces and Protected Goods (PEPMFC) for the province of Granada. This plan was one of the first to be approved upon the establishment of the autonomous community of Andalusia. It was developed to inventory the natural spaces that should be protected in Andalusia, becoming the precedent of the current Network of Protected Natural Spaces of Andalusia (RENPA); and to regulate the uses and activities that could be authorized in the physical environment of each province. This plan is still in force where it has not been replaced by urban planning, territorial planning or environmental planning. Therefore, the importance of evaluating compliance with its determinations, 30 years after its approval (1987), makes it the longest-lived territorial plan in Andalusia and an excellent experiment to reveal the success of territorial planning.

PALABRAS CLAVE

Seguimiento, evaluación, políticas públicas, planificación territorial, protección.

KEYWORDS

Monitoring, evaluation, public politics, territorial planning, protection.

1. INTRODUCCIÓN

Los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos (en adelante PEPMFC) formulados para cada una de las ocho provincias andaluzas, son los planes territoriales más antiguos de los actualmente vigentes en el contexto autonómico. Treinta años hace ya desde su aprobación entre 1986-1987, siendo así una de las primeras políticas públicas adoptadas por la recién constituida Junta de Andalucía, que en su afán de alumbrar iniciativas dirigidas a superar la atonía económica y el letargo social en los que se encontraba sumida la región, apostó por una utilización y gestión planificadas de los recursos del medio. Estos planes tuvieron por cometido resolver “la existencia de prácticas de aprovechamientos de recursos, que tienden a agotarlos indebidamente; la localización de determinadas actividades, que tienden a producir impactos negativos sobre el medio rural y natural; y la expansión de procesos urbanos con efectos poco deseables sobre el hábitat” (Orden 17/11/1982, del Consejero de Política Territorial e Infraestructura, por la que se encomienda a la Dirección General de Urbanismo la redacción de los PEPMFC de las provincias andaluzas). Para ello planteó “diseñar una normativa de planeamiento de ámbito provincial que constituya el marco legal operativo a partir del cual regular los aprovechamientos sociales del territorio desde la perspectiva de la necesaria protección y conservación de sus características; y elaborar y compatibilizar las directrices de utilización y gestión de los recursos naturales de la provincia a fin de mejorar sus posibilidades de aprovechamiento a corto, medio y largo plazo” (Dirección General de Urbanismo, Programa de PEPMFC de ámbito provincial, 1984).

2. METODOLOGÍA

El seguimiento y evaluación de esta Plan se ha abordado desde un doble proceso analítico: el análisis de políticas públicas, en concreto el seguimiento y evaluación de un plan territorial, y la síntesis territorial, en la medida que el estudio de un determinado medio físico siempre puede atenerse a su análisis integral, dinámico y recopilatorio (integral, en cuanto que intentará afrontar todos los aspectos con incidencia en el medio físico y la variabilidad de sus sistemas en relación a los efectos del Plan; dinámico, en tanto que expresará la evolución de los principales componentes del medio físico; y recopilatorio, pues la conclusión de sus especificaciones facilitará su interpretación en línea con los objetivos del estudio marcados). Así, la metodología seguida se inspira en diversos documentos y técnicas: para el análisis de las políticas públicas, fundamentalmente en la Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos (OMSP, 2008), y para la síntesis territorial en la evolución de los usos del suelo y el estudio de los actos públicos relacionados con la formulación e implementación del Plan. De esta manera, según los criterios de la citada guía, el seguimiento/evaluación del PEPMFC granadino ha sido realizado: *In itinere* o durante su vigencia, externamente por experto independiente, con carácter de balance o conclusiva y, en cuanto a contenidos, se afrontan todos los previstos en

la guía (diseño, gestión, resultados, impactos y calidad). Por último, en cuanto a las técnicas de análisis empleadas a continuación se muestra una relación de las mismas.

Gráfico 1: Preguntas clave en el seguimiento/evaluación del PEPMFC. Fuente: Propia, 2017.

| FASE Pol. Pub. | ETAPA Seguimiento / Evaluación | TIPOS de Seguimiento / Evaluación | PLANTEAMIENTOS básicos del Seguimiento / Evaluación del PEPMF de la provincia de Granada | TÉCNICAS DE ANÁLISIS empleadas en el Seguimiento / Evaluación del PEPMF |
|--|--------------------------------|-----------------------------------|--|--|
| Formación de la Administración | 1- Diseño | Conceptual o de diseño | 1. ¿Existía el problema? | RD / PEST, APO / EML |
| | | | 2. ¿El problema se había convertido en una necesidad? a. Para la población. b. Para los políticos. c. Para los gestores. d. Para el medio físico. | RD, EP / PEST / EML |
| | | | 3. ¿El diagnóstico identificaba los problemas o circunstancias? | RD / DAFO / EML |
| | | | 4. ¿Están bien conceptualizados los problemas? | RD / DAFO / EML |
| | | | 5. ¿El diagnóstico identificaba las necesidades? | RD / DAFO / EML |
| | | | 6. ¿Están bien conceptualizadas las necesidades? | RD / DAFO / EML |
| | | | 7. ¿Se plantearon soluciones? | RD / APO / EML |
| | | | 8. ¿Se plantearon objetivos? | RD / APO / EML |
| | | | 9. ¿Existe correspondencia entre objetivos definidos y problemas identificados en la fase de diagnóstico de necesidades? | RD / APO / EML |
| | | | 10. ¿Los objetivos pueden ser alcanzados por el Plan? | RD / DAFO / EML |
| Formulación de la Política | 2- Implementación | De gestión o de proceso | 11. ¿Se estableció alguna programación para los objetivos? | RD / DAFO / EML |
| | | | 12. ¿Se estableció un sistema de medición para entender el cumplimiento de los objetivos? | RD / DAFO / EML |
| | | | 13. ¿Se plantearon instrumentos y medidas de intervención? | RD / DAFO / EML |
| | | | 14. ¿Estaban bien relacionados los instrumentos y medidas de intervención con los objetivos? | RD / APO / EML |
| | | | 15. ¿Los instrumentos y medidas de intervención pueden ser alcanzados por los medios con la que cuenta el Plan? | RD / DAFO / EML |
| | | | 16. Previsiones de compatibilidad del Plan con otras políticas, planes y programas. | RD / PEST / EML |
| | | | 17. ¿Se divulgó correctamente el Plan (Plan de Divulgación, Información Pública, etc.)? a. Entre la sociedad. b. Entre los colectivos afectados. c. Entre los políticos/instituciones. d. Entre los técnicos/administración. | RD, EP / PEST / EML |
| | | | 18. ¿El Plan tuvo pronunciamientos a favor o en contra? i. Por parte de la población. ii. Por parte de colectivos afectados. iii. Por parte de los políticos/instituciones. iv. Por parte de los técnicos/administración, conocimiento, implicación, coordinación... | RD, EP / PEST / EML |
| | | | 19. ¿Se previeron labores de seguimiento y evaluación? | RD / DAFO / EML |
| | | | Implementación de la Política | 3- Resultados |
| 21. Papel de la población hacia lo que se dirige: a. ¿El Plan es conocido por la población a la que se dirige? b. ¿Se encuentran implicados en la implementación del Plan? c. Cuentas generalizadas. | RD, OD / PEST / EML | | | |
| 22. ¿Los recursos son suficientes? a. Financieros. b. Materiales. c. Humanos. d. Técnicos. | RD, OD / PEST, SH / EIA | | | |
| 23. ¿Se realizaron labores de seguimiento y evaluación? | EP / PEST / EML | | | |
| 24. Compatibilidad del Plan con otras normas: políticas, planes y programas. | RD, OD / PEST, SH / EIA | | | |
| 25. ¿Se han realizado cambios sustanciales en el Plan? | RD, OD / PEST / EIA | | | |
| 26. ¿Se han realizado cambios sustanciales en los responsables o agentes gestores? | RD, OD / PEST / EIA | | | |
| 27. ¿Se ha ejecutado algún Plan de Comunicación? | RD, EP / PEST / EIA | | | |
| 28. ¿Se pensó en algún momento en su derogación, sustitución o revisión? | RD, EP / PEST / EIA | | | |
| 29. Diagnóstico de resultados (efectos inmediatos, directos y concretos): a. Sobre la población. b. Sobre los políticos/instituciones. c. Sobre los gestores/administración. d. Sobre el medio físico. | EP, OD / DAFO, SH, MUCVA / EIA | | | |
| Efectos de la Política | 4- Impactos | De la calidad | 30. ¿En qué medida los resultados se deben al Plan o a otros factores externos? | OD / APO, SH / EIA |
| | | | 31. Distinción entre resultados esperados y no esperados | OD / SH, MUCVA / EIA |
| | | | 32. Grado en el que los resultados obtenidos se incardinan con los objetivos y acciones planteados | OD / APO, SH, MUCVA / EIA |
| | | | 33. Diagnóstico de impactos (efectos menos inmediatos, indirectos e inintencionales): a. Sobre la población. b. Sobre los políticos. c. Sobre los gestores. d. Sobre el medio físico. | EP, OD / DAFO, SH, MUCVA / EIA |
| | | | 34. ¿En qué medida los impactos se deben al Plan o a otros factores externos? | OD / APO, SH / EIA |
| | | | 35. Distinción entre impactos esperados y no esperados | OD / APO, SH / EIA |
| | | | 36. Grado en el que los impactos obtenidos se incardinan con los objetivos y acciones planteados | OD / APO, SH, MUCVA / EIA |
| | | | 37. Validez de la metodología empleada y relación con los resultados e impactos. | EP, OD / DAFO / EIA |
| | | | 38. Validez de la estrategia diseñada y relación con los resultados e impactos. | EP, OD / DAFO / EIA |
| | | | 39. Validez de los recursos invertidos y relación con los resultados e impactos. | EP, OD / DAFO / EIA |
| Evaluación de la Política | 5- Terminación | De la calidad | 40. Validez de los instrumentos planteados y relación con los resultados e impactos. | EP, OD / DAFO / EIA |
| | | | 41. Validez de la implementación llevada a cabo y relación con los resultados e impactos. | EP, OD / DAFO / EIA |
| | | | 42. Eficacia: Relación objetivos y resultados. ¿Se están alcanzando los parámetros de referencia u objetivos establecidos? | OD / DAFO, PEST, APO, SH / EIA |
| | | | 43. Eficiencia: Relación medios empleados y resultados conseguidos. ¿Cuál es el coste de las acciones puestas en marcha? | OD / DAFO, PEST, APO, SH / EIA |
| | | | 44. Grado de satisfacción de las expectativas: a. Ciudadana. b. Política. c. De los responsables o agentes gestores. d. Del medio. | EP, OD / PEST / EML |
| | | | 45. Valoración del Plan por destinatarios/implicados: ¿Perceben los beneficiarios favorablemente los resultados de las actuaciones? a. Ciudadana. b. Política. c. De los responsables o agentes gestores. d. Del medio. | EP, OD / PEST / EML |
| | | | 46. Valoración del Plan por el resto de población: ¿Perceben el resto de población favorablemente los impactos de las actuaciones? a. Ciudadana. b. Política. c. De los responsables o agentes gestores. d. Del medio. | EP, OD / PEST / EML |
| | | | 47. ¿La falta de resultados o la existencia de impactos negativos invitan a una reformulación del Plan? | OD / DAFO / EML |
| | | | 48. ¿Existen motivos de obsolescencia que motiven la reformulación del Plan? | OD / DAFO / EML |
| | | | 49. ¿Que repercusión tiene el Plan para la planificación del ámbito competencial? | OD / DAFO, SH / EML |
| Reformulación/actualización | 6- Revisión | De la calidad | 50. ¿En el contexto del resto de planes similares o relacionados, qué valoración recibe el Plan? | OD / DAFO, SH / EML |
| | | | | |
| TÉCNICAS DE RECOPILACIÓN DE DATOS: RD: Revisión documental. EP: Entrevista en profundidad. OD: Observación directa. | | | TÉCNICAS DE ANÁLISIS: DAFO: Análisis DAFO. PEST: Análisis PEST. APO: Arcos de problemas y árboles de objetivos. SH: Análisis de los impactos sh/sh-sh. MUCVA: Análisis de la evolución de los usos y coberturas del suelo. | MODELOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: EML: Enfoque de Marco Lógico. EIA: Análisis de impacto ambiental. |

3. CONTENIDOS DEL PEPMFC

Según el Texto Refundido por el que se aprueban los PEPMFC de las provincias andaluzas, “el Plan... se estructura a partir de tres elementos básicos... i) La Normativa [que] constituye, evidentemente, el contenido sustantivo del Plan... ii) El Catálogo, elemento anexo y complementario al Plan... iii) El Programa de Actuación... iv) Complementariamente a estos tres elementos sustantivos, se adjuntan... las Directrices de Gestión de Recursos Naturales-Territoriales... [que] carecen de desarrollo operativo y fuerza vinculante”.

Las **Directrices de Gestión de Recursos Naturales-Territoriales** en un principio debían ordenar la gestión de todos los recursos del territorio provincial, y por ende de toda Andalucía a través de los ocho planes, pero al final resultó que por distintas vicisitudes, internas y externas, se quedó en un mero documento orientativo, que se intentó relegar a una relevancia meramente teórico-conceptual.

La **Normativa** será el eje sobre el que finalmente gravitará todo el Plan, ya que es donde se contienen todas las determinaciones que habrán de regular los usos y actividades autorizables, así como los procedimientos establecidos para ello, todo lo cual supone la operativización del Plan como instrumento de política territorial. Así, la Normativa es el nexo de unión entre lo existente, con sus problemas, y lo previsto, con sus soluciones; principio y final de toda política territorial, que se vehiculiza precisamente a través de la regulación de sus distintos preceptos. Ésta se dividiría en Normas Generales, aplicables para todo el territorio, y Normas Particulares, aplicables sólo en aquellos espacios que por sus especiales valores debían ser expresamente reconocidos.

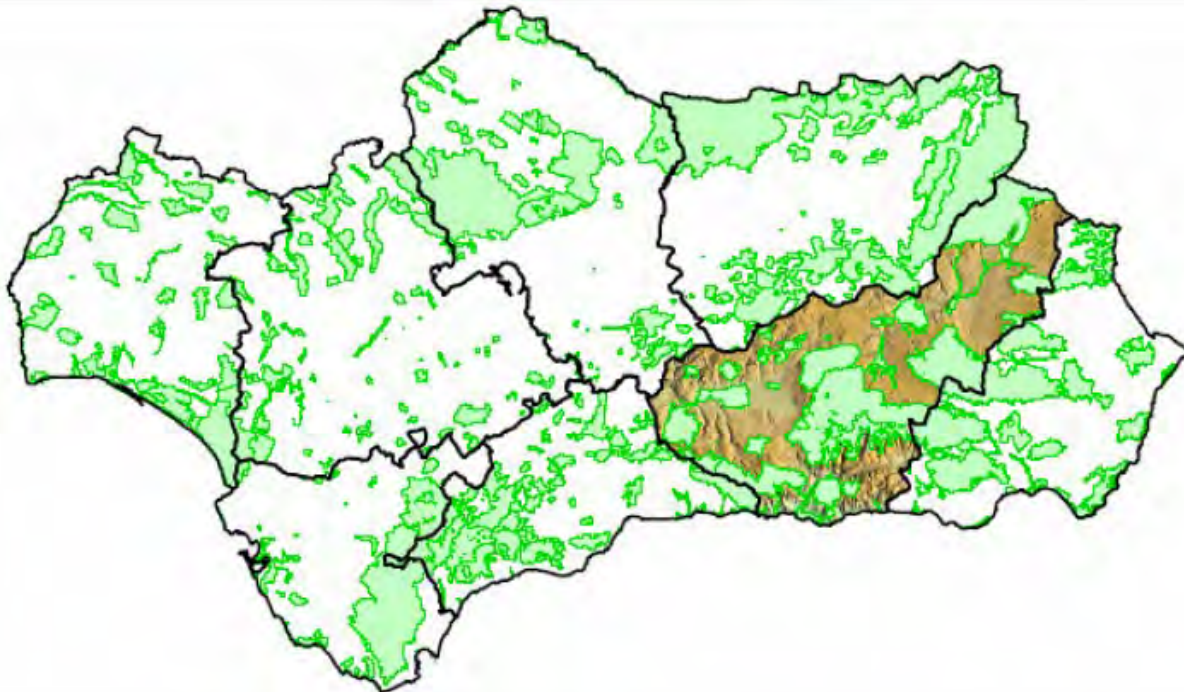
Estos espacios con especiales valores serían recogidos en el **Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos**, que los estructuraría en tres categorías, atendiendo al tipo de protección que deberían recibir, y doce subcategorías, según su singularidad (son raros), diversidad (hace heterogéneo al conjunto), comparación (tienen más valor que en otros sitios), funcionalidad (son esenciales para el equilibrio ambiental y el desarrollo sostenible) y reconocimiento (ya han sido previamente valorados). Así pues, los espacios catalogados por el PEPMFC serían:

- **Espacios de Protección Especial Integral:** “zonas que por sus relevantes valores naturales, ecológicos, científicos o culturales exigen, de cara a la preservación de sus recursos, la limitación de los usos y actividades que puedan suponer transformación o merma de los valores que se pretenden proteger”.
 - **Parajes Naturales Excepcionales (PE):** “espacios de singular interés ecológico... de progresivos a climáticos, suponiendo tales ecosistemas componentes excepcionales dentro del contexto provincial y regional”.
 - **Complejos Litorales Excepcionales (CL):** “espacios litorales o prelitorales que presentan una nítida singularidad en... presencia de... características geomorfológicas (acantilados, arenales costeros, dunas, playas, etc.) y paisajísticas especialmente valiosas, a las que en ocasiones se le asocian comunidades faunísticas y botánicas de alta diversidad e interés ecológico”.
 - **Zonas Húmedas Bien Conservadas (ZH):** “humedales de mayor interés de la provincia... [de] importancia vital para el mantenimiento de gran número de especies, exigen una regulación de usos excepcionalmente restrictiva que asegure su mantenimiento a largo plazo”.

- **Yacimientos de Interés Científico (YC):** “yacimientos arqueológicos y paleontológicos, así como todos aquellos otros que por su interés cultural sean incluidos como tales en el Catálogo”.
- **Espacios de Protección Especial Compatible:** “zonas en las que, por su valor ecológico, productivo o paisajístico, interesa limitar la realización de actividades constructivas o transformadoras del medio; a excepción de aquellas estrictamente necesarias para el aprovechamiento de los recursos primarios, y que resulten compatibles con el mantenimiento de sus características y valores protegidos”.
 - **Parajes Sobresalientes (PS):** espacios de “reconocida singularidad, frecuentemente apoyadas en rasgos geomorfológicos notables. Suelen presentar asimismo importantes valores faunísticos y/o botánicos”.
 - **Complejos Serranos de Interés Ambiental (CS):** “espacios extensos y/o de caracteres diversificados, con utilización y/o vocación principalmente forestal, y en los cuales la cubierta forestal cumple y debe cumplir una función ambiental equilibradora... Comportan... valores paisajísticos... faunísticos... [y] suelen presentar importante interés productivo”.
 - **Espacios Forestales de Interés Recreativo (FR):** “espacios forestales, en general repoblaciones, que por su localización cumplen un papel destacado como áreas de ocio y recreo... tradicional, y comportan interesantes valores paisajísticos y ambientales”.
 - **Complejos Litorales de Interés Ambiental (LA):** “espacios extensos y/o de caracteres diversificados; marcados no obstante en gran parte por el hecho litoral; con utilización o vocación principalmente forestal, y en los cuales la cubierta forestal suele cumplir una función ambiental equilibradora”.
 - **Paisajes Agrarios Singulares (AG):** “espacios que presentan una notable singularidad productiva, condicionada por determinantes geográficos y/o por el mantenimiento de usos y estructuras agrarias tradicionales de interés social y ambiental”.
 - **Complejos Ribereños de Interés Ambiental (RA):** “similares a los CS con la particularidad de tratarse de ámbitos forestales y serranos articulados por riberas y cauces que a su vez conservan parte... del bosque galería”.
 - **Zonas Húmedas Transformadas (HT):** “zonas húmedas que presentan o han presentado un elevado índice de manejo del agua con fines productivos y/o una clara regresión... por actuaciones de origen antrópico”.
 - **Marismas Transformadas (MT):** “zonas húmedas que presentan o han presentado un elevado índice de manejo del agua con fines productivos y/o una clara regresión en sus características físico-naturales por actuaciones de origen antrópico (pérdida de vegetación perlagunar o de superficie inundable por avance de transformaciones agrarias, desarrollo de actividades extractivas, construcción de obras públicas, etc.)”.
- **Espacios de Protección Cautelar:** “espacios provinciales con valores naturalísticos o ambientales muy semejantes a los espacios protegidos y catalogados, pero que se encuentran sometidos en la actualidad a una dinámica de usos y ocupaciones de tal complejidad que hace necesaria demorar el establecimiento de un régimen de protección específica hasta tanto no se encuentre redactado el planeamiento urbanístico adecuado”, por lo que tienen adscritas Normas Transitorias y en el Programa de Actuación se vinculan a la elaboración del respectivo planeamiento urbanístico, sendos Planes Especiales.

Los criterios de selección, en este caso, fueron estrictamente funcionales, aunque por las peculiaridades de las zonas elegidas también pudieran ser de diversidad, pues se buscaba conferir gran heterogeneidad de ámbitos protegidos a toda Andalucía.

Gráfico 2: Espacios catalogados por el PEPMFC en Andalucía. Fuente: PEPMFC de la provincia de Granada, 2007.



4. LA REPERCUSIÓN DEL PEPMFC

Para determinar la incidencia del PEPMFC en la provincia de Granada se han analizado una muestra significativa de los planeamientos generales urbanísticos aprobados desde que éste resulta vigente, buena parte de las autorizaciones de actuaciones en Suelo No Urbanizable concedidas o denegadas por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CPOTU) de Granada, algunas de las licencias urbanísticas otorgadas por los Ayuntamientos, las principales relaciones de éste con el resto de normativas, planes y programas planteados por la Administración, y la evolución de los usos del suelo entre 1984 y 2007. Para a partir de ahí determinar su grado de cumplimiento, impactos, validez y terminación/reciclaje.

Del análisis del **planeamiento general urbanístico (Planes Generales de Ordenación Urbanística y Normas Subsidiarias)** se concluye que las Normas Particulares, las dedicadas a los espacios catalogados por el PEPMFC, han resultado de mayor plasmación (74%) que las Normas Generales (64%), encargadas de regular el resto del territorio provincial. Que dentro de éstas últimas, las Normas Generales de Protección (68%) han resultado de mayor acogida que las Normas Generales de Regulación de Actividades (60%). Y que las Determinaciones a incluir en el planeamiento urbanístico se han recogido en parte (61%). En la mayoría de las ocasiones estas normas se han transcrito o copiado literalmente, siendo muy pocos los casos en los que se han mejorado y ninguno en

el que no hayan sido tenidas en cuenta. Así, a grandes rasgos puede hablarse de un cierto éxito en la implementación del PEPMFC en el planeamiento urbanístico provincial, aunque con luces y sombras; sombras como que el elevado porcentaje de municipios sin planeamiento general (26%) impide que las determinaciones del PEPMFC hayan llegado a la ordenación urbanística de todos los municipios o que hayan sido muy pocos los casos en los que el inicial propósito del Plan de servir de lanzadera para la catalogación de futuros espacios apenas haya surtido efecto. Por su parte, las principales luces provienen del hecho crucial que ha supuesto la consideración de estos espacios catalogados como Suelo No Urbanizable de Especial Protección por Planificación Territorial, lo que ha favorecido su ‘reserva’ de los procesos especulativos. Estos suelos han resultado de singular importancia, en especial cuando han localizado contiguos a núcleos urbanos, pues ha permitido disponer de suelo a precio aceptable para la instalación de infraestructuras y equipamientos públicos de gran importancia para estas poblaciones. De hecho, sin ellos no se podría interpretar la localización de una buena parte de los centros sanitarios, educativos y asistenciales implantados en el ámbito rural, o el paso y llegada de importantes infraestructuras viales a algunas poblaciones.

Del análisis de las actas de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo por las que hasta la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) se otorgaban las **autorizaciones de actuaciones en suelo no urbanizable** y de algunos de los registros posteriores, se concluye que, aunque pudieran haberse autorizado algunas actividades que con el tiempo han resultado más dañinas que benefactoras para el medio físico, en la práctica, la implementación del PEPMFC ha frenado considerablemente la invasión masiva del suelo no urbanizable y, lo que es más importante, ha impedido la mezcolanza de una heterogeneidad de usos que de haberse producido habría sido fuente constante de conflictos; conflicto entre las actividades antrópicas y el medio, pero también entre las distintas actividades antrópicas, caso de la difícil convivencia de los usos industriales o terciarios con los usos residenciales.

Gráfico 3: Número de actuaciones en SNU-EP-PT-PEPMFC (Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido por Planificación Territorial PEPMFC) por años.

Fuente: Propia a partir de MUÑOZ SORIA, 2015.

| Año | Nº Actuaciones totales | Nº Actuaciones analizadas | Actuaciones en espacios catalogados PEPMFC | Superficie construida autorizada en PEPMFC (m ²) | Superficie construida denegada en PEPMFC (m ²) | Estimación superficie construida autorizada (m ² /año) | Estimación superficie construida denegada (m ² /año) |
|-------|------------------------|---------------------------|--|--|--|---|---|
| 2002 | 344 | 158 | 42 | 17.873 | 1.931 | | |
| 2007 | 327 | 161 | 19 | 10.622 | 1.182 | | |
| 2011 | 211 | 195 | 35 | 11.391 | 2.331 | | |
| 2015 | 111 | 107 | 17 | 2.638 | 6.031 | | |
| TOTAL | 993 | 621 | 113 | 42.524 | 11.475 | 17.014 | 4.616 |

Cálculo de la estimación de superficie construida, autorizada y denegada, por actuación en espacio catalogado por el PEPMFC por año: Si en 621 actuaciones analizadas 113 se emplazaban en espacio catalogado PEPMFC, se estima que en 933 actuaciones totales 181 caerían en espacio catalogado PEPMFC. Si con 113 actuaciones se ha autorizado la construcción de 42.524 m², cada actuación habrá autorizado la construcción de 376 m². Si con 113 actuaciones se ha denegado la construcción de 11.475 m², cada actuación habrá denegado la construcción de 102 m². Si la superficie media construida autorizada de 113 actuaciones es 376 m², 181 actuaciones habrán construido 68.056 m², a razón de 17.014 m²/año. Si la superficie media construida denegada de 113 actuaciones es 102 m², 181 actuaciones habrán construido 18.462 m², a razón de 4.616 m²/año.

Del análisis de los **otorgamientos de licencia urbanística** se extrae que el PEPMFC ha sido protagonista en municipios con espacios catalogados y en municipios sin planeamiento, ya que hasta hace bien poco ha sido prácticamente el único limitador de la concupiscencia de usos y actividades propuestas ante estos ayuntamientos. Además, con la garantía de que los pronunciamientos de técnicos y miembros de la Corporación Municipal no eran arbitrarios, sino que estaban motivados en una sólida base jurídica.

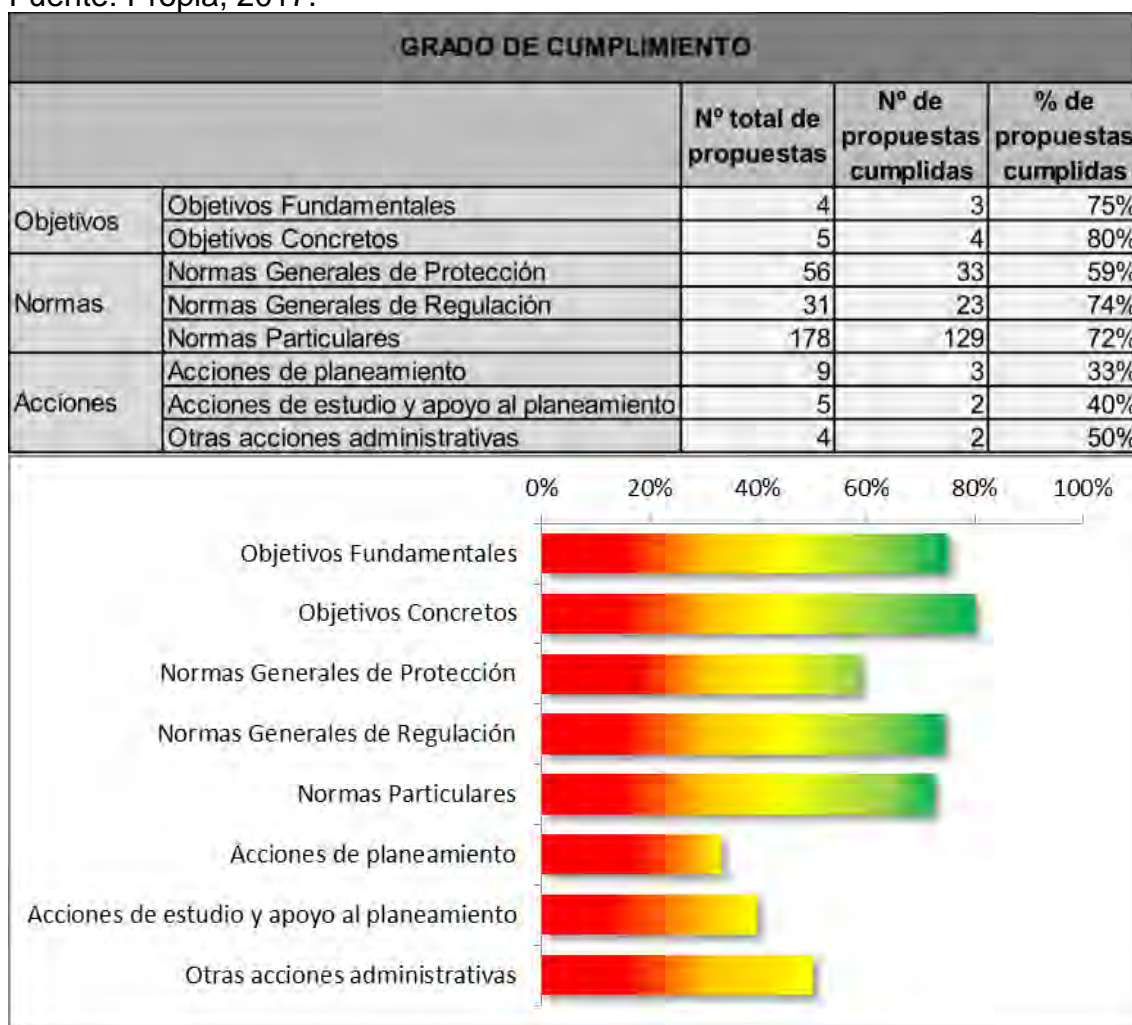
Del análisis de las **relaciones del PEPMFC con otras normativas, planes y programas** se deduce que, en cierta forma, se está 'dejando morir' al Plan, acorralado entre las derogaciones de los planes de ordenación del territorio de jerarquía superior (caso del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada y el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada), la progresiva implantación del planeamiento urbanístico del que siempre fue subsidiario y las políticas sectoriales más específicas y precisas. De forma que, algún día, dejará de tener vigencia por sí mismo. Así, en la actualidad el PEPMFC está plena y directamente vigente en 40 de 172 municipios, el 15% del territorio y el 4% de la población, si bien sigue siendo de aplicación para toda la Provincia en tanto y en cuanto que ha sido asimilado precisamente por estas normativas, planes y programas, para los que resultó fuente fundamental.

5. CONCLUSIONES

5.1. Grado de cumplimiento del PEPMFC

En cuanto al grado de cumplimiento de las determinaciones del PEPMFC, se observa que el PEPMFC ha logrado una importante consecución de sus objetivos, un reconocimiento y aplicación de sus normas aceptable y una ejecución de sus acciones moderadamente baja. Ello implicaría que fue bien diseñado pero no tan bien implementado, presentando en esta última fase deficiencias relacionadas con cuatro factores: uno, a mayor plazo de ejecución menor cumplimiento; dos, cuanto menos detalladamente y menos pensando en su aplicación práctica se formularon las medidas de implementación menor garantía de éxito ha habido; tres, cuanto mayores fueron los costes presupuestados para las propuestas menor ha sido su ejecución; y cuatro, cuantos más agentes se implicaron más difícilmente han salido adelante los planteamientos. Estas cuestiones, algunas de las cuales parecen de Perogruyo, no se valoraron lo suficiente. No obstante, si por confirmar un número fuera, se diría que el PEPMFC, a los treinta años de su aprobación, se ha cumplido en un 68% o un grado estimado en medio-alto.

Gráfico 5: Expresión cuantitativa y gráfica del grado de cumplimiento del PEPMFC. Fuente: Propia, 2017.



5.2. Impactos derivados de la implementación del PEPMFC

Los impactos producidos han sido mayoritariamente positivos y esperados, con particular repercusión de haber sido prácticamente la única guía para la protección del medio físico en toda Andalucía durante muchos años. También ha habido agradables sorpresas, como el hecho de que a partir del PEPMFC se constituyese el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, antecedente de la RENPA (Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía), todo un hito en la historia de una Comunidad que es conocida en toda Europa por la gran cantidad y calidad de espacios naturales que atesora, pues no obstante es la que ostenta mayor superficie protegida de España, con un 32,24% de su extensión protegida bajo algún tipo de figura. Sin embargo también ha habido impactos negativos, algunos esperados, como la baja repercusión que han tenido los espacios a los que se les previó una cierta Protección Cautelar, y otros no tan esperados, como los conflictos derivados de su no publicación oficial hasta veinte años después. Pero en general el balance es bastante más positivo que negativo; además, con el aliciente de que muchos de los impactos negativos se han superado con el tiempo y de que buena parte de los impactos positivos están por llegar, pues aunque ya han pasado treinta años, algunos impactos positivos, como por ejemplo el de la reserva de suelo que el PEPMFC ha dejado sin ser ocupada por otros usos que los naturales o agrícolas tradicionales, todavía está por rentabilizarse. Los impactos producidos, uno por uno, distinguiendo entre si eran esperados o no esperados y si han resultado ser positivos o negativos han sido:

Impactos esperados positivos

- Aportación de unos de los primeros parámetros de cálculo para la consideración de movimientos de tierras excesivos.
- Contención de la extracción minera desordenada.
- Mayor consideración del impacto paisajístico de las minas, canteras e instalaciones anexas.
- Erradicación de prácticas de extracción de áridos y arenas agresivas con el medio fluvial.
- Incremento de la preocupación por la cantidad y calidad de las aguas subterráneas.
- Determinación de las masas arbóreas protegibles de la Provincia.
- Consideración de determinados recursos ambientales (embalses, yacimientos geológicos, etc.) como un recurso turístico por explotar ordenadamente.
- Freno al avance de la roturación de tierras forestales con fines agrícolas.
- Protección de los entornos propios de productos agrarios autóctonos.
- El establecimiento de limitaciones al 'alambrado' del campo en el aprovechamiento cinegético.
- Erradicación de la práctica de instalar elementos publicitarios o conmemorativos sobre elementos naturales.
- Consideración de instalaciones fuera de ordenación de los elementos de publicidad, lo que ha coadyuvado a su progresiva ordenación.
- Una de las primeras consideraciones de los hitos del paisaje como potencial recurso.
- Cuanta mayor es la protección menos han cambiado los usos.
- En las escasas ocasiones en las que han sucedido cambios en las zonas de mayor protección, éstos se han dirigido hacia la mejora de las masas forestales.

- Cuanta mayor es la protección más son las actividades denegadas por incompatibilidad.
- En las zonas donde las normas de protección son más precisas y contundentes ha sido más difícil que se autoricen actividades bajo argumentaciones del tipo 'inevitablemente', 'ineludiblemente', 'justificadamente', 'excepcionalmente'...
- Las actividades más agresivas con el medio han acabado por optar por concentrarse en los espacios no catalogados por el PEPMFC, con la excepción del espacio de Protección Cautelar de la Vega de Granada.
- En general, los usos y actividades prohibidos por espacios catalogados ha permitido una cierta reorganización de los mismos en suelo no urbanizable, evitando con ello posibles incompatibilidades que hubieran producido muchos más problemas de los que actualmente plantea esta clase de suelo.
- Con la normativa del PEPMFC se regularizó la concesión de autorizaciones para los proyectos de utilidad pública o interés social en suelo no urbanizable.
- Conocidos los requerimientos del PEPMFC, se ajustaron y estandarizaron los contenidos de los proyectos para la consecución de la autorización de utilidad pública o interés social en suelo no urbanizable.
- Espacialmente, el PEPMFC supondría uno de los primeros intentos por evitar el efecto 'apantallamiento' en los núcleos urbanos costeros, tanto en línea edificada como en altura construida.
- La prohibición de localizar viviendas en el suelo no urbanizable a menos de 2 km de un núcleo de población ha evitado la expansión urbana hacia los espacios de más alto valor circundantes.
- En cuanto a la planificación, a partir del PEPMFC se constata una cierta homogeneización de los planes generales urbanísticos, en primer lugar por tener que contener sus espacios catalogados y su normativa, pero también por recoger las determinaciones a incluir en el planeamiento urbanístico a las que éste invitaba.
- La incorporación de las determinaciones a incluir en el planeamiento urbanístico ha hecho que se aborden temas físico-ambientales que tradicionalmente no se había tenido en cuenta.
- Cuando no existían referencias claras de en qué ocasiones había que presentar Estudio de Impacto Ambiental, el PEPMFC confeccionó uno de los primeros listados de actividades, proyectos y actuaciones que habrían de tenerlo.

Impactos esperados negativos

- Hubo aspectos que se regularon aun a sabiendas de que poco después serían sectorialmente más profusamente reglamentados.
- Argumentaciones del tipo 'inevitablemente', 'ineludiblemente', 'justificadamente', 'excepcionalmente', etc., en la normativa, han favorecido que se autoricen usos o actividades contrarios a los propósitos de protección del Plan.
- Aunque se conocía la vocación de algunos suelos, contraria a la protección que se pretendía para ellos, no se evitó, posiblemente porque las presiones debidas a estos usos eran tan fuertes que ir contra ellos hubiera imposibilitado la catalogación de esos espacios.
- Los espacios de Protección Cautelar han quedado en un extraño limbo.
- Las Directrices Territoriales y de Gestión del Medio Físico-Natural no tuvieron el recorrido que se esperaba.

- El agravio comparativo entre los espacios que quedaban a uno y otro lado de un espacio catalogado siempre se hizo manifiesto, tanto en las alegaciones al Plan como durante toda vigencia.

Impactos no esperados positivos

- Las Directrices Territoriales y de Gestión del Medio Físico-Natural, pese a quedar desacreditadas desde un principio, han inspirado planificaciones posteriores.
- La obligación de recoger en el planeamiento urbanístico general los espacios catalogados, así como su normativa, ha permitido la constitución de una red de suelos no urbanizables especialmente protegidos por planificación territorial perfectamente regulados.
- Más allá de la oportunidad de la protección de unos u otros espacios, los espacios catalogados por el PEPMFC han favorecido, con el paso del tiempo, una reserva de suelos, que en el caso de los localizados junto a las principales poblaciones, se considera estratégica.
- El PEPMFC ha sido, durante muchos años, prácticamente el único referente al que se han agarrado los funcionarios para desautorizar la propuesta de actuaciones o usos que hubieran resultado especialmente agresivos con el medio.

Impactos no esperados negativos

- La no publicación oficial del PEPMFC hasta muchos años después (20 años después) ha hecho que algunos de los pronunciamientos de la administración competente en autorizar usos y actividades resultaran nulos o invalidados.
- Las Normas Generales han resultado ser de poca utilidad para la ordenación del medio físico provincial que no resultaba catalogado.
- En la implementación del Plan, la batalla criterios de los Servicios Centrales versus criterios de las Delegaciones Territoriales, ha producido inestabilidad y agravio comparativo.
- Los municipios sin planeamiento general urbanístico en los que el PEPMFC ha sido derogado por Planes Subregionales han quedado desvalidos en la regulación de su suelo no urbanizable.
- Algunas restricciones al turismo y al disfrute ciudadano del medio físico han podido ir en contra de la defensa de determinados espacios protegidos.
- En general, podría decirse que el PEPMFC, si ha fallado en algo, ha sido más en su posterior aplicación inspectora que en su formulación reguladora.

Por tanto, claroscuros en un Plan que, visto desde la distancia ha tenido problemas para su implementación, pero que visto con reprimenda adquiere, en opinión muy personal de este autor, tintes de obra maestra de la planificación territorial, en particular si se considera el punto desde el que se partía y al que se llegó.

5.3. Validez del PEPMFC

La validación del PEPMFC se podría considerar muy alta: Metodológicamente fue puntera y aún podría seguir vigente con algunas actualizaciones. En cuanto a la estrategia diseñada y llevada a cabo no pudo ser más idónea y acertada, pues plantear la protección del medio físico desde la muy consolidada planificación urbanística ha garantizado su aplicación. Los recursos y medios van quedando

desfasados, caso de la cartografía que presenta, y quizás sea donde se requiera un mayor esfuerzo para que el Plan siga vigente en condiciones óptimas. Y en cuanto al esfuerzo, seguramente no se podrá superar la entrega de los redactores de entonces, ya que hoy prácticamente se ha perdido su 'paternidad' y la relación sentimental con el Plan de los 'nuevos' técnicos se va difuminando.

5.4. Terminación y reciclaje del PEPMFC

Finalmente, la terminación y reciclaje del Plan, que no puede interpretarse como tal pues sigue vigente, pone de manifiesto que la implementación se ha complicado con el traspaso de las competencias de autorización de los proyectos de actuación en suelo no urbanizable de la Comisión Provincial de Urbanismo a los ayuntamientos a partir de la entrada en vigor de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, así como con las sobrevenidas derogaciones (fundamentalmente los planes de ordenación territorial de ámbito subregional de la Aglomeración Urbana de Granada y la Costa Tropical de Granada) y asunciones (planeamientos generales urbanísticos). Pasa lo mismo con su conocimiento y divulgación, que corre en paralelo a su implementación y capacidad de poder decidir aspectos del medio físico granadino. Por último, la satisfacción por el PEPMFC se mueve entre la indiferencia y el desconocimiento para la mayor parte de la ciudadanía; cada día cuenta con más partidarios entre los promotores y redactores por lo claras que son sus determinaciones; y es manifiesta en sus gestores por cuanto que les ha resuelto muchos años su administración.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA BONO, G. (2005): *Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía*, dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2246968.pdf.

AEE – Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la calidad de los servicios, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Gobierno de España (2010): *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*; Madrid, MPTAP.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, JUNTA DE ANDALUCÍA (1988): *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la provincia de Granada (Texto Refundido)*, Sevilla, Junta de Andalucía, COPT, Dirección General de Urbanismo.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, JUNTA DE ANDALUCÍA (1990): *Diez años de gestión: memoria 1979-1989*, Centro de Estudios Territoriales y Urbanos (coordinación de la edición) y Manuel Benabent (elaboración y coordinación), Sevilla, COPT.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1993): *Revisión del PEPMFC de la provincia de Granada, Avance*. Sevilla, Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

FERRARO GARCÍA, F.J. (2012): *Política económica: Faltó rigor y sobró desorientación, Andalucía: 30 años de autonomía andaluza, 1982-2012*. Grupo Joly.

FERROL VIZCAINO, C.J. (1986): *La ordenación del territorio desde una óptica ecológica: aproximación al «Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Almería»*, dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2212027.pdf, 1986.

GARRIDO CLAVERO, J. y SÁNCHEZ DEL ÁRBOL, M.A, (2017): «Evaluación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía en la provincia de Granada». *Cuadernos Geográficos, Universidad de Granada*, nº 57, 2017, págs. 110-131.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2002): «La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro», Jornadas Parlamento de Andalucía, XX Aniversario Estatuto Autonomía Andalucía.

MONTANER ROSELLÓ, J. (1988): «La ordenación del territorio en Andalucía. Balance de una etapa y perspectivas» *Estudios Regionales*, nº22,1988,págs.17-28.

MUÑOZ SORIA, J.A., *Análisis de las actuaciones en suelo no urbanizable en la provincia de Granada en los años 2002, 2007, 2011 y 2015*. Documento inédito.

OLIVA ESPALLARDO, J. (1988): «El mundo físico y el planeamiento. El análisis de los Planes Especiales de protección del Medio Físico, de ámbito provincial», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº7, Madrid, 1988, pág. 29-53.

OMSP - Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos, Dirección General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía (2008): *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos*; Sevilla, CJAP.

PAREJA, GLORIA y LEIVA, ANTONIO (1993): *Eficacia y seguimiento del PEPMF.C (1986-1992)*. Documento inédito encargado por la Dirección General de Urbanismo.

PEZZI CERETO, M. (1993): «Recursos naturales y medio ambiente», en MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (dir.), *Estructura económica de Andalucía*, Madrid, Espasa Calpe.

REQUEJO LIBERAL, J. (1999): «Planes con incidencia en la ordenación del territorio», en VV.AA., *La planificación del territorio. Especial referencia a Andalucía. Cuadernos Económicos de Granada*, 1999-II: pág. 25.

ZOIDO NARANJO, F. (2002): *Andalucía, cohesión y diversidad territorial*, Scripta Nova, Universidad de Barcelona, nº 128, 2002.

ZOIDO NARANJO, F. (2010): «Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal». *Cuadernos Geográficos, Universidad de Granada*, nº 47, 2010, págs. 189-221.

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Sobre el nuevo Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales del País Vasco

*Unai Fernández de Betoño Sáenz de Lacuesta**

**(Doctor Arquitecto, profesor de Urbanística y Ordenación del Territorio en la ETSA, UPV/EHU)*

RESUMEN

El Gobierno Vasco ha aprobado en enero de 2018 el avance de la revisión parcial del Plan Territorial Sectorial de Actividades Económicas del País Vasco, en lo relativo a los grandes centros comerciales. Se trata de un importante documento cuyo debate social no debe circunscribirse solo al periodo de alegaciones, ya que condicionará el desarrollo urbanístico y territorial de la CAPV en los próximos años. Esta ponencia es, por tanto, un intento de abordar su estudio desde el ámbito académico.

ABSTRACT

The Basque Government has approved in January 2018 the advancement of the partial revision of the Sectorial Territorial Plan for Economic Activities of the Basque Autonomous Community, in relation to the large commercial centers. It is an important document whose social debate should not be limited only to the period of allegations, since it will condition the urban and territorial development of the Basque Community in the coming years. This paper is, therefore, an attempt to approach its study from the academic field.

PALABRAS CLAVE

ordenación del territorio, planificación sectorial, actividades económicas, equipamientos comerciales, País Vasco

KEYWORDS

spatial planning, sectorial planning, economic activities, commercial centers, Basque Autonomous Community

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Un interesante caso de estudio

El reciente y todavía no finalizado proceso de revisión del Plan Territorial Sectorial (PTS) de Actividades Económicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) supone un interesante caso de estudio urbanístico y de ordenación del territorio contemporáneo. Desde varios puntos de vista, además, ya que el caso, tomado en su conjunto, abarca casi todas las escalas de la regulación territorial y del planeamiento —la escala europea, la estatal, la autonómica y la municipal—, así como varias cuestiones reseñables, no solo técnicas, sino también de carácter económico, político y social. Merece la pena, por tanto, prestarle atención también desde el ámbito académico, también por su estrecha relación con el demasiado extendido modelo territorial suburbano.

1.2. El motivo de la revisión

La revisión del PTS está motivada por una demoledora sentencia del Tribunal Supremo (TS) español, de septiembre de 2015, que dio la razón a la empresa Unibail-Rodamco, propietaria de Garbera, un gran centro comercial situado en Donostia-San Sebastián (Gipuzkoa), en su litigio contra el Ayuntamiento, porque el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) promovido por este, y aprobado definitivamente en 2010, siguiendo la vinculante reglamentación jerárquicamente superior del PTS de Actividades Económicas de la CAPV, aprobado definitivamente en 2004 por el Gobierno Vasco, impedía su ampliación.

El TS argumentó su fallo a favor de Unibail-Rodamco en base a la normativa estatal derivada de la directiva competencial europea llamada Bolkestein, de 2006, que impide limitar, bajo razones exclusivamente económicas, los servicios ofrecidos en los Estados miembros de la Unión Europea. Así, quedó anulada la limitación impuesta a la superficie máxima de los grandes centros comerciales de la CAPV, tanto en el PGOU de Donostia, como en el resto de planes de la Comunidad, incluyendo por supuesto el PTS de Actividades Económicas promovido por el Gobierno Vasco en 2004.

2. DESARROLLO

2.1 El PTS de 2004

El PTS de creación pública de suelo para actividades económicas y equipamientos comerciales todavía en vigor, a excepción de los artículos anulados por el TS en 2015, se aprobó definitivamente en 2004, en medio del desarrollista periodo que posteriormente se ha conocido como “la burbuja del ladrillo”. Aun así, o precisamente por ello, el PTS fue de algún modo consciente del potencial territorialmente desestabilizador de las grandes superficies comerciales. De un modo nada tibio, además, ya que, entre otras afirmaciones, se aseguraba, negro sobre blanco, que el modelo de grandes superficies comerciales “incide negativamente sobre la estructura funcional de nuestros pueblos y ciudades”, fomentando una ordenación del territorio “supeditada al hiperdimensionamiento de la red de comunicaciones y al uso obligatorio del automóvil, aspectos implícitos en el modelo desarrollista en el que se inscribe”, mediante un formato comercial que “condiciona excesivamente, de forma brusca y desequilibrante, la supervivencia del sector terciario asentado en los centros urbanos y en los diferentes barrios de las ciudades preexistentes” (Gobierno Vasco, 2004: capítulo 7).

De modo consecuente con esa clara y demoledora lectura, el PTS propuso limitar tanto la situación como el tamaño de los grandes centros comerciales (aquellos de más de 5.000 m² construidos, según el propio PTS de 2004) emplazados fuera de los centros urbanos (a pesar de la indefinición de dicho concepto). Se propuso una doble zonificación: por un lado, se limitó la localización de los grandes equipamientos comerciales periféricos a un perímetro que incluía solo aquellos ámbitos estratégicos territoriales considerados por el plan; y, por otro lado, se limitó el tamaño de dichos comercios en base a una triple categorización sobre la centralidad de todos los municipios de la CAPV. Ambas zonificaciones se realizaron en función del acceso a las grandes vías de comunicación terrestre, que se consideraron indispensables para la construcción de nuevos centros comerciales fuera de los centros urbanos. Así, para los municipios de máxima centralidad se estableció un límite máximo de techo de 25.000 m² construidos.

2.2 La ampliación de Garbera

El centro comercial Garbera ya tenía por entonces, según el propio PTS de 2004, una superficie edificada de 44.000 m² construidos; la superficie comercial concentrada más grande de toda Gipuzkoa. Ello suponía que casi duplicaba el nuevo límite máximo establecido, por lo que no era posible su ampliación, dentro de la reglamentación del PTS del Gobierno Vasco.

Aun así, el Ayuntamiento de Donostia suscribió en 2009 un convenio urbanístico con las empresas propietarias de Garbera, Unibail-Rodamco y Eroski, para permitirles ampliar el centro comercial otros 24.000 m² construidos terciarios, más otros 55.000 m² construidos para aparcamientos (sin especificar si era sobre o

bajo rasante), lo que supondría unas 3.200 plazas de aparcamiento. A cambio de dicho incremento de edificabilidad urbanística y sus plusvalías consecuentemente generadas, Garbera, en sustitución de la cesión obligatoria de suelo dotacional, abonaría en metálico 7 millones de euros al Ayuntamiento y se haría cargo de otros 2 millones de euros en obras de mejora de la accesibilidad viaria al centro comercial (Ayuntamiento de Donostia, 2009). En consecuencia, la ampliación de Garbera se incorporó al documento de aprobación inicial del PGOU de Donostia.

Ante el claro incumplimiento tanto del mencionado convenio urbanístico de 2009 como de la aprobación inicial del PGOU de Donostia con respecto del PTS de Actividades Económicas de la CAPV de 2004, la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) no tuvo más remedio que emitir un informe vinculante desfavorable en octubre de 2009. Y como consecuencia de ello, el PGOU de Donostia se aprobó definitivamente en junio de 2010 sin la ampliación de Garbera (Ayuntamiento de Donostia, 2010).

La empresa Unibail-Rodamco acudió entonces a los tribunales, interponiendo un recurso contencioso-administrativo. En un principio, no contra el PGOU de Donostia de 2010, sino contra el acuerdo previo del Gobierno Vasco, de diciembre de 2009, que estimó que el PTS en vigor no contradecía la directiva europea de servicios de 2006, también llamada directiva Bolkestein (Parlamento Europeo, 2006).

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dio por correcta la interpretación del Gobierno Vasco en julio de 2014. Sin embargo, Garbera recurrió el fallo ante el TS español, y ganó.

2.3 La sentencia del TS

El TS entendió que el PTS no cumplía con la directiva de servicios Bolkestein, ni con la trasposición que el Estado Español realizó sobre la misma, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Gobierno de España, 2009). En concreto, el TS aseguró que los equipamientos comerciales no se pueden limitar en base a razones meramente económicas.

Aun así, el TS dejó una puerta abierta, de alguna manera, ya que reconoció que sí existe la posibilidad de limitar el establecimiento de grandes superficies comerciales, siempre y cuando dicha limitación esté lo suficientemente motivada por razones imperiosas de interés general, entre las que se encuentran la correcta ordenación del territorio y la protección del medioambiente y del entorno urbano y rural.

En ese sentido, el PTS de 2004, al limitar las superficies comerciales, en su capítulo 7, con el doble objetivo económico y mercantil de lograr un mayor reparto territorial entre las diferentes marcas e incentivar la implantación de establecimientos comerciales de menor tamaño frente a los grandes comercios, incumplió dicha directiva europea, según los criterios del TS.

Así, el TS anuló parte del PTS de 2004. En concreto, las determinaciones que imponían limitaciones a la superficie máxima para equipamientos comerciales. Es decir, los artículos 13 y 14 de las normas de ordenación, así como la justificación de dichos artículos. El PTS entró, de esa manera, en una especie de limbo legal (que, desgraciadamente, todavía perdura hoy en día, tres años y medio después), en cuanto al emplazamiento y la limitación de los grandes equipamientos comerciales.

2.4 El debate sobre la sentencia en el Parlamento Vasco

El debate también llegó al Parlamento Vasco en 2016. A finales de febrero, se admitió a trámite una Propuesta No de Ley (PNL) para debatir la sentencia del TS en el pleno. Entre otras cosas, para aclarar el limbo legal al que se acaba de hacer referencia, para acelerar el obligado proceso de revisión del PTS, y, mientras tanto, para tratar de establecer una moratoria cautelar o suspensión provisional para nuevas licencias de apertura y ampliación de grandes centros comerciales.

En el debate parlamentario quedó claro que, de alguna manera, el Gobierno Vasco no había hecho sus deberes del todo, ya que la propia Ley vasca 7/2008, de segunda modificación de la Ley vasca de Actividad Comercial, ya había establecido en su disposición final tercera que el PTS de 2004 “deberá ser sometido a revisión en el plazo máximo de un año a partir de la aprobación de la presente ley, y en cualquier caso antes del 28 de diciembre de 2009, atendiendo a las razones imperiosas de interés general definidas” en la directiva Bolkestein (Gobierno Vasco, 2008).

Como consecuencia de dicho debate parlamentario, se decidió continuar con toda normalidad con los trabajos de revisión del Plan Territorial Sectorial, creando dentro de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) un grupo de trabajo, compuesto por las tres diputaciones forales (Araba, Bizkaia y Gipuzkoa), Eudel (la asociación de municipios vascos) y el propio Gobierno Vasco, para establecer los criterios a aplicar en el periodo transitorio, hasta la aprobación definitiva de la revisión del plan (Parlamento Vasco, 2016). Criterios claramente innecesarios, ya que, en última instancia, no pueden ir de ninguna manera en contra de la doctrina establecida por el TS.

En consecuencia, se tardarían casi dos años en redactar y aprobar el avance del nuevo PTS. Un avance finalmente malogrado, además, como luego se explicará.

2.5 El principal contenido del avance de la revisión del PTS

El avance de la revisión parcial del PTS no se aprobó hasta finales de enero de 2018 (Gobierno Vasco, 2018a). El 31 de marzo de 2018 finalizó el periodo de presentación de observaciones y alegaciones, que, a pesar de haber sido finalmente solo una treintena de escritos, tal y como se ha comunicado

oficialmente en el portal “Irekia” del Gobierno Vasco, todavía no han sido formalmente contestadas. Y ya no lo serán, como se explicará al final.

El avance no sigue apenas el camino sugerido por la sentencia del TS, que dio a entender que se podrían mantener los mismos límites a los grandes equipamientos comerciales del PTS de 2004, siempre y cuando los argumentos para ello no fueran económicos y mercantiles, sino, como ya se ha apuntado, la correcta ordenación del territorio y la protección del medioambiente y del entorno urbano y rural (algo poco difícil de argumentar).

Para empezar, cabe subrayar que desde el Gobierno Vasco no se ha establecido normativa cautelar alguna para el periodo de revisión del Plan Sectorial, que de facto comenzó tras la sentencia del TS, en septiembre de 2015, y tiene pocos visos de finalizar antes de 2021. Se podía haber tomado como referencia el interesante antecedente de las dos normativas cautelares establecidas en las Islas Baleares (Consejo Insular de Mallorca, 2016 & 2017), que, a pesar de haber sufrido algún problema judicial (por eso se estableció una segunda norma que corrigió los defectos legales de la primera), dejó claro que es realmente importante la suspensión provisional preventiva de licencias. De hecho, el no haber establecido una suspensión provisional similar en la CAPV ha traído, entre otras, la tramitación de varias modificaciones del PGOU de Donostia, en junio y julio de 2018, que permitirán, sin ir más lejos, la ampliación de otros 25.000 m² construidos en el centro comercial Garbera de Donostia.

Precisamente ese es uno de los conceptos más discutibles del avance del nuevo PTS: el hecho de que se deje en mano de los plenos municipales la potestad de decidir sobre la implantación y ampliación de los grandes centros comerciales en suelo de uso predominantemente residencial, tanto urbano como urbanizable. Decisión que da a entender que, al contrario de lo que el Gobierno Vasco pensaba en 2004, al parecer, en 2018, los grandes centros comerciales ya no ejercen influencia territorial alguna, y, por lo tanto, ya no son objeto de la disciplina de la ordenación del territorio. Algo realmente cuestionable, en base a las poderosas razones que ofrecía el propio PTS de 2004, antes mencionadas.

Junto con esa decisión de transferir todo poder de regulación de las grandes superficies sobre suelo residencial urbano y urbanizable a los municipios, el nuevo PTS plantea tres alternativas posibles de intervención y normativización. Una primera alternativa en la que se delegaría toda decisión (y en todo caso) sobre el planeamiento urbanístico municipal, sin excepción alguna; y otras dos alternativas, en las que se introducirían algunas excepciones, pero, como ya se ha dicho, sin regular de ninguna manera el suelo residencial urbano y urbanizable, que pasará a ser potestad del planeamiento municipal.

El nuevo PTS, además, deja de lado las superficies comerciales de entre 700 y 2.000 m² construidos. No las considera grandes, a pesar de que la Ley 7/2008 de segunda modificación de la Ley de la Actividad Comercial de la CAPV —la original es la Ley 7/1994 (Gobierno Vasco, 1994)— dejó bien claro en su artículo 13.2 que “se entiende por gran establecimiento comercial, individual o colectivo, todo aquel que tenga una superficie edificada superior a 700 metros cuadrados” (Gobierno Vasco, 2008). Y es que, tal vez la implantación de un solo comercio de entre 700 y 2.000 m² construidos no suponga un gran desequilibrio territorial, ciertamente,

pero el establecimiento de cinco superficies de alrededor de 1.900 m² construidos en una misma población en menos de dos años, tal y como ha sucedido preocupantemente en la capital de la CAPV Vitoria-Gasteiz, entre 2014 y 2016, con el desembarco de Mercadona (aunque la marca es lo de menos), tiene una indudable influencia urbana y territorial, por su cantidad y por su vertiginosa implantación temporal. Para el nuevo PTS, sin embargo, no parece existir necesidad alguna de equilibrar esos procesos urbanísticos desestabilizantes, que sin duda traspasan la mera escala municipal, desde la escala de la ordenación del territorio.

Por tanto, no parece exagerado afirmar que el nuevo PTS ahonda en el proceso occidental contemporáneo de flexibilización y liberalización paulatina de la ordenación territorial, dejando sobre las espaldas municipales gran parte de la responsabilidad decisoria sobre la implantación de nuevas superficies comerciales y las ampliaciones de estas. Algo ciertamente dudoso, ya que, en muchos casos, los ayuntamientos pueden sufrir la comprensible tendencia de mirar más a los impuestos municipales inmediatos que pueden suponer dichas superficies comerciales que a su correcta inserción urbana y territorial.

2.6 Otras consideraciones sobre el avance del PTS

Pueden realizarse otras consideraciones sobre el avance del PTS, quizás no tan esenciales como la importante objeción antes expuesta, ante la decisión del traspaso de la ordenación de los grandes centros comerciales a los municipios, pero no carentes de interés.

En la misma línea del interesante artículo 4^o de las normas de ordenación del avance del nuevo PTS de 2018, tanto de la segunda como de la tercera alternativa de intervención, que pretende limitar los nuevos desarrollos viarios asociados a las superficies comerciales, se podría haber normativizado también las superficies de aparcamiento de los grandes hipermercados, así como haber establecido la obligación de realizar estudios de la movilidad generada y multiplicada de modo inducido por estos. Y es que, como ya se mencionaba en el PTS de 2004, el claro fomento del uso del automóvil privado es uno de los principales problemas urbanísticos y territoriales asociados a los grandes centros comerciales. Problemas que, lejos de ser de naturaleza económico-mercantil, pueden fácilmente ser considerados como de interés general, es decir, que justificarían la imposición de limitaciones cuantitativas y cualitativas aun bajo el filtro de la neoliberal directiva europea Bolkestein.

El PTS habla claramente del efecto pernicioso de los grandes centros comerciales situados en la periferia, en varios apartados. Sin embargo, no termina de limitarlos completamente, sin que se entienda del todo por qué, cuando hasta las nuevas Directrices de Ordenación del Territorio de la CAPV, en su aprobación inicial de 2018, ya avisan de su peligro territorial: “resulta fundamental realizar una reflexión sobre los impactos producidos por las grandes superficies comerciales situadas en el extrarradio de los núcleos urbanos, en relación con la ocupación de suelo o con los desplazamientos generados por las mismas (fundamentalmente vinculados al uso del transporte motorizado privado)” (Gobierno Vasco, 2018b:

152). El PTS realiza (de algún modo) esa reflexión en el plano teórico, pero no la afronta en el plano práctico, es decir, normativo.

En especial, no se normativiza lo suficiente la aparición de un nuevo fenómeno como es el de la implantación casi sistemática de grandes superficies comerciales, de más de 700 m² construidos, en las periferias industriales. Fenómeno del que también avisan las nuevas DOT (Gobierno Vasco, 2018b: 152), que ya está creando nuevos problemas urbanos y territoriales, porque, además de forzar y acelerar la preocupante terciarización del tejido periurbano industrial (esa es una reflexión que sin duda desborda el marco del PTS, por ser de naturaleza económico-mercantil), también fomenta una movilidad artificialmente inducida y basada en el automóvil privado, que es atraído innecesariamente hacia esos polígonos industriales de los extrarradios urbanos. Y los ejemplos de ordenanzas urbanísticas de zonas industriales periurbanas que se modifican *ad hoc* para poder acomodar una marca de superficie comercial en concreto son cada vez más numerosos en la CAPV.

Otro fenómeno que, aunque también desborde de alguna manera el marco del PTS, hubiera merecido la pena algo de atención, es la curiosa estructura de propiedad de los grandes centros comerciales, casi monopolio de grandes fondos internacionales de inversión, multinacionales que cotizan en bolsa, entidades bancarias globales y sociedades de tipo SOCIMI (Sociedades Cotizadas Anónimas de Inversión en el Mercado Inmobiliario). Grandes empresas que, además, a menudo se venden y compran los centros comerciales entre ellas, demostrando que detrás de este fenómeno inmobiliario se esconden, como mínimo, ciertos opacos intereses de especulación financiera. El avance del nuevo PTS indica, curiosamente, en los artículos 2.2 de sus alternativas segunda y tercera de ordenación, que los grandes centros comerciales regulados en el plan “podrán responder a cualquier configuración jurídica y/o de propiedad”, luego se entiende que el de la propiedad es también un tema objeto del mismo, al menos en un nivel de análisis. Evidentemente, no se pretende sugerir aquí ningún tipo de regulación de la propiedad de los grandes centros comerciales; tan solo subrayar un problema no menor que rodea a los grandes *malls*, además de recordar un adjetivo que, a pesar de que parezca que se ha olvidado, incluye el título completo del PTS: “público”.

En ese sentido, el PTS tal vez debería promover, aunque solo sea de modo experimental, la puesta en marcha de algún tipo de centro comercial diferente a los construidos en las últimas décadas, que innove no solo en la forma de la propiedad (propiedad pública y cesión temporal del suelo, propiedad en cooperativa bajo ciertas condiciones...), sino también en los productos allí comercializados, que podrían fomentar la agroecología y otros bienes de “kilómetro 0” o cercanos al punto de venta, que al fin y al cabo son mucho más sostenibles porque requieren de menos energía basada en el carbono para su transformación, distribución y puesta en venta. El PTS no puede (y no debe, sin duda) prohibir la venta, por ejemplo, de verdura o fruta producida en países lejanos, pero sí que podría fomentar y premiar de algún modo la producida cerca del punto de venta, bajo la incuestionable argumentación de la sostenibilidad. ¿Acaso esa no es una razón imperiosa de interés general?

Asimismo, la nueva modificación debería haber tenido en cuenta la reciente problemática urbanística y territorial creada alrededor de la logística de los grandes centros comerciales, máxime tratándose también de un PTS de actividades económicas. Estos grandes bloques logísticos requieren de importantes bolsas de suelo urbanizado y de unas desarrolladas infraestructuras de comunicaciones de todo tipo (sobre todo viarias, ferroviarias y aeroportuarias), para abastecer a grandes porciones de territorio, lo que las hace sin duda de escala territorial, a menudo hasta suprarregional o supracomunitaria. Se puede poner como ejemplo el nuevo bloque logístico que la marca Lidl pretende implantar en una enorme parcela de 11 ha de superficie en el polígono industrial de Los Llanos (Iruña Oka, Araba), que no es el único de la zona, para abastecer a sus establecimientos comerciales de Bizkaia, Gipuzkoa, Navarra, La Rioja, Cantabria, Burgos, Zaragoza y hasta de Palencia: la movilidad que va a generar es de claro carácter territorial, y, al ser un fenómeno anexo a los grandes centros comerciales, debería haber sido objeto del PTS. Máxime, teniendo en cuenta que el fenómeno de los bloques logísticos comerciales afecta de manera especial a las áreas funcionales de Álava Central, por sus facilidades orográficas y su posición estratégica, y Donostialdea, por su proximidad con la frontera.

2.7 La moratoria finalmente exigida por el Parlamento Vasco

El debate sobre el PTS volvió al Parlamento Vasco en 2018, y, finalmente, el 14 de junio se votó a favor de una importante enmienda transaccional, derivada de otra PNL (Parlamento Vasco, 2018a). Dicha enmienda recogió varios requerimientos: la necesidad de limitar desde la ordenación del territorio la implantación y ampliación de los grandes centros comerciales; la necesidad urgente de elaborar un cronograma para la aprobación definitiva de la revisión del PTS, en los términos antes expuestos, y recuperando el consenso sociopolítico existente en el PTS de 2004; la sincronización de la Ley de Actividad Comercial y el nuevo PTS; y, además de todo ello, la implantación de una moratoria provisional a las licencias de apertura y ampliación de grandes centros comerciales, hasta la aprobación definitiva de la revisión del PTS.

Aun así, la enmienda aprobada, aunque muy significativa políticamente, al no ser estrictamente vinculante, no es de obligado cumplimiento. De hecho, así lo ha entendido el Ayuntamiento de Donostia, que, aun después de la resolución de la moratoria del Parlamento Vasco, ha continuado, entre otras, con la tramitación de la modificación puntual del PGOU para permitir la ampliación del centro comercial Garbera en otros 25.000 m² construidos. En concreto, el pasado 26 de junio, tan solo doce días después de la aprobación de la moratoria del Parlamento Vasco, la Junta de Gobierno Local de Donostia elevó el beneplácito a dicha modificación del PGOU al Pleno del Ayuntamiento, para que en el mes de julio se aprobara definitivamente. Y se acaba de seguir el mismo camino con otros dos grandes centros comerciales donostiarras: Ilunbe, en el ámbito de Miramon-Zorroaga (ya aprobados 35.000 m² construidos nuevos de uso terciario), y Belartza Alto o Belartza II, en Añorga (casi 35.000 m² construidos nuevos de uso terciario). Solo estos tres cambios, que suman la friolera de casi 100.000 m² construidos terciarios al mismo tiempo y en un único municipio, casi triplicarán la superficie comercial ofertada actualmente en Donostia, que antes de esos proyectos ya formaba el núcleo de la tercera área funcional con más oferta comercial de toda la

CAPV: 980 m²/1.000 habitantes, según el propio avance del nuevo PTS (Gobierno Vasco, 2018a: 102). Evidentemente, un fenómeno urbanístico de tal calado tendrá una notoria influencia territorial. Algo que se debería haber planificado y gestionado, sin duda, desde la disciplina de la ordenación del territorio, que en la CAPV es competencia del Gobierno Vasco.

3. CONCLUSIÓN

El avance de la revisión del PTS de grandes equipamientos comerciales de la CAPV de 2018 presenta un interesante marco teórico inicial sobre la problemática que afecta a gran parte del suelo terciario de la Comunidad Autónoma. En dicha introducción se estudian y valoran diferentes tendencias socioeconómicas y urbanísticas detectadas en los últimos años, en lo que a la evolución de las superficies comerciales se refiere.

Posteriormente, en la parte normativa, el avance de la revisión parcial del PTS propone tres alternativas de ordenación. Se entiende que de esa manera los promotores y redactores del plan pretenden abrir cierto debate sobre cada uno de esos tres escenarios, de cuyo resultado se optará por uno de ellos.

Sin embargo, las tres alternativas comparten una misma idea: la de delegar casi toda decisión sobre la implantación y ampliación de los grandes centros comerciales de la CAPV al planeamiento urbanístico municipal. La primera alternativa, en cualquier clase de suelo y en todo caso, y, las otras dos alternativas, en el suelo residencial urbano y urbanizable, sin excepciones, y, en el resto de clases de suelo, con algunas excepciones.

Vista la opinión de la mayoría de la sociedad vasca, o, al menos de su representación mayoritaria en el Parlamento Vasco, la problemática de los grandes equipamientos comerciales preocupa y mucho, por lo que se debería recuperar el consenso plasmado en el PTS de 2004, limitando la situación y el tamaño de las grandes superficies comerciales, esta vez solo en base a razones imperiosas de interés general como son: fomentar una movilidad urbana y territorial sostenible y saludable, dejando de promover el uso del automóvil privado; evitar la generación de emisiones de gas invernadero, responsables en gran parte del cambio climático; la lucha contra el depredador modelo urbanístico y territorial del *urban sprawl* o urbanización difusa y segregada en funciones especializadas, de la que son parte importante los grandes centros comerciales suburbanos; fomentar la cercanía entre punto de venta y consumidor, con el fin de evitar la inducción de una movilidad urbano-territorial artificial e innecesaria; evitar a toda costa el consumo de más suelo todavía no urbanizado, no solo por los propios centros comerciales, sino también por las infraestructuras de comunicación y los bloques logísticos que los abastecen; evitar la banalización del paisaje urbano que suele ir en detrimento de la idiosincrasia y la identidad sociocultural local; fomentar políticas de igualdad de género y de accesibilidad universal...

Esas podrían ser varias de las reseñables razones urbanístico-territoriales en las que, sin necesidad de recurrir a argumentos económicos y mercantiles, se podría basar, si se quisiera, la normativa de ordenación del nuevo PTS.

Y mientras se aprueba definitivamente dicha normativa, resulta imprescindible, visto lo sucedido en el área funcional de Donostialdea, la implantación, de modo provisional, de una normativa territorial cautelar en toda la CAPV, sin exceder, por supuesto, el marco legal de la directiva europea Bolkestein, que suspenda toda implantación y ampliación de grandes centros comerciales de más de 700 m² de superficie construida, hasta la finalización del proceso de revisión del PTS, que debería realizarse en un periodo no mayor de dos años.

Son cuestiones, todas ellas, posibles legalmente, y respaldadas socialmente, como ha quedado demostrado el pasado junio en el Parlamento Vasco. Solo falta iniciativa política para llevarlas a cabo.

4. ADENDA FINAL

El pasado 6 de noviembre de 2018 se ha hecho pública una noticia de gran relevancia para la revisión del PTS, que de alguna manera viene a corroborar algunas de las ideas anteriormente expuestas. El Gobierno Vasco, a través del consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Iñaki Arriola, ha reconocido en comisión parlamentaria que, sorprendentemente, el avance del nuevo PTS no reúne todas las garantías legales suficientes, porque, ahora, al parecer, “la limitación al libre establecimiento de equipamientos comerciales, basada en razones medioambientales o de ordenación del territorio, debe establecerse necesariamente mediante ley” (Parlamento Vasco, 2018b: 367-368).

Observando los tiempos de los sucesos, es probable que dicha necesidad legal se haya descubierto ahora en base a alguna certera alegación al avance del nuevo PTS, aunque ello no se haya hecho público (ni parezca que haya ninguna intención de hacerlo, ya que es de suponer que no se va a responder la treintena de alegaciones realizadas en marzo de 2018). Y es que parece que el Gobierno Vasco no prestó la debida atención al artículo 5 de la Ley 17/2009 sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio (Gobierno de España, 2009), en el que se dejaba claro que cualquier normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios se debería motivar suficientemente en una ley que establezca dicho régimen.

Una de las formas posibles de acometer dicha necesidad sería modificar el artículo 13 de la Ley 7/1994 de la actividad comercial de la CAPV (Gobierno Vasco, 1994) que reguló —algo por encima— la implantación de grandes establecimientos comerciales, detallándolo algo más, y dotándolo de criterios adaptados a la antes mencionada Ley estatal 17/2009 sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio.

Con todo, según el propio consejero, el anteproyecto de dicha ley autonómica no estará listo para antes de primavera de 2019, probablemente, y la ley no estará en vigor antes de finales de 2019. Pero el retraso merecerá la pena, porque, aparentemente, se solventará definitivamente el problema de la “inseguridad jurídica” que hubiera supuesto continuar con la tramitación del nuevo PTS.

Esta noticia supone sin duda otro fuerte varapalo para el objetivo de lograr una correcta ordenación territorial de los grandes equipamientos comerciales en la CAPV. Y es que, como mínimo, habrá que esperar un año hasta la entrada en vigor de la anunciada ley, y, posteriormente, habrá que empezar de nuevo todo el proceso de redacción de un nuevo Plan Territorial Sectorial de Actividades Económicas que se ajuste a dicha ley, que no tardará mucho menos de dos años. En consecuencia, mientras no se establezca una indispensable normativa cautelar —que tras esta noticia se considera todavía más necesaria que antes—, serán los distintos gobiernos municipales de la Comunidad Autónoma quienes decidan la conveniencia o no de permitir la construcción de estos grandes equipamientos comerciales cuya influencia urbanística desborda su ámbito geográfico, que es indudablemente supramunicipal.

5. BIBLIOGRAFÍA

AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA (2009): Acta 33 del Pleno. 26 de junio de 2009. Disponible en: <[http://www.donostia.eus/secretaria/asuntospleno.nsf/vListadold/B3E810A7208BF0A0C125765100327C13/\\$file/ac20090626-33.pdf](http://www.donostia.eus/secretaria/asuntospleno.nsf/vListadold/B3E810A7208BF0A0C125765100327C13/$file/ac20090626-33.pdf)> (consulta: 18/1/2019).

AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA (2010): Acta 47 del Pleno. 25 de junio de 2010. Disponible en: <[http://www.donostia.eus/secretaria/asuntospleno.nsf/vListadold/6A7E11FA5BFB40B7C12577B3002AF46B/\\$file/ac20100625-47.pdf](http://www.donostia.eus/secretaria/asuntospleno.nsf/vListadold/6A7E11FA5BFB40B7C12577B3002AF46B/$file/ac20100625-47.pdf)> (consulta: 18/1/2019).

CONSEJO INSULAR DE MALLORCA (2016): Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca, de aprobación definitiva de la Norma Territorial Cautelar previa a la formulación del Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca. Disponible en: <http://www.conselldemallorca.net/media/45813/BOIB_28_es.pdf> (consulta: 18/1/2019).

CONSEJO INSULAR DE MALLORCA (2017): Acuerdo del Pleno del Consejo de Mallorca por el que se aprueba el régimen de suspensión de licencias y autorizaciones para la implantación o ampliación de equipamientos comerciales hasta la aprobación definitiva del Plano Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca. Disponible en: <http://www.conselldemallorca.net/media/53384/06_BOIB_Suspensio_ES.pdf> (consulta: 18/1/2019).

GOBIERNO DE ESPAÑA (2009): Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Disponible en: <<https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-18731>> (consulta: 18/1/2019).

GOBIERNO VASCO (1994): Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial. Disponible en: <<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1994/06/9402125a.pdf>> (consulta: 18/1/2019).

GOBIERNO VASCO (2004): Plan Territorial Sectorial de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales. Disponible en: <http://www.euskadi.eus/web01-a3lurral/es/contenidos/informacion/ptsa/es_1171/indice_c.html> (consulta: 18/1/2019).

GOBIERNO VASCO (2008): LEY 7/2008, de 25 de junio, de segunda modificación de la Ley de la Actividad Comercial. Disponible en: <<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2008/07/0804113a.shtml>> (consulta: 18/1/2019).

GOBIERNO VASCO (2018a): Revisión Parcial del PTS de creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales de la CAPV, en lo relativo a los grandes centros comerciales. Avance. Disponible en: <http://www.euskadi.eus/web01-a3lurral/es/contenidos/informacion/ptsa/es_1171/indice_c.html> (consulta: 18/1/2019).

GOBIERNO VASCO (2018b): Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV. Documento Aprobación Inicial. Disponible en: <http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/dots/es_1165/adjuntos/APROBACION%20INCIAL/Diligencia%20de%20la%20Aprobaci%C3%B3n%20inicial%20de%20la%20revisi%C3%B3n%20de%20las%20DOT.pdf> (consulta: 18/1/2019).

PARLAMENTO EUROPEO (2006): Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior. Disponible en: <<https://www.boe.es/doue/2006/376/L00036-00068.pdf>> (consulta: 18/1/2019).

PARLAMENTO VASCO (2016): Sobre la sentencia que anula algunas de las disposiciones del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales. Disponible en: <http://www.legebiltzarra.eus/fr_iniciac/DDW?W=INI_NUMEXP=%2710%5C11%5C02%5C01%5C0897%27> (consulta: 18/1/2019).

PARLAMENTO VASCO (2018a): Proposición No de Ley “En relación con el Plan Territorial Sectorial de Creación de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales”. Disponible en: <http://www.legebiltzarra.eus/ords/f?p=120:18:::NO:RP,RIR:P18_ID:60066> (consulta: 18/1/2019).

PARLAMENTO VASCO (2018b): Comparecencia de representantes del Gobierno para que procedan a realizar la presentación oficial de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2019. Disponible en:

<http://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pvgune_descargar/default/8fc15659-e2dd-4e2d-babc-be902825e39a> (consulta: 3/12/2018).

TRIBUNAL SUPREMO (2015): Sentencia 3866/2015. Disponible en: <<http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=7478307&links=&optimize=20150928&publicinterface=true>> (consulta: 18/1/2019).

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Plan Detallado de Chã das Caldeiras (Fogo, Cabo Verde):
Ordenación en un enclave de alto riesgo volcánico.

*Rafael Jesús Daranas Carballo **

*Juan Alberto Bercedo Bello ***

*Sixto Albelo Delgado ****

** Geógrafo – Gesplan ** Arquitecto – Gesplan *** Ingeniero de caminos, canales y puertos - Gesplan*

RESUMEN

La ordenación del núcleo poblacional de Chã das Caldeiras, enmarcada en una línea de cooperación internacional entre Cabo Verde y Canarias, se adapta a las características locales para lograr reducir el riesgo volcánico desde los factores relacionados con la vulnerabilidad y que son inherentes a la ordenación del territorio.

La necesidad de desarrollar un plan de ordenación cuyo principal contenido en materia de seguridad está dirigido a la protección de las personas, así como de sus bienes de producción y de sus activos culturales y ambientales, nace de la reiterada ocupación que se ha sucedido durante los últimos años y tras diferentes erupciones volcánicas en la caldera de Pico do Fogo. Esta reocupación está motivada principalmente por la cultura local, los medios de vida y las condiciones sociales de una población resiliente que convive con el riesgo y que ocupa el territorio de una manera irregular.

ABSTRACT

The land-use planning for Chã das Caldeiras, belongs to an international cooperation plan between Cabo Verde and Canary Islands and is adapted to the local features in order to implement volcanic risk reduction policy from vulnerability elements related due those are attached to the land use planning processes.

The need to develop a land use plan which main contents in security matters is addressed to people's protection just as their productive, cultural and environmental valuable assets arise from the repeated land occupation by volcanic eruptions during recent years in caldera 'Pico do Fogo'. The reoccupation planned is mainly driven by the local culture, lifestyle and social conditions of a resilient population that live with risks and occupy all the territory in an irregular manner.

Nota de los autores: para cualquier referencia de esta ponencia se tendrá en cuenta que la autoría de la misma incluye a: Sixto Albelo Delgado, Juan Alberto Bercedo Bello, Rafael Jesús Daranas Carballo, Virginia Vera García.

PALABRAS CLAVE

Chã das Caldeiras, resiliencia, planeamiento integrado, gestión del riesgo volcánico, vulnerabilidad, evacuación, Plano Detalhado, ordenación del territorio.

KEYWORDS

Chã das Caldeiras, resilience, integrated planning, volcanic risk management, vulnerability, evacuation, Plano Detalhado, land use planning.

1. INTRODUCCIÓN

La amenaza sismo-volcánica constituye, en Cabo Verde, uno de los principales factores de vulnerabilidad a nivel nacional, siendo Fogo la isla con mayor actividad volcánica histórica del archipiélago caboverdiano (Mileu N. et al, 2014). De las veintisiete erupciones históricas ocurridas en el Pico de Fogo, tres de ellas (1951, 1995 y 2014-2015) han afectado directamente la vida de la población asentada en Chã das Caldeiras (González Cárdenas E. et al, 2016).

Los primeros asentamientos humanos de Chã das Caldeiras se registran a partir de 1860 debido a la alta fertilidad que los suelos volcánicos tienen para la actividad agrícola, de esta forma, comienzan a aprovecharse los recursos naturales de la caldera para el desarrollo de actividades agrícolas y pecuarias. La vida en Chã das Caldeiras se caracteriza por el aislamiento físico del territorio, hasta que, a mediados de la década de los 70, se inaugura la carretera que dará acceso al interior de la caldera (Nunes A., 2015).

La primera de las erupciones volcánicas que afecta a la población de Chã das Caldeiras se inicia el 12 de junio de 1951, soterrando las primeras viviendas construidas, hecho que no detiene el crecimiento poblacional en la localidad.

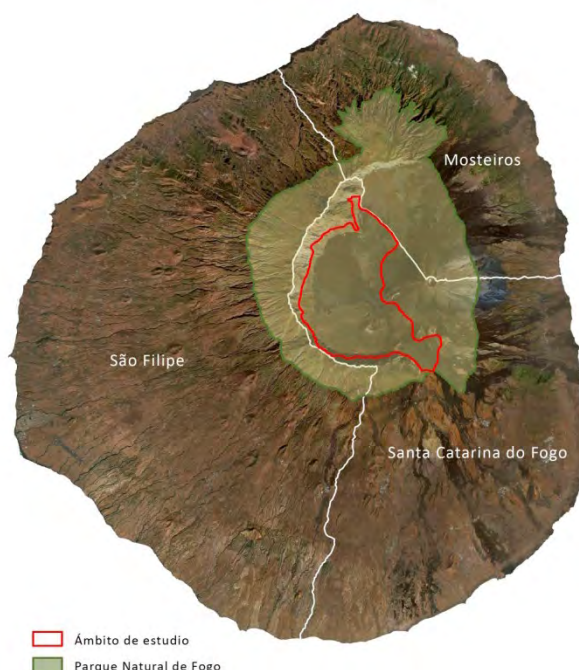
En abril de 1995 vuelve a ponerse a prueba la capacidad de resiliencia de los habitantes de Chã das Caldeiras, gran parte de la producción agrícola se ve afectada por la erupción volcánica. En cuanto a la población, las coladas de lava afectan especialmente a la zona de Portela, incluyendo servicios e infraestructuras públicas importantes, como la carretera de acceso, que al cubrirse por las lavas, deja a la población aislada.

Tras el desastre natural, a pesar de la escasez de abastecimientos de servicios públicos básicos (saneamiento, agua, salud, educación...) que, por decisión gubernamental, no son establecidos, Chã das Caldeiras sufre un aumento poblacional; el Censo de 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) ya establece 697 residentes, cifra que se verá incrementada notablemente en 2014, 1.007 habitantes según el Catastro Socioeconómico realizado por la Cámara de Santa Catarina do Fogo¹.

¹ El número preciso de individuos desalojados durante el 2014 resulta ambiguo dada la falta de concordancia entre los datos de las diferentes fuentes. Según los datos obtenidos de la Avaliação das Necessidades Pós-Desastre (PDNA) realizado para United Nations Development Programme (UNDP), se evacúa a un total de 964 habitantes; el Sistema de Cadastro Socioeconómico de la Cámara Municipal de Santa Catarina do Fogo (CMSCF), contabilizó 1.007 desalojados y el informe emitido por la Cruz Roja en el 2016, a 1.076

La última erupción tiene comienzo el 23 de noviembre de 2014, y supone el desalojo de la totalidad de residentes de Chã das Caldeiras. Se vieron afectadas el 24% de las tierras agrícolas e infraestructuras esenciales como la propia carretera que da acceso y el único pozo de agua que abastecía a la población (Gabinete de Reconstrução do Fogo, 2015).

A pesar de la recurrencia de las erupciones volcánicas sucedidas en los últimos siglos, la población de Chã das Caldeiras, cuya subsistencia depende, principalmente, de los terrenos agrícolas y del turismo, asume las destrucciones causadas por las coladas de lava como parte de la idiosincrasia del lugar y por tanto de su cultura y no renuncia a restablecer sus viviendas al pie del volcán.



Isla de Fogo, Cabo Verde. Fuente: Plan Detallado de Chã das Caldeiras, 2018

2. CONDICIONANTES PREVIOS

2.1. Condicionantes jurídicos


El plan se desarrolla bajo el régimen jurídico que establece la Ley de “Bases de Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico”, que regula las figuras de planeamiento territorial, que en función de su orden jerárquico son:

- Plan Director Municipal (PDM); Plan de Desarrollo Urbano (PDU); Plan Detallado (PD)

Siendo el PD la figura de planeamiento de mayor escala, la cual categoriza el suelo y otorga los parámetros necesarios para ocupar las áreas edificables dentro del ámbito de ordenación.

El comienzo de los trabajos estaba condicionado por la delimitación del ámbito de ordenación, ya que el Reglamento Nacional de Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico limita a 60 hectáreas el área de ordenación de los PD.



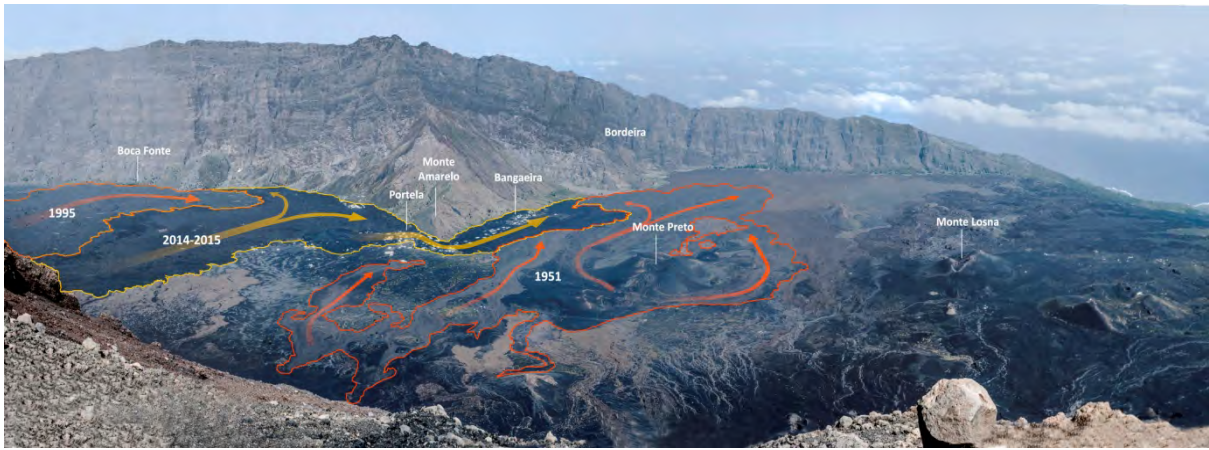
 Ámbito de Plan Detallado de Chã das Caldeiras

Ámbito de Ordenación del PDCC en relación con la Caldera de Pico do Fogo
Fuente: Plan Detallado Chã das Caldeiras, 2018

2.2. Condicionantes de seguridad

En la última erupción fueron detectadas diferentes deficiencias en cuanto al sistema de manejo de emergencias, tanto relacionadas con la falta de recursos y con la organización para la evacuación, como con los problemas derivados de la falta de planeamiento urbano. Los sistemas de comunicación fallaron y la vía principal de acceso quedó cortada en las primeras horas de la erupción. La ausencia de una segunda vía de escape rodada hacia el norte provocó que la evacuación tuviera que supeditarse a la apertura de una pista temporal a través de la caldera. Para ello se rehabilitó un camino perimetral en la base da la Bordeira, en la que se abrieron nuevos tramos a medida que las diferentes coladas lo fueron sepultando (Gabinete de Reconstrução do Fogo, 2015).

La baja velocidad de desplazamiento de la lava, la ausencia de gran cantidad de depósitos de cenizas y piroclastos, y la lejanía de la boca eruptiva, fueron determinantes a la hora de poder desalojar a la población sin registrar ningún fallecimiento (González Cárdenas E. et al, 2016).



Evolución de las coladas por años. Fuente: Plan Detallado de Chã das Caldeiras, 2018

Estudios provenientes del campo científico, han puesto de manifiesto mapas de peligrosidad volcánica, empleando imágenes de alta resolución satelital, completados con datos de cámaras ópticas, seleccionando varias ubicaciones principales para efectuar un escáner (N. Richter et al, 2016).

Los trabajos han servido para cartografiar con precisión las coladas del 2014-2015, especialmente observando los espesores que promediaron 8,9 m, llegando alcanzar un espesor máximo de 35 m cerca de la fisura. Asimismo, también fue observado un notable espesor de 25 m aproximadamente a 4 km de distancia de la fisura, en un área de estancamiento de las coladas ubicadas al oeste del núcleo de Portela, mientras que el espesor máximo en Portela y Bangaeira es de 8-9 m. De acuerdo a los resultados de este estudio, la erupción de 2014-15 fue comparable en volumen al área cubierta por la erupción de 1995.

La conclusión más significativas que establece este estudio es que la probabilidad de que un flujo de lava que afecte a los núcleos de Chã no ha decrecido notablemente. Concretamente, las localidades de Portela y Bangaeira continúan aun en un alto nivel de peligrosidad, así como el flanco este del Volcán. Tanto en el escenario general de Fogo, como el específico de Pico Pequeno, continúan manteniendo una alta peligrosidad ante un futuro flujo de lava.

2.3. Condicionantes sociales

A pesar del alto riesgo que implica la ubicación de un asentamiento en el interior de la caldera, y de los esfuerzos por parte de las instituciones gubernamentales actuales y pasadas para detener esta situación, las condiciones económicas, sociales y culturales de los habitantes de Chã das Caldeiras les lleva a restablecerse recurrentemente en este emplazamiento. La convivencia con la amenaza volcánica y la alta resiliencia frente a las catástrofes que el mismo genera, forman parte intrínseca de la identidad de la población residente en Chã das Caldeiras.

El proceso de reimplantación, hasta ahora no ha tenido en cuenta ningún planeamiento urbano, ni la normativa vigente de ordenación municipal o de protección del Parque Natural, ni ha existido control técnico en la ocupación de viviendas afectadas por las erupciones, generando una problemática añadida.

Gran parte de las construcciones no cuentan con infraestructuras básicas o servicios necesarios, tampoco responden por lo general a criterios de integración paisajística. Esto repercute negativamente, tanto en las condiciones de habitabilidad y seguridad de la población residente, como al equilibrio paisajístico con el entorno natural, circunstancia que afecta directamente al atractivo turístico, devaluando y comprometiendo el desarrollo económico sostenible vinculado al sector.



Estado actual núcleo de Portela. Fuente: Plan Detallado de Chã das Caldeiras, 2018

2.4. Condicionantes paisajísticos y medioambientales

El patrimonio de Chã das Caldeiras se constituye, principalmente, por el Parque Natural de Fogo², cuyo paisaje y biodiversidad hacen del lugar un importante punto de interés a nivel geológico y ecológico. Indudablemente se identifican zonas donde los elementos geomorfológicos presentes deberían motivar su protección integral. Son estos elementos geomorfológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una valoración especial con el objetivo de preservarlos de la acción humana.

En cuanto al patrimonio cultural, en Chã das Caldeiras ha existido siempre una importante representación de la arquitectura tradicional de la Isla do Fogo: sobre el malpaís de la caldera se sitúan los *funcos*; viviendas rurales de planta circular, construidas con piedra volcánica y con cubiertas cónicas de colmo u hormigón, que albergan un espacio único en la mayoría de los casos.

2.5. Condicionantes institucionales

El Consejo de Ministros de la República de Cabo Verde dictó la Resolución nº 13/2017: “Refuerzo de las medidas integradas de gestión del Parque Natural do

² Creado por el Decreto Ley nº 3/2003, de 24 de Febrero, que establece el régimen jurídico de los espacios naturales y con Plan de Gestión aprobado, mediante Resolución 20/2010.

Fogo”, y la Resolución nº126/2017 de Refuerzo del sistema de vigilancia de las edificaciones y de la explotación de los recursos naturales en el Parque Natural do Fogo” teniendo en cuenta la creación de condiciones para la implantación del Plan Detallado de Chã das Caldeiras y del Plan de Gestión del área protegida. Igualmente, mediante Orden Ministerial (Portaria) nº 22/2017, fueron publicadas las Medidas Preventivas para la elaboración del Plan Detallado de Chã das Caldeiras.

A pesar de que no se recomienda el asentamiento poblacional en una zona de este tipo, todos los Instrumentos de ordenación y desarrollo territorial, superiores al PDCC, contemplan el núcleo poblacional de Chã das Caldeiras, reconociendo el asentamiento humano. Asimismo, también las resoluciones institucionales del país post-eruptivas fijan las condiciones para la implantación del Plan Detallado de Chã das Caldeiras.

2.6. Condicionantes cartográficos, toma de datos y constitución del equipo

Para desarrollar los trabajos de ordenación con garantías suficientes, era necesario conocer la nueva realidad topográfica generada tras la última erupción, para lo cual se precisaba disponer de cartografía de alta precisión. Con este objetivo, se realizó un levantamiento fotométrico que permitió disponer de la cartografía y de una ortofoto de alta resolución.

Con respecto a la recogida de datos en campo, se empleó una aplicación móvil que permite georeferenciar un punto en el territorio asociado a un formulario de toma de datos, que una vez finalizada la vista se exportó al sistema de información geográfica (SIG). Este formulario solicitaba, principalmente, información sobre el estado de la edificación, el número de habitantes y el número de habitaciones destinadas a pernoctaciones turísticas.

Corresponde al Instituto Nacional de Gestión del Territorio (INGT) y a Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental (GESPLAN) la redacción del Plan Detallado de Chã das Caldeiras (PDCC), así como, posteriormente, la elaboración de los estudios técnicos para la ejecución de la red viaria local y de los espacios libres, siempre bajo la supervisión directa del Ministerio de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Vivienda de Cabo Verde. Todo ello bajo la necesaria coordinación interadministrativa con el gabinete técnico del Parque Natural do Fogo y de la Cámara Municipal de Santa Catarina do Fogo.

Se constituye para la redacción del Plan un equipo internacional conformado por parte del INGT y de GESPLAN, acompañado de una serie de asesores externos que permitan llevar los trabajos bajo las indicaciones precisas y de especialización que exige situación³.

CRITERIOS DE ORDENACIÓN Y PROYECTUALES

Ante la decisión de vivir en un área con riesgo volcánico, se considera imprescindible la toma de conciencia del riesgo y generar un conjunto de medidas

³ Véase componentes del equipo redactor en el Anexo

y acciones orientadas a reducirlo, de acuerdo al marco de acción internacional para la reducción del riesgo de desastres, Marco de Sendai 2015-2030.

Dichas medidas aumentan la capacidad de gestión del riesgo, incidiendo en los factores relacionados con la vulnerabilidad y que son inherentes a la ordenación del territorio, en concreto a la planificación del suelo. Por tanto, aunque el proyecto no puede actuar sobre cuestiones como la preparación de la población, la mejora de la alerta temprana o la planificación de las emergencias, contempla conceptos vinculados a la evacuación. Referidos, éstos, a cuestiones de movilidad, de capacidad de carga de la población, al sistema de espacios públicos y la tipología habitacional.

Uno de los objetivos principales del Plan Detallado es: “Establecer la ordenación en base a las necesidades de evacuación y de respuesta para reducir el riesgo volcánico” (Plan Detallado de Chã das Caldeiras, 2018), cuestión que se vincula al objetivo 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Urbano Sostenible de Naciones Unidas, el cual propone “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Así pues, el Plan Detallado tiene por objeto la planificación urbanística del ámbito en el que se encuentran las localidades de Portela y Bangaeira, desde el punto de vista de la evacuación en caso de una posible situación de emergencia volcánica.

Por otro lado, el Plan pretende evitar que continúe el impacto que los actuales procesos edificatorios están causando sobre el medio, así como mejorar las condiciones de habitabilidad y de integración paisajística de las viviendas ya construidas. Para ello, se fija una capacidad de carga máxima, entendida como el número total de habitantes, tanto residentes como turistas, que podrá haber en el ámbito de ordenación. El Plan establece distintos escenarios en función del crecimiento desde la población actual hasta el límite de carga máximo.

2.7. Ordenación del Plan Detallado de Chã das Caldeiras

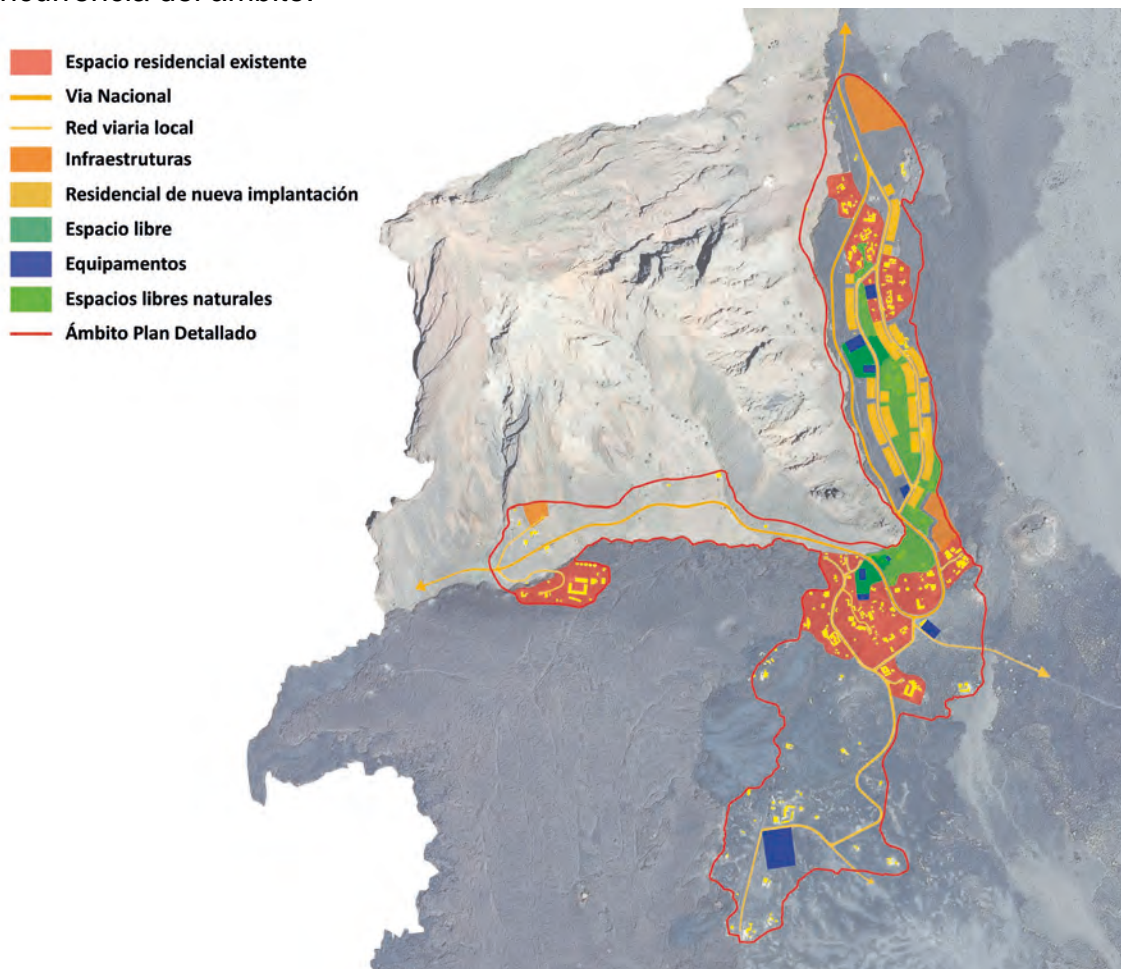
En el proceso de ordenación de los núcleos de Portela y Bangaeira, el primer paso fue establecer un ámbito de ordenación que pudiera incluir la mayoría de las edificaciones existentes, sin sobrepasar las 60 Ha que establece el Reglamento.

Al mismo tiempo, la población requería de una serie de infraestructuras, dotaciones y equipamientos, que diesen respuesta a sus necesidades, supliendo las pérdidas en el último episodio eruptivo. Así, como establecer un área en la que implantar un número de nuevas viviendas y establecer parámetros vinculados a la sostenibilidad, al crecimiento edificatorio y a la integración paisajística de las ya existentes.

Para ello, mediante el Plan Detallado se desarrolló una estrategia definida desde el punto de vista del riesgo y un más que probable escenario de evacuación de la propia población.

Esta estrategia plantea la creación de una vía principal, de carácter nacional, que conecta estos núcleos de población con el exterior de la zona de riesgo en el menor tiempo posible a través de dos rutas de evacuación alternativas.

Por otro lado, se establecen dos espacios libres públicos, situados de manera que la distancia máxima a recorrer hasta ellos, desde cualquier punto en el interior del ámbito, no supera los 500 m o cinco minutos a pie. Éstos, además de servir como espacios de relación, fomentando la cohesión social, actúan como puntos de encuentro para la población y los servicios de emergencias, vinculándose de manera directa a la vía principal de evacuación y a las dotaciones de mayor concurrencia del ámbito.



Esquema de Ordenación. Fuente: Plan Detallado de Chã das Caldeiras, 2018

En cuanto a las viviendas de nueva implantación, en el propio Plan Detallado se desarrollan unas tipologías residenciales que se adaptan a las necesidades de cada núcleo familiar, permitiendo el crecimiento de éstas mediante el anexo de módulos. Al mismo tiempo, dicha tipología se estudia para que obedezca a los criterios de evacuación e integración paisajística. Por un lado, cada estancia posee una salida directa al exterior y por otro, los materiales empleados para su ejecución son propios del lugar, evitando que se generen elementos residuales que deterioren el paisaje natural, en el supuesto de una nueva erupción.



Tipología residencial propuesta y orientativa. Fuente: Plan Detallado de Chã das Caldeiras, 2018

2.8. Estudios técnicos para la ejecución de los espacios libres y red viaria

Por otro lado, los estudios técnicos para la ejecución de los espacios libres y de la red viaria local, se enfocan desde el punto de vista en el que la ejecución de los mismos sea lo más sostenible posible, adaptándose a los escasos medios mecánicos de los que se dispone, a las posibilidades económicas y a la incertidumbre temporal que existe para dichas infraestructuras. Para ello, uno de los principales criterios para su ejecución es una eficiente adaptación a la orografía existente, así como la utilización de materiales y vegetación propios del lugar.



Planta espacio libre de Bangaeira. Fuente: Proyecto técnico Espacio libre de Bangaeira, 2018

2.9. Proyecto de desarrollo integrado de Chã das Caldeiras

Tras la aprobación del Plan Detallado y como apoyo para el desarrollo integrado de los proyectos vinculados a las infraestructuras, las dotaciones y las viviendas que éste establece, así como a los estudios técnicos de los espacios libres, el Gobierno de Cabo Verde en colaboración con el M_EIA (Mindelo_Escola Internacional de Arte) constituyó el *Gabinete técnico de apoyo al PDCC*.

Una de las bases del plan y de los estudios técnicos, dada la posible reiteración de las erupciones volcánicas, fue pretender que la población local participase de los procesos, criterios y determinaciones tanto urbanísticas como constructivas, concienciándola sobre la importancia de tener en cuenta el riesgo, la integración paisajística y los parámetros de sostenibilidad, lo que facilitaría, en caso de un nuevo escenario posteruptivo y suponiendo que se repitieran una vez más las fases de autoconstrucción, que éstas se realizaran bajo criterios ya incorporados de sostenibilidad y reducción de la vulnerabilidad.

La población de Chã, cedió una adificación al gabinete, para que realizara las labores de acompañamiento y asesoramiento vinculadas al trabajo descrito, que además, sirve como taller para investigar de forma conjunta sobre los materiales locales y las técnicas constructivas vinculadas a las prácticas tradicionales.



Oficina-taller del Gabinete técnico de apoyo al PDCC en Chã das Caldeiras. Fuente: Elaboración propia

3. CONCLUSIONES

La realización por parte del equipo técnico, de forma correlativa y unitaria, del proyecto de ordenación y de los estudios técnicos para el proyecto de ejecución ha permitido un desarrollo integrado y coherente del territorio.

La ordenación procura responder a unas necesidades político-sociales complejas y a unas condiciones socio-culturales, económicas y territoriales particulares, transformándolas en una oportunidad para lograr un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio en que se integra. Para ello, fue fundamental la fase de estudio y análisis por parte del equipo técnico, la cual se realizó desde el acercamiento y entendimiento local para, posteriormente, traducirse en la reinterpretación desde el conocimiento técnico de las soluciones concretas del lugar.

Para lograr una preparación real de la población frente a un riesgo, así como para lograr una mejor respuesta ante éste y una mejor recuperación y reconstrucción del núcleo en caso de necesidad, resulta fundamental que el planeamiento vaya acompañado de un plan específico de mitigación de los riesgos en el que puedan implementarse aquellas medidas que son propias de la protección civil.

No obstante, el Plan Detalhado de Chã das Caldeiras, cumplió con su finalidad última, que consistía en equipar al núcleo poblacional con las dotaciones e infraestructuras de interés público, que se perdieron durante el último episodio eruptivo de Chã das Caldeiras en 2014-2015, esta vez, cumpliendo además con los criterios de reducción de la vulnerabilidad, lo que ha supuesto un hecho inédito en las experiencias de planeamiento llevadas a cabo hasta ahora por Gesplan.

Actualmente y bajo la coordinación del Gabinete técnico de apoyo al PDCC, la población de la localidad está realizando los trabajos de construcción de los primeros equipamientos para dar respuesta a las necesidades de una población que no concibe establecerse en otro lugar más que en el interior de la caldera de Pico do Fogo.

ANEXO

Créditos del Equipo redactor del Plan Detallado y Estudios Técnicos.

Equipo Técnico de Gesplan

| | |
|---|-------------------------------|
| Responsable de Desarrollo Exterior y Arquitecto: | Ramón Guerrero Arroyo |
| Responsable Ordenación del Territorio y Jurídica: | Esther Rodríguez Medina |
| Jefe de Proyecto y Geógrafo: | Rafael Jesús Daranas Carballo |
| Arquitecto: | Juan Alberto Bercedo Bello |
| Arquitecto: | Pedro Apeles Díaz Ortiz |
| Arquitecta: | Virginia Vera García |
| Arquitecto: | Jorge Duque Arimany |
| Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos: | Sixto Albelo Delgado |
| Jurídica: | Concepción Ule Delgado |
| Arquitecto Técnico: | Javier Pérez Meneses |
| Delineante: | Tomás Domínguez Hernández |
| Delineante: | Yolanda Cabrera Hernández |
| Delineante: | Sara Díaz Moro |

Equipo Técnico Colaborador de Gesplan

| | |
|---|------------------------------|
| Geógrafo, asesor en materia de riesgo de desastres: | Jaime Díaz Pacheco |
| Química y asesora en materia de vulcanismo: | Samara Dionis Delgado |
| Asesoramiento jurídico: | Villodre & Bencomo Uabogados |
| Traducción del castellano al portugués: | Eva Miriam Ribeiro |
| Vuelo fotogramétrico: | Geoavance, S.L. |

Equipo Técnico Nacional:

| | |
|--|-------------------|
| Presidente y geógrafa INGT: | Ilce Amarente |
| Concejala de Urbanismo de CMSCF: | Adileusa Montrond |
| Coordinador nacional y geógrafo INGT: | Carlos Tavares |
| Arquitecta INGT: | Helga Vicente |
| Arquitecta INGT: | Mira Évora |
| Ingeniero INGT: | Luis Moreira |
| Artista plástico, diseñador y profesor do M_EIA: | Leão Lopes |
| Biólogo Parque Natural de Fogo: | Herculano Dinis |

BIBLIOGRAFÍA

Cabo Verde. DL 1/2006, de 13 de febrero, de Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico (LBOTPU). Boletín Oficial da República de Cabo Verde, 13 de febrero de 2006, nº 7, pp. 170 a 181.

Cabo Verde. Lei 6/2010, de 21 de junio, Altera o Decreto-Legislativo 1/2006, de 13 de febrero, que establece as Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico (LBOTPU). Boletín Oficial da República de Cabo Verde, 10 de junio de 2010, nº 23, pp. 796 a 812⁴.

Cabo Verde. Decreto-Lei nº43/2010, de 27 de setembro, que aprova o Regulamento Nacional de Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico.(RNOTPU) (Boletín Oficial da República de Cabo Verde de 27 de Setembro de 2010, nº 37⁵.

Cabo Verde. Lei nº60/VIII/2014, de 23 de abril, que estabelece o regime das operações urbanísticas, designadamente, o loteamento, a urbanização, a edificação, e a utilização e conservação de edifícios. Boletín Oficial da República de Cabo Verde, ⁶ Boletín Oficial da República de Cabo Verde, 23 de abril de 2014, nº 28, pp. 904 a 932⁷.

Cabo Verde. Resolução 20/2010, de 19 de abril, por el que se aprueba el Plano de Gestão do Parque Natural de Fogo. Boletín Oficial da República de Cabo Verde, 19 de abril de 2010, nº 15, pp 370 a 376.

Cabo Verde. Portaria 22/2013, de 28 de marzo, por el que se ratifica o Plano Director Municipal (PDM) de Santa Catarina do Fogo. Boletín Oficial da República de Cabo Verde, 28 de marzo de 2013, nº 16, pp. 416 a 443.

Cabo Verde. Lei 28/VIII/2013, de 10 de abril, de la Directiva Nacional de Ordenamento do Território (DNOT) Boletín Oficial da República de Cabo Verde, 10 de abril de 2013, nº 19, pp. 1918 a 1920.

⁴ A día de hoy actualizada por el Decreto – Legislativo nº4/2018 procede á segunda alteração ao Decreto-Legislativo 1/2006, de 13 de febrero, que establece as Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico (LBOTPU). Boletín Oficial da República de Cabo Verde, 06 de julio de 2018, nº 45, pp. 1177 a 1191.

⁵ A día de hoy actualizada por la Lei n 61/2018 procede á primeira alteração do Decreto-Lei n °43/2010, de 27 de setembro, que aprova o Regulamento Nacional de Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico . Boletín Oficial da República de Cabo Verde, 10 de dezembro de 2018, nº 81, pp. 1956 a 2002

⁶ A día de hoy actualizada por la Ley 42/IX/2018 procede á primeira alteração da Lei nº60/VIII/2014, de 23 de abril, que estabelece o regime das operações urbanísticas, designadamente, o loteamento, a urbanização, a edificação, e a utilização e conservação de edifícios. Boletín Oficial da República de Cabo Verde, 05 de dezembro de 2018, nº 79, pp. 1177 a 1191.

⁷ A día de hoy actualizada por el Decreto – Legislativo nº4/2018 procede á segunda alteração ao Decreto-Legislativo 1/2006, de 13 de febrero, que establece as Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico (LBOTPU). Boletín Oficial da República de Cabo Verde, 06 de julio de 2018, nº 45, pp. 1177 a 1191.

Cabo Verde. Portaria nº13/2018 de 27 de abril de 2018 por el que se ratifica el Plano Detalhado de Chã das Caldeiras. Boletín Oficial da República de Cabo Verde, 27 de abril de 2018, nº 24, pp. 559 a 571.

CORREIA GUEDES, M. (2011): *Arquitetura Sustentável em Cabo Verde Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Portugal.*

GABINETE DE RECONSTRUÇÃO DO FOGO (coord.) (2015): “Avaliação das Necessidades Pós-Desastre: Erupção vulcânica no Fogo 2014-2015” Recuperado de https://www.gfdr.org/sites/default/files/PDNA_CV_REPORT_WEB_PT.PDF

GONZÁLEZ CÁRDENAS, M., BECERRA RAMÍREZ, R., DÓNIZ PÁEZ, F., ESCOBAR LAHOZ, E. y GOSÁLVEZ REY, R. (2015): “La erupción de la Isla de Fogo (Cabo Verde) 2014-2015 y la gestión del riesgo volcánico”. Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio. Universidad Castilla La Mancha. Departamento de Geografía e Historia. Universidad de La Laguna. Grupo de Investigación GEOVOL-UCLM.

HERNÁNDEZ-GUTIÉRREZ, L.E. y SANTAMARTA, J.C. (2015): *Ingeniería Geológica en Terrenos Volcánicos*. Ilustre Colegio Oficial de Geólogos, Madrid.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES (2016): “Emergency Plan of Action Final Report Cape Verde /Sahel: Volcano (Fogo)” Reliefweb Recuperado de <https://reliefweb.int/report/cabo-verde>

LOPES, L. (2001): *Manual básico de construção: Guia ilustrado para a construção de habitação*. Gráfica do Mindelo, Lda., Cabo Verde.

MILEU, N., FONSECA, J., ZÉZERE, J.L., LOPES, A., NEVES, M., SOUSA, C. (2014): “Análise e Cartografia da perigosidade em Cabo Verde”. Naciones Unidas-Cabo Verde.

NUNES, A. (2015): *Chã das Caldeiras: História, cultura e potencialidades*. Gráfica Jovem, Lda., Cabo Verde.

OVCV/INVOLCAN (2014): “Relatório sobre a erupção vulcânica da Ilha do Fogo” UNICV, Cabo Verde Recuperado de <http://www.unicv.edu.cv/>

RAMOS, M. A. (2012): *Colectânea de Legislação - Direito do Urbanismo*. Imprensa Nacional de Cabo Verde, SA. MIOTH, Cabo Verde.

RICHTER, N., FAVALLI, M., DE ZEEUW-VAN DALFSEN, E., FORNACIAI, A., DA SILVA FERNANDES, R., PÉREZ, N., LEVY, J., SOLVA VICTÓRIA, S. y WALTER, T. (2016): “Lava flow hazard at Fogo Volcano, Cabo Verde, before and after the 2014–2015 eruption” *Nat. Hazards Earth Syst. Sci.*, 16, pp. 1925 a 1951.

PLAN DETALLADO DE CHÃ DAS CALDEIRAS, ORDENACIÓN EN UN ENCLAVE DE ALTO RIESGO VOLCÁNICO.

ÁREA TEMÁTICA A. La Ordenación y Gestión integrada del Territorio cara al Horizonte del 2030

Rafael Jesús Daranas Carballo_Geógrafo - Gesplan

Juan Alberto Bercedo Bello_Arquitecto - Gesplan

Sixto Albelo Delgado_Ingeniero de caminos, canales y puertos - Gesplan

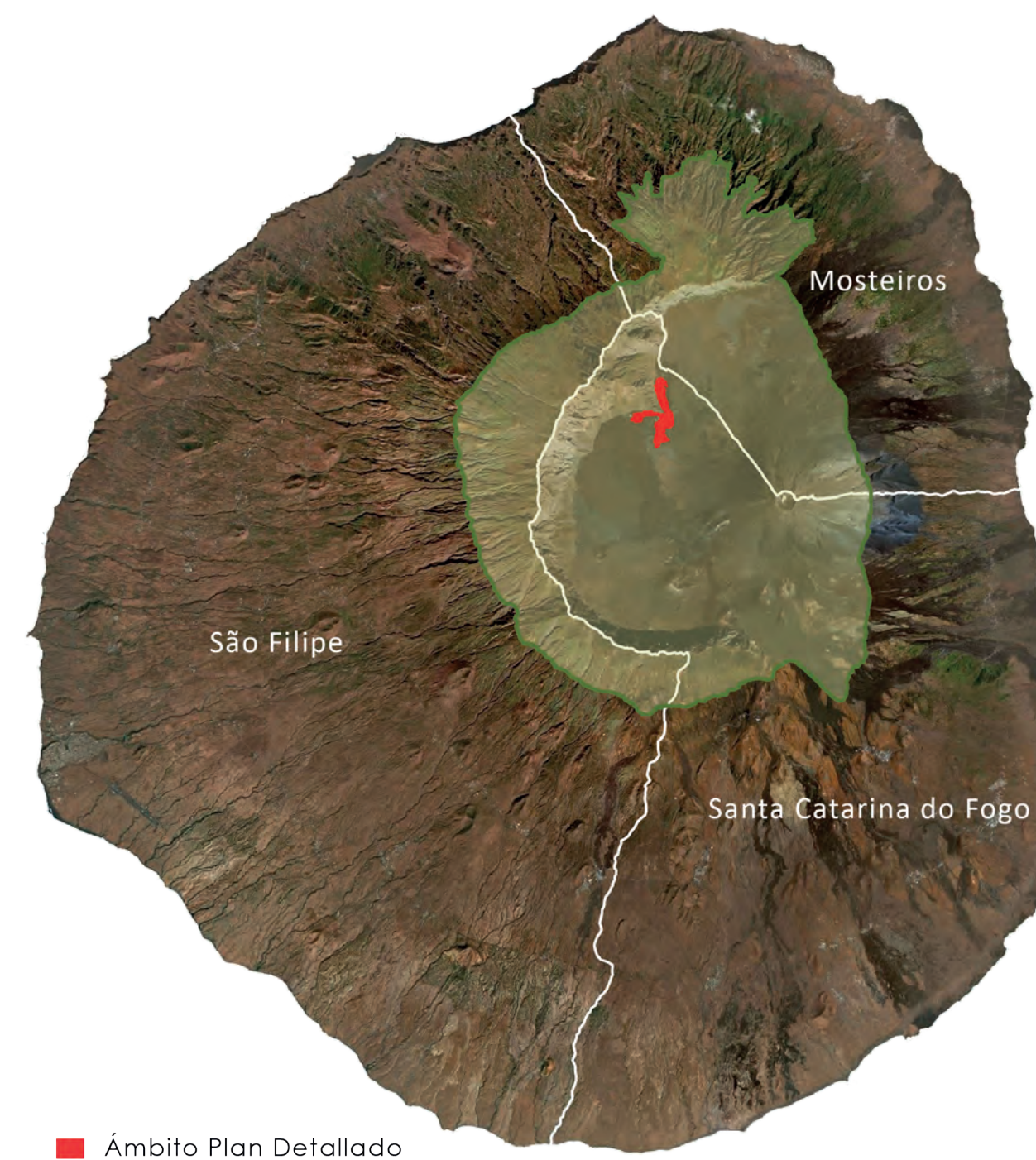
Virginia Vera García_Arquitecta - Gesplan

La ordenación del núcleo poblacional de Chã das Caldeiras, enmarcada en una línea de cooperación internacional entre Cabo Verde y Canarias, se adapta a las características locales para lograr reducir el riesgo volcánico desde los factores relacionados con la vulnerabilidad y que son inherentes a la ordenación del territorio.

La necesidad de desarrollar un plan de ordenación cuyo principal contenido en materia de seguridad está dirigido a la protección de las personas, así como de sus bienes de producción y de sus activos culturales y ambientales, nace de la reiterada ocupación que se ha sucedido durante los últimos años y tras diferentes erupciones volcánicas en la caldera de Pico do Fogo. Esta reocupación está motivada principalmente por la cultura local, los medios de vida y las condiciones sociales de una población resiliente que convive con el riesgo y que ocupa el territorio de una manera irregular.

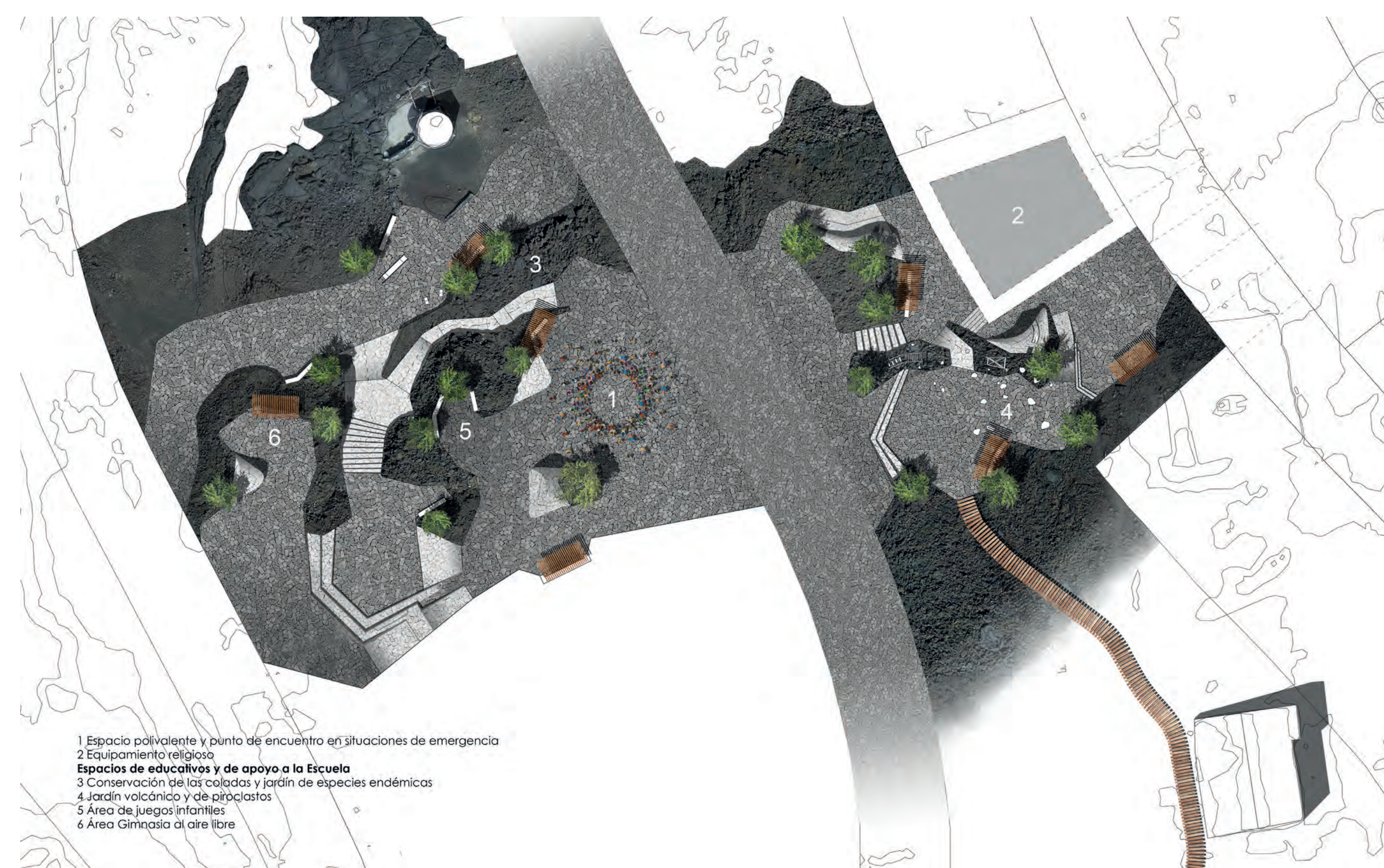
Por ello el desarrollo integrado de Chã das Caldeiras engloba las siguientes directrices:

- Plan de ordenación en una zona de alto riesgo volcánico.
- Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- Reducir el riesgo volcánico desde los factores relacionados con la vulnerabilidad y que son inherentes a la ordenación del territorio.
- Lograr cohesión entre los planes de ordenación y los proyectos de desarrollo territorial para lograr un desarrollo integrado.



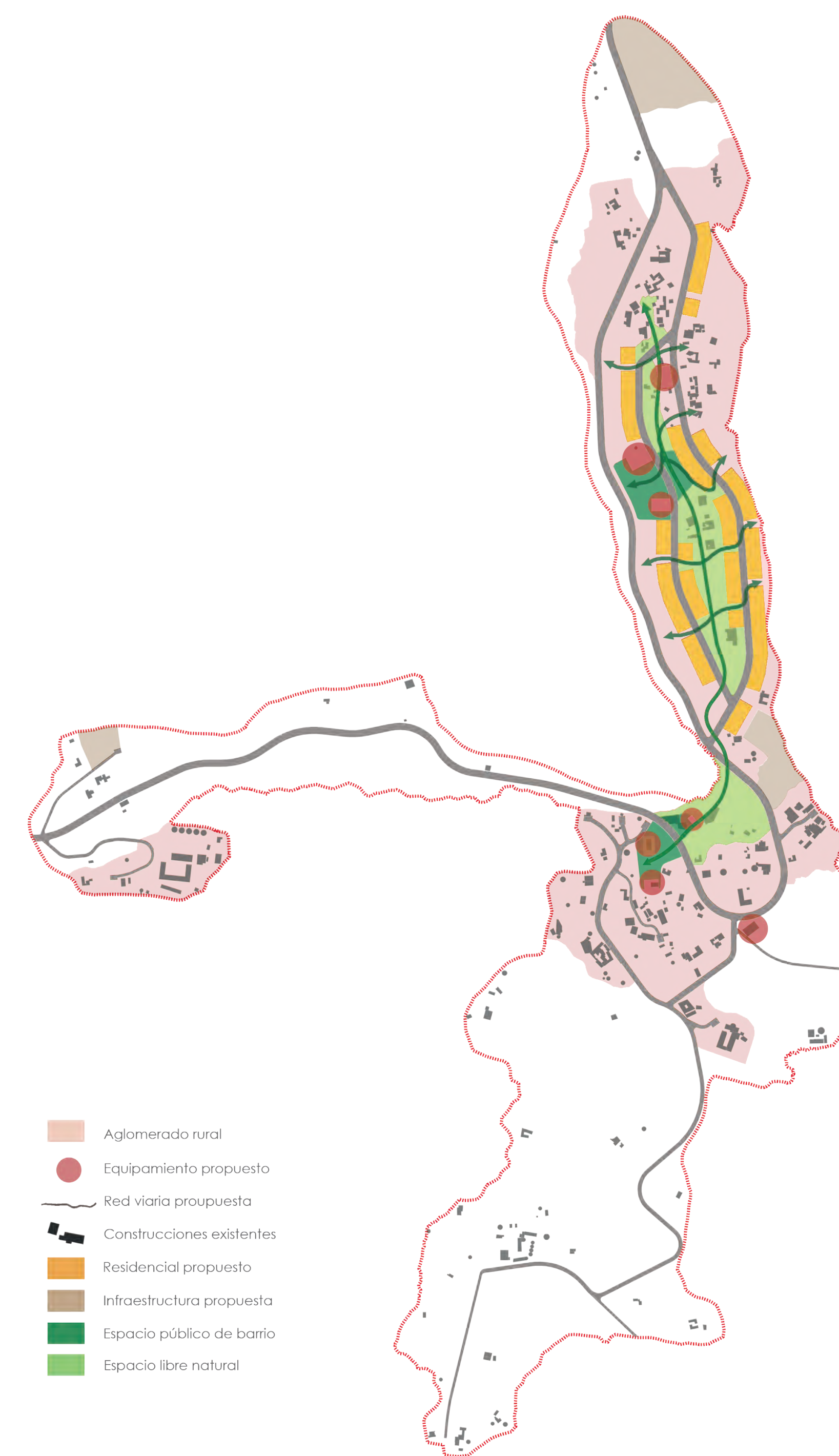
■ Ámbito Plan Detallado
■ Parque Natural de Fogo

ISLA DE FOGO, CABO VERDE.



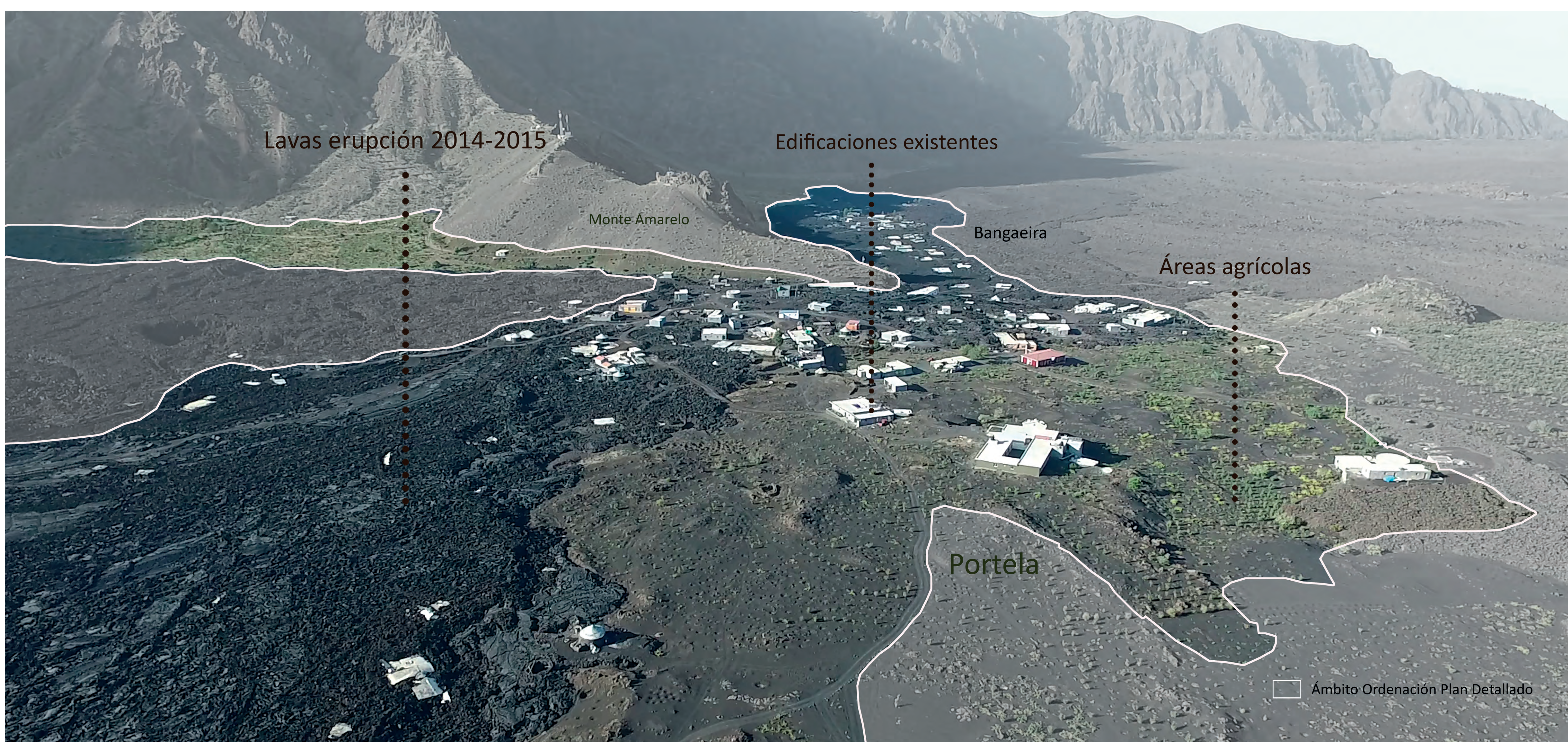
1 Espacio polivalente y punto de encuentro en situaciones de emergencia
2 Equipamiento religioso
Espacio de educativos y de apoyo a la Escuela
3 Conservación del taludado y jardín de especies endémicas
4 Jardín volcánico y de abstracción
5 Área de juegos infantiles
6 Área gimnasio al aire libre

Esquema planta estudio técnico de Espacio libre público de Bangaeira



■ Aglomeración rural
● Equipamiento propuesto
— Red viaria propuesta
— Construcciones existentes
■ Residencial propuesto
■ Infraestructura propuesta
■ Espacio público de barrio
■ Espacio libre natural

Esquema ordenación Plan Detallado Chã das Caldeiras



Lavas erupción 2014-2015

Edificaciones existentes

Monte Amarelo

Bangaeira

Áreas agrícolas

Portela

□ Ámbito Ordenación Plan Detallado

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

La actividad urbanística en la ciudad consolidada

*José Vicente Gregori Ferrer **

Arquitecto coordinador del equipo encargado de la Revisión de la Ordenación Pormenorizada de València

RESUMEN

El Ayuntamiento de València ha aprobado un Plan Especial de Directrices de Calidad Urbana, que supone un marco de revisión del planeamiento urbanístico desde la cultura de la actividad urbanística en la ciudad consolidada, en base a la implantación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030, la limitación de la ocupación de suelo y la mejora de la ciudad existente mediante actuaciones de regeneración urbana.

No incrementar la ocupación de suelo y mejorar la calidad de vida en la ciudad consolidada sobre el equilibrio dotacional, la habitabilidad del espacio público y el acceso a la vivienda, son las bases de este documento marco de planeamiento.

ABSTRACT

The City Council of Valencia has approved a Special Plan for Urban Quality Guidelines, which is a framework for reviewing urban planning from the urban activity in the consolidated city, based on the implementation of the Sustainable Development Goals contained in the 2030 Agenda, the limitation of land occupation and the improvement of the existing city through urban regeneration actions.

Not increasing the occupation of land, improving the quality of life in the consolidated city base on public facilities balancing, the habitability of public space and access to housing, are the basis of this planning framework document.

PALABRAS CLAVE

actividad urbanística, equilibrio dotacional, espacio público, proximidad, habitabilidad, sostenibilidad, participación, intervenciones.

KEYWORDS

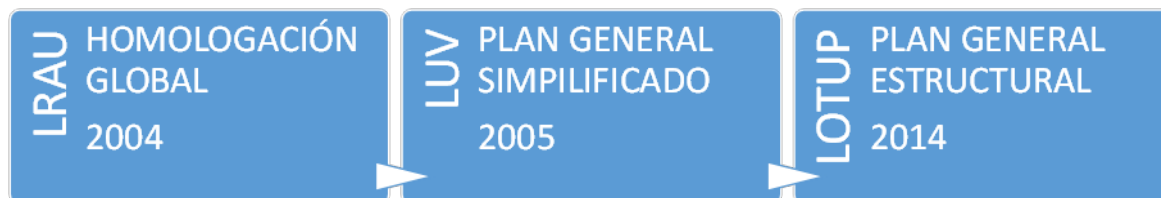
urban activity, dotacional equilibrium, public space, proximity, habitability, sustainability, participation, interventions

** María José García Jiménez, María José Belén Hernández Nieto, Ana Tomás Estellés, arquitectas redactoras de la Revisión de la Ordenación Pormenorizada de València*

1. ANTECEDENTES

1.1. Revisión del planeamiento de la ciudad

Desde el año 2004, València está inmersa en un proceso de revisión de su planeamiento, centrado en su ordenación estructural y ajustando el documento en cada momento a la legislación urbanística vigente.



Enmarcado en este proceso, en el año 2016, se inicia la revisión de la ordenación pormenorizada.

1.2. Contexto

Debemos recalcar el contexto en el que se están desarrollando estos trabajos de revisión derivado de:

- Una cultura urbanística de ensanche.
- La prácticamente nula experiencia de intervención urbanística en la ciudad consolidada, que se ha centrado en actuaciones de índole patrimonial o en actuaciones puntuales de reforma interior de la mano del sector privado ligadas a operaciones inmobiliarias, y
- Por último y no menos importante que al contrario de las intervenciones de crecimiento, que afectan al suelo, en las intervenciones sobre la ciudad consolidada se afecta a personas, por lo que debe disponerse de criterios claros, transparentes y consensuados que garanticen un incremento de la calidad de vida de los ciudadanos

1.3. Competencias

Por otra parte, la Conselleria, desde su competencia, está elaborando Planes de Acción Territorial (Huerta, Metropolitano, y de Infraestructura Verde del Litoral) de gran incidencia sobre las determinaciones de la estructura territorial de València. Cada Administración, tiene un ámbito competencial, correspondiendo a la Conselleria la elaboración de los planes territoriales y la aprobación definitiva del Plan General Estructural y al Ayuntamiento la elaboración de éste y la elaboración y aprobación del Plan de Ordenación Pormenorizada.

2. UN NUEVO ENFOQUE

Tradicionalmente el proceso de planeamiento ha seguido un patrón jerárquico en base a la elaboración de planes territoriales, estructurales y pormenorizados, pero este esquema responde al tradicional urbanismo de crecimiento.

Ante la perspectiva de no incrementar la ocupación de suelo y centrar la actividad urbanística sobre la ciudad consolidada, es necesario tener un nuevo enfoque, para lo cual partimos de:

2.1. Escalas

En la ciudad de València confluyen tres escalas: la INSTITUCIONAL como capital de la Comunidad Valenciana, la METROPOLITANA dada su capacidad de influencia en el entorno (área funcional) y la VECINAL como suma de barrios.

La compatibilidad de estas tres escalas es fundamental para conseguir un equilibrio entre la trama urbana y el uso que en la ciudad se da de cada una de estas escalas.

Además, hemos de tener en cuenta la superposición que se produce entre los elementos de escala de ciudad y la escala de barrio, como por ejemplo en instalaciones y equipamientos dimensionados para la toda la ciudad, pero implantados en un barrio cuya trama urbana no es compatible en muchas ocasiones con las necesidades requeridas por esas instalaciones o equipamientos.



2.2. Repensar la ciudad desde la proximidad

A diferencia del urbanismo de crecimiento en el que se afecta al suelo, cuando trabajamos en la ciudad consolidada afectamos a personas, a maneras de vivir, al funcionamiento de la ciudad, por lo que debemos tener en consideración muchos parámetros y circunstancias que se dan sobre la ciudad y que determinan su configuración.

La ciudad se construye por superposición, es dinámica, resultado de múltiples configuraciones, cambiantes. La ciudad por naturaleza es resiliente y si no muere.

En la ciudad confluyen multitud de actividades, situaciones, servicios, necesidades etc., y en función de cómo las combinemos o consideremos nos saldrán configuraciones diferentes, pero que tienen que convivir sobre un mismo espacio físico, por lo que el reto será hacerlas compatibles, y la base para esa compatibilidad no es otra que su escala humana.

Desarrollamos nuestro trabajo de revisión del planeamiento desde la escala del barrio, por lo que, desde nuestro punto de vista, el parámetro fundamental que debemos considerar es el de la proximidad, determinante en una configuración de la ciudad desde la escala humana.

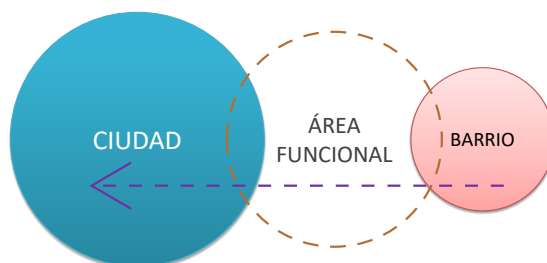
Es por ello que entendemos que la revisión del planeamiento de València debe abordarse repensando la ciudad desde la proximidad, a la escala del barrio, pero integrando aquellos elementos propios de la escala de ciudad.

Este nuevo enfoque parte de la configuración de la ciudad desde el barrio, de abajo a arriba, lo que supone un giro de 180° respecto de la tradición jerárquica de los planes urbanísticos.

2.3. Polinuclearidad. Áreas funcionales

Para articular la ciudad desde la escala de la proximidad del barrio, es necesario, dado el tamaño de la ciudad, pensar en modelos polinucleares, para nosotros Áreas Funcionales, que las definimos como aquellos ámbitos territoriales con una extensión que cubre las áreas de influencia de las dotaciones de proximidad y permite su accesibilidad mediante medios sostenibles.

Hemos dividido la zona residencial de la ciudad central de València en 23 áreas funcionales.



Así el Área Funcional se convierte en una escala intermedia que nos permite plantear una movilidad sostenible, al no tener que recurrir al vehículo privado, ya que están disponibles todos los servicios dotacionales de proximidad requeridos por un ciudadano sin necesidad de utilizar medios de transporte motorizados.

De esta forma es como articulamos, desde la escala del Barrio, un modelo de ciudad basado en la proximidad y los recorridos peatonales estructurando la ciudad a la escala del peatón.

3. METODOLOGÍA

Partimos de una concepción de la actividad urbanística como intervención en la ciudad consolidada, por lo que, conscientes de las dificultades, hemos

estructurado nuestro trabajo en tres fases, traducida cada una de ellas en diferentes documentos

- La metodología que establece las directrices sobre las que se desarrollarán las futuras intervenciones.
- El plan que proporciona seguridad jurídica tanto a las directrices como a las posteriores intervenciones.
- Las intervenciones suponen la actividad urbanística de mejora de la calidad urbana de la ciudad consolidada.



Una vez establecidas las Áreas Funcionales, se propone una metodología de análisis de la ciudad y diagnóstico de calidad urbana a partir del siguiente proceso:

- **Objetivos.** Determinación de los objetivos estratégicos
- **Indicadores.** Medición del grado de implantación de los objetivos
- **Resultados.** Aplicación de los indicadores sobre un escenario actual y futuro resultado de la implantación de las determinaciones del planeamiento vigente.
- **Diagnóstico.** Reflejo del nivel de calidad urbana en base a los resultados obtenidos de la aplicación de los indicadores.



Esta metodología nos permitirá una actualización constante del planeamiento permitiendo con ello un sistema con la suficiente flexibilidad para dar cobertura a las demandas de la sociedad, pero con un control establecido por el sistema de indicadores y la participación ciudadana que determinan el grado de compatibilidad de cualquier intervención que se pretenda realizar.

Se trata de implantar un proceso que se retroalimenta constantemente y que consiste básicamente en partir de unos objetivos estratégicos basados en las

agendas urbanas y tras un proceso de medición ver su grado de implantación en la ciudad, generar intervenciones para su implantación y volver a medir.

4. EL PLAN ESPECIAL DE DIRECTRICES DE CALIDAD URBANA

En el P.E.D. se concreta la estrategia de regeneración urbana de la ciudad estableciendo los objetivos estratégicos, los indicadores y las directrices de calidad urbana.

4.1. Objetivos estratégicos de calidad urbana

Se proponen unos objetivos estratégicos generales, sobre campos de intervención en los que el planeamiento urbanístico tiene capacidad de actuación, lo suficientemente universales para poder establecer un marco de calidad urbana para toda la ciudad, que posteriormente se completarán con las directrices personalizadas para cada barrio surgidas del diagnóstico de cada área funcional tras la aplicación de los indicadores y de los procesos de participación pública.

Suelo

Conseguir una ciudad compacta, sin vacíos urbanos y con equilibrio entre la población y los servicios dotacionales dispuestos (ocupación eficiente del suelo), diversa con equilibrio entre la oferta y la demanda de usos (uso eficiente del suelo) e integrada con el medio natural y rural que la rodea.

Patrimonio Edificado

Sobre la ciudad edificada, el objetivo es fomentar la rehabilitación del parque de viviendas para mejorar su habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética.

Identidad Social y Cultural

Puesta en valor de los elementos determinantes de la identidad y patrimonio cultural de la ciudad.

Equipamientos

El objetivo es la consecución del equilibrio dotacional en toda la ciudad, de forma que no existan diferencias entre los barrios, incrementando la accesibilidad a los equipamientos como método de mejora de su eficiencia con la garantía de su sostenibilidad económica.

Espacio Público

Conseguir la habitabilidad del sistema de espacios públicos mediante la accesibilidad a todos los ciudadanos de un barrio tanto de los parques como de los espacios libres de proximidad, su integración en la infraestructura verde, de forma que dispongan de la calidad ambiental, confort y seguridad que permita la convivencia y relación de las personas.

Vivienda

Hacer efectivo el derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada con una oferta tipológica diversa y distribuida equilibradamente en la ciudad.

Movilidad

Conseguir una estructura de ciudad a la escala del peatón, mediante la jerarquización del tráfico rodado, ordenando cada área funcional a partir de la accesibilidad del peatón a los equipamientos y espacios libres, con reservas de aparcamiento para reducir el espacio de ocupación de vía pública y la conexión del barrio con las redes de carril bici y transporte público.

Por otra parte, existen dos objetivos que son transversales y afectan a todo el resto:

- Adecuar la ciudad a las consecuencias del cambio climático y
- La consideración de la perspectiva de género

4.2. Indicadores de calidad urbana

Analizar, diagnosticar y realizar propuestas de mejora de la calidad urbana de una ciudad consolidada, comporta necesariamente instrumentar una serie de herramientas que nos permitan la racionalización de la toma de decisiones y a su vez dotar a todo el proceso de la necesaria transparencia.

Con el objetivo de determinar el nivel de calidad de la ciudad se establecen una serie de indicadores que califican la situación actual detectando las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades en cada uno de los barrios y en el conjunto de la ciudad y orientando la toma de decisiones encaminadas a su mejora.

Los condicionantes urbanísticos establecidos por el sistema de indicadores, nos permiten ajustar las decisiones del planeamiento a las necesidades de los ciudadanos expresadas a través de la participación.

| CAMPO | OBJETIVOS | |
|-----------------------------|---|---|
| SUELO | Ocupación eficiente | Ciudad compacta sin vacíos urbanos y con equilibrio entre la densidad de vivienda y las dotaciones dispuestas |
| | Uso eficiente | Ciudad diversa con equilibrio entre la oferta y la demanda de usos |
| | Integración | Integración del medio urbano con el natural y el rural |
| PATRIMONIO EDIFICADO | Fomento de la rehabilitación del parque de vivienda. | |
| IDENTIDAD SOCIAL Y CULTURAL | Puesta en valor de los elementos determinantes de la identidad y del patrimonio cultural de la ciudad | |
| EQUIPAMIENTOS | Ratio | Equilibrio dotacional entre los diferentes barrios de la ciudad |
| | Accesibilidad | Que toda la población tenga a su disposición, un equipamiento con el que cubrir sus necesidades de proximidad |

| | | |
|-----------------|----------------------------|--|
| ESPACIO PÚBLICO | Ratio | Todos los ciudadanos deben tener cobertura del sistema de parques públicos y de los espacios libres de proximidad |
| | Accesibilidad | Los espacios libres verdes y peatonales han de quedar integrados en la red de infraestructura verde y ser accesibles en todas sus categorías desde cualquier área funcional. |
| | Calidad ambiental | El espacio público dispondrá del confort ambiental y seguridad que permitan la convivencia y relación de las personas |
| VIVIENDA | | Garantizar el acceso a la vivienda con una distribución equilibrada en toda la ciudad y una diversidad tipológica que permita la cohesión social. |
| MOVILIDAD | Jerarquización del tráfico | La estructura de la ciudad responderá a un modelo de jerarquización del tráfico rodado con el objetivo de conseguir la mayor superficie posible para el peatón |
| | Accesibilidad | La ordenación urbanística, en cada una de las áreas funcionales, se estructurará en base a la accesibilidad del peatón a los equipamientos y espacios libres |
| | Conectividad | La cobertura de las redes de transporte público y carriles bici será global en cada área funcional |
| | Reserva aparcamientos | Reducción del aparcamiento en calzada |

El P.E.D. establece los siguientes indicadores:

| | | |
|------------------------------------|--|--|
| SUELO | | |
| S-01 | Edificabilidad | Índice de edificabilidad del área funcional |
| S-02 | Eficiencia de la trama | Compacidad. Volumen edificado por superficie del área funcional |
| S-03 | Densidad de viviendas | Número de viviendas por superficie del área funcional |
| S-04 | Equilibrio entre actividad y residencia | Relación entre la edificabilidad destinada a la actividad terciaria y la total del área funcional |
| PATRIMONIO EDIFICADO | | |
| Pe-01 | Viviendas vacías | Porcentaje de viviendas vacías respecto del total de viviendas del área funcional |
| IDENTIDAD SOCIAL Y CULTURAL | | |
| Id-01 | Integración de Barrios | Barrios completos incluidos en el área funcional |
| Id-02 | Patrimonio Cultural | Elementos identitarios en el área funcional |
| Id-03 | Nivel asociacionismo | Asociaciones existentes en el área funcional |
| EQUIPAMIENTOS | | |
| Eq-01 | Ratio de equipamiento educativo | Superficie de equipamientos educativos por habitante |
| Eq-02 | Accesibilidad Centros escolares infantil y primaria | Círculos de cobertura por radios de los centros de infantil y primaria |
| Eq-03 | Accesibilidad Centros de Educación Secundaria | Círculos de cobertura por radios de los centros escolares de educación secundaria |
| Eq-04 | Accesibilidad Centros Sanitarios | Círculos de cobertura por radios de distancia de los centros sanitarios |
| Eq-05 | Accesibilidad Bienestar Social centros sociales | Círculos de cobertura de los centros sociales de bienestar social |
| Eq-06 | Accesibilidad Bienestar Social centros de Mayores | Círculos de cobertura de los centros de personas mayores |
| Eq-07 | Accesibilidad Bienestar Social centros de día y especialidades | Círculos de cobertura de los centros de día y especialidades |
| Eq-08 | Accesibilidad Bienestar Social centros de Jóvenes | Círculos de cobertura de los centros de personas jóvenes |
| Eq-09 | Accesibilidad a equipamientos culturales universidad popular | Círculos de cobertura de los centros culturales. Universidad popular |
| Eq-10 | Accesibilidad a equipamientos culturales bibliotecas | Círculos de cobertura de los centros culturales. Bibliotecas |
| Eq-11 | Accesibilidad a equipamientos deportivos de proximidad | Círculos de cobertura de los equipamientos deportivos de proximidad |
| Eq-12 | Accesibilidad a equipamientos deportivos de ciudad | Círculos de cobertura de los equipamientos deportivos de ciudad |
| Eq-13 | Ratio de equipamientos públicos de proximidad | Superficie de equipamientos públicos de proximidad por habitante |
| Eq-14 | Ratio global de equipamientos públicos | Superficie global de equipamientos públicos por habitante |
| ESPACIO PÚBLICO | | |
| Ep-01 | Ratio de Espacios Libres de Proximidad | Superficie de espacios libres de proximidad por habitante (jardines) |
| Ep-02 | Ratio de Espacios Libres Global | Superficie global de espacios libres por habitante (parques, bulevares y jardines) |
| Ep-03 | Accesibilidad Simultánea a Espacios Libres | Círculos de cobertura por radios de distancia (accesibilidad simultánea a varios tipos de E.L.) |
| Ep-04 | Conexión con la Huerta | Porcentaje de suelo cubierta por las áreas de influencia de las puertas e itinerarios peatonales |
| Ep-05 | Densidad de arbolado en vial | Número de árboles por superficie de vial (confort urbano) |
| VIVIENDA | | |
| V-01 | Oferta de vivienda protegida | Porcentaje de vivienda protegida disponible |
| V-02 | Oferta de vivienda libre | Porcentaje de vivienda libre |
| MOVILIDAD | | |
| M-01 | Ratio de Carril Bici | Metros lineales de carril bici por longitud de viario urbano |
| M-02 | Accesibilidad a la Red Ciclista | Círculos de cobertura por radios de distancia |
| M-03 | Accesibilidad simultánea a Redes de Movilidad Sostenible | Relación entre la población con cobertura simultánea a tres redes de transporte alternativo y la total |
| M-04 | Aparcamiento en vial | Relación de los aparcamientos en vial respecto de la oferta de aparcamientos en vado |

Para cada uno de los indicadores se genera una ficha en la que se definen el objetivo, los parámetros de cálculos y los umbrales de calidad.

La aplicación de cada indicador se refleja en planos temáticos considerando dos escenarios (siempre que sea posible):

- Escenario 0, que se corresponde con el estado actual, considerando la población del padrón de habitantes y los servicios en funcionamiento.
- Escenario 1, que se corresponde con la situación resultante del planeamiento considerando la población potencial y la planificación prevista.

Para cada uno de estos Escenarios, se generan mapas temáticos en los que se refleja la situación de cada área funcional respecto de los umbrales de calidad establecidos en el indicador, con tres escalas:

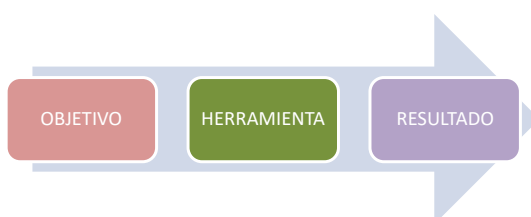
| | |
|--|---------------------------------------|
| | Valor inferior al mínimo del umbral |
| | Valor en el umbral de calidad |
| | Valor superior al deseable del umbral |

Finalmente, el P.E.D. define una ficha para cada Área Funcional en la que se resume el resultado de la aplicación de los indicadores y el diagnóstico, así como las directrices de calidad urbana a considerar en los planes de área funcional que serán los encargados de desarrollarlo.

5. LOS PLANES ESPECIALES DE ÁREA FUNCIONAL

Los Planes de Área Funcional son los instrumentos para el desarrollo del Plan de Directrices de Calidad Urbana de València.

Entendemos la regeneración urbana como un proceso de mejora de la ciudad en el que a partir de los objetivos se traza un plan para su implantación mediante las intervenciones y se ajusta el marco urbanístico a este proceso.

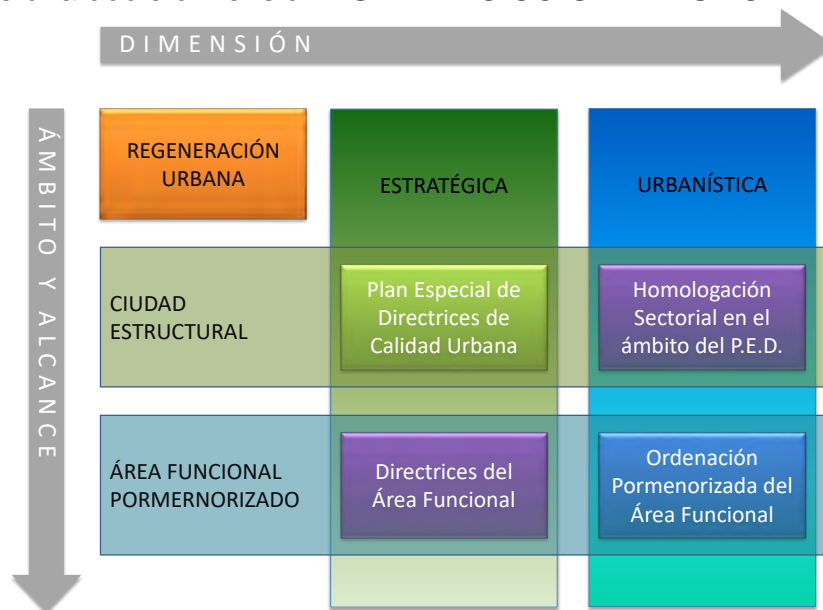


Así, el plan de área funcional se convierte en el instrumento que revisa la ordenación pormenorizada del planeamiento vigente en base a las directrices del PED en una o varias áreas funcionales, y sus determinaciones supondrán su actualización o modificación, consolidando esa visión de retroalimentación (medir-actuar-volver a medir).



Es el documento que da cobertura a las Intervenciones para la mejora de la calidad urbana, que suponen la actividad urbanística en la ciudad consolidada.

El PAF tiene una doble dimensión ESTRATÉGICO-URBANÍSTICA:



Estratégica al desarrollar las directrices del PED y urbanística porque contiene la revisión de la ordenación pormenorizada.

Así, en la parte estratégica de los Planes de Área Funcional (PAF) se justificará la implantación de las determinaciones del PED y se establecerán objetivos particulares, indicadores complementarios y directrices particulares en base a las necesidades de cada barrio de la ciudad.

Por otro lado, la parte urbanística establecerá la nueva ordenación pormenorizada, que supondrá una revisión de la vigente, con las funciones propias de un plan de ordenación pormenorizada.

A esa doble dimensión estratégico-urbanística del Plan de Área Funcional, hay que añadirle la parte ejecutiva por lo que su contenido documental debe dar respuesta estratégica, jurídica y ejecutiva a los objetivos del Plan Especial de Directrices.

Por ello, el PAF, no puede reducirse a un único documento, sino a un conjunto de ellos que convenientemente coordinados hagan posible la regeneración urbana del área funcional, pero sin perder de vista la importancia de cada uno de ellos. Carece de sentido establecer una estrategia o unas herramientas sino es para la obtención de resultados. El objetivo de la regeneración urbana no es planificar sino intervenir.

La forma en la que se implantan las directrices es mediante las propuestas de actuación, que a su vez de conforman con intervenciones de regeneración urbana.

La agrupación de intervenciones en propuestas, permite implantar cada Propuesta de Actuación por fases, con un objetivo claro y evitando así duplicidades, descoordinación o intervenciones innecesarias.

Las propuestas de actuación no han de interpretarse como un documento cerrado dentro del plan de área, sino como un proceso vivo al que van incorporándose intervenciones en base a los procesos de participación ciudadana.

Se desarrolla de esta forma una forma de intervenir en la ciudad que podríamos denominar como táctica, ya que, a base de actuaciones encadenadas de dimensión acotada, que no produzca alteraciones importantes en el día a día de los ciudadanos, se consigue regenerar la ciudad y conseguir los objetivos estratégicos reflejados en las propuestas de actuación.

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario de Canarias. Un enfoque singular en el marco de la ordenación del territorio de Canarias.

*Gustavo Pestana Pérez**

*Patricia Aranda Marcellán***

*Inés Queralt Garrigós****

**(Geógrafo CONSEJERÍA AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y AGUAS - GOBIERNO DE CANARIAS)*

*** (Ingeniera Agrónoma GESPLAN)*

**** (Jurista GESPLAN)*

Nota de los autores: Para cualquier referencia de esta ponencia se tendrá en cuenta que la autoría de la misma incluye a Patricia Aranda Marcellán, Rafael Jesús Daranas Carballo, Wladimiro Gaspar Sosa, Eduardo Martínez Díaz, Gustavo Pestana Pérez, Miguel Rubén Sánchez Guardia e Inés Queralt Garrigós.

RESUMEN

El sector primario en Canarias se enfrenta a numerosos problemas, entre los que se encuentra la escasez del suelo, del agua y la presión urbanística por el crecimiento de las ciudades y el auge del turismo. Tras la entrada en vigor de la Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, se ha visto renovado el interés por ordenar y potenciar la actividad agraria, a la par que por proteger los suelos agrarios, en aras a una mayor sostenibilidad del territorio. Dicho texto normativo habilita a las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario, como instrumento de alcance regional, a emprender la regulación del suelo agrario, debiendo tener en cuenta, en su confección, la diversidad de sistemas agrarios e instrumentos de ordenación del territorio que existen en el Archipiélago canario.

ABSTRACT

The primary sector in the Canary Islands is facing several problems as the deficiency of land, water and urban pressure due to the growth of the cities and of the tourism. The interest in legislate and promote the agricultural activity, and, at the same time, protect the agricultural lands for the sustainability of the territory has been reinstated, after the approval of the “Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias” (law regulating the land in the Canary Islands). The mentioned law has created a regional tool, the “Directrices de Ordenación del Suelo Agrario” to assume the regulation of the agricultural land, having to observe the said tool in its creation process, the diversity of the agricultural systems and the diversity of the regulation tools the Canary Islands’ territory.

PALABRAS CLAVE

Directrices de Ordenación del Suelo Agrario, Ley 4/2017, suelo agrario, ordenación del territorio.

KEYWORDS

Directrices de Ordenación del Suelo Agrario, Ley 4/2017, agricultural land, regulation tools.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Importancia del suelo agrario en Canarias

En Canarias, los suelos aptos para el desarrollo de la agricultura son escasos debido a la “juventud” a escala geológica de sus materiales rocosos y a la abrupta orografía insular resultante de los múltiples episodios eruptivos, que han dado lugar a este Archipiélago de origen volcánico (Fernandez-Galdas *et al.*, 1978).

Esta característica ha obligado a los agricultores canarios a transformar su entorno a través de diferentes técnicas (bancales, sorribas¹, nateros², etc.), generando de esta manera suelo agrícola sobre el que poder desarrollar su trabajo (Fernandez y Pizarro, 1982). Las actividades agrícolas han terminado configurando un sistema agrario integrado en el territorio que, combinado con las características naturales, han definido el característico paisaje de las islas.



Figura 1. Imágenes de paisajes agrícolas en Canarias. (Gustavo Pestana Pérez – Felipe Sánchez Rivero)

En la actualidad, el sector primario en Canarias se enfrenta a numerosos problemas derivados de la baja competitividad de sus producciones frente a la de otras regiones o países, lo que ha propiciado la utilización de numerosas políticas, apoyadas en fondos europeos, nacionales, autonómicos e insulares, buscando

¹ Técnica que consiste en el transporte de suelos fértiles que no son originarios del lugar (suelos alóctonos) en que se encuentran.

² Técnica basada en la construcción de un muro que bloquea la circulación de la escorrentía acumulando los sedimentos arrastrados sobre los que se desarrollan los cultivos.

salvaguardar el carácter estratégico de la actividad agrícola, ya que la pérdida de esta podría terminar produciendo un desequilibrio territorial irreversible.

Sin embargo, hasta ahora no se ha abordado la problemática desde un punto de vista territorial. Desde la década de los sesenta, el ritmo de crecimiento de la agricultura canaria ha sido significativamente inferior al llevado a cabo por el resto de la económica regional, produciendo en el Archipiélago una importante terciarización. En concreto, la contribución del sector primario al Valor Añadido Bruto a Precios de Básicos³ (VAB) total de la economía Canaria está en torno a 500 millones de euros. En términos relativos, su aportación al total de la economía ha pasado de suponer el 1,93% del VAB total en el año 2000, a un 1,32% en el año 2017. En cuanto a la aportación del sector primario respecto al resto, este es el de menor peso en la economía canaria, siendo lo más destacados el sector “comercio y hostelería” y el sector “administración pública”, con el 34,94% y 19,99% respectivamente para el año 2017 (Instituto Nacional de Estadística, 2018).

Este hecho ha provocado que zonas tradicionalmente rurales y agrícolas próximas a áreas metropolitanas y turísticas, hayan sufrido una consolidación de los usos residenciales, turísticos y de infraestructuras (García, 2010) en lo que se conoce como ajuste territorial (García y Pestana, 2010). Además, en muchos casos, este proceso se ha desarrollado de forma desordenada, motivado por la considerable presión especulativa, dando lugar a fenómenos urbanos insostenibles desde un punto de vista territorial como la dispersión urbana (Urban sprawl) (Mejías, 2013). Estos nuevos usos compiten directamente con el sector primario en las Islas en cuanto a espacio y recursos esenciales para la actividad agrícola, como son el agua y el suelo.

Respecto al agua, en Canarias, el mercado del agua está en sujeta a concesiones privadas, por lo que se rige por las leyes de oferta y demanda marcada por el mercado. Por tanto, el aumento de la demanda provoca el incremento de los precios que afectan especialmente a la agricultura, debido a su menor rentabilidad.

Por otra parte, la limitación de suelo hace que el aumento del mercado inmobiliario provoque una fluctuación de los precios de los suelos, que puede impedir la reestructuración de las explotaciones agrarias (Salvà, 1989). De hecho, según la Encuesta de Precios Medios Anuales de las Tierras de Uso Agrario⁴ el precio medio en Canarias en el año 2017 (base 2016), se estimó en 86.072 €/ha, estando la media nacional en 10.082 €/ha. Esta situación se ha mantenido, permanentemente, desde que se tienen registros (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2018).

Las presiones económicas no han afectado de igual manera a los suelos agrarios en Canarias, ya que los cultivos tecnificados como el plátano, tomate,

³ Contabilidad Regional España. Instituto Nacional de Estadística (INE): es el saldo de la cuenta de producción y representa el resultado neto de la producción a precios básicos menos los consumos intermedios a precios de adquisición.

⁴ Desde 1983 el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través de la Unidad responsable de Estadística, viene publicando resultados anuales sobre índices y precios de la tierra, nacionales y regionales. El objetivo fundamental es medir la evolución anual del nivel de precios de las clases de tierras agrarias más significativas, libres a la venta y cuyo destino sea el de su explotación agraria.

subtropicales y plantas ornamentales, sensibles a las negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los tratados preferenciales de la Unión Europea son más competitivos que los cultivos que tradicionalmente se han destinado al consumo del mercado local (papa, viña, cereales, etc.) (Martín y Martín, 2016). Sin embargo, muchos de estos cultivos en riesgo de cese de actividad conforman agrosistemas de elevado valor etnográfico, cultural, paisajístico, que contienen gran biodiversidad agraria. La pérdida de las actividades agrícolas abre nuevas expectativas a la demanda de suelo barato para el desarrollo urbano, dejando a la agricultura como una actividad residual, transformando los entornos rurales del Archipiélago en ámbitos de características propias de espacios periurbanos. Además, la pérdida de las actividades agrícolas, en muchas ocasiones, termina afectando a la conservación de valores paisajísticos, ya que dichas actividades han contribuido a su generación.

Por estos motivos se entiende el suelo agrario como un elemento estratégico para el mantenimiento del suelo rústico cuya contención es un precepto presente tanto en la legislación estatal básica como en la legislación autonómica, configurándose como uno de los principios que deben regir la ordenación del territorio.

1.2. La planificación y protección del suelo agrario en Canarias

Uno de los principios que inspiran la Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (Ley 4/2017) es la protección y desarrollo de las actividades agrarias y la conservación de los suelos de interés agrario, estratégicos para el desarrollo económico, debiendo observarse la contención en el consumo de suelo rústico.

Demuestra la Ley 4/2017 una evidente preocupación por la presión urbanística que sufre el suelo rústico, ya que fija su voluntad de protección del mismo por la fragilidad de las Islas y el escaso recurso que representa el suelo, citando en su preámbulo que la imparable presión urbanística sobre este tipo de suelo ha producido ha sido la causante de los cambios legislativos producidos desde la Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre la ordenación urbanística del suelo rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias, que ha pasado de un suelo considerado residual, a un suelo básico para un desarrollo sostenible que requiere una ordenación legal que permita su protección y utilización racional.

La Ley 4/2017, aborda la potenciación del aprovechamiento de los suelos de protección económica, considerados básicamente como “agrarios” en coherencia con el objetivo de promover el sector primario en las Islas. En cuanto a los suelos agrarios y equivalentes, la Ley adopta medidas dirigidas a poner en valor las actividades que en ellos se realizan y a atender a “*su carácter profesional y no meramente artesanal y tradicional*”, redefiniendo, por un lado, los usos ordinarios o propios de esta clase de suelos, mediante la precisión de su contenido y concreción de las facultades que comportan, (aclarando, por ejemplo, el carácter desmontable de los invernaderos en relación con los retranqueos).

Por otro, se relacionan, sin carácter limitativo, los usos complementarios, con limitación legal de la superficie apta para estos usos y debiendo guardar debida proporción con las explotaciones, ayudan a la generación de rentas complementarias que consoliden el sector primario como garantía para su propia

supervivencia. Estos usos pueden desarrollarse por agricultores profesionales y van desde la venta de productos agrarios, hasta el uso turístico, pasando por la producción de energías renovables. En suma, el objetivo es que *“el suelo sea un elemento no solo imprescindible para el sector primario, sino ordenado de modo que contribuya a su desarrollo y consolidación como sector económico estratégico.”*

También debemos mencionar los objetivos y los principios rectores de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (Ley 4/2017) que, en concordancia con el principio constitucional de desarrollo sostenible, deben guiar la labor de ordenación e intervención sobre el suelo de las Islas. Estos principios conllevan el facilitar la actividad económica y social en los suelos aptos para ser desarrollados o recuperados, (como son los agrarios), manteniendo en paralelo la protección y conservación de los espacios y los suelos más valiosos del Archipiélago, bien por tener valores naturales (suelos rústicos), bien por asegurar la compatibilidad de lo urbano y la restricción de los suelos turísticos.

Finalmente, en aras a otorgar un mayor amparo al suelo agrario y a sus actividades, la Ley 4/2017 establece en su Disposición Adicional Decimonovena la creación de unas Directrices de Ordenación del Suelo Agrario (DOSAs), conservando de la legislación anterior la figura de las Directrices como instrumento de planeamiento de ámbito y competencia autonómica en materia de recursos naturales y ordenación territorial, facultando al Gobierno de Canarias para establecer medidas ambientales y territoriales de alcance autonómico.

Con la misma finalidad establece que, en tanto no se aprueben las DOSAs, el departamento competente en materia de agricultura deberá emitir informe preceptivo sobre cualquier instrumento de ordenación que afecte a los suelos identificados en el Mapa de Cultivos de Canarias, exigiendo, además, los artículos 12.5, 103.4 y 144.3 de la Ley 4/2017 que la Consejería competente en materia de ordenación del territorio integre el informe preceptivo de la Consejería de Agricultura en el informe único que su órgano colegiado debe emitir sobre las cuestiones sectoriales relativas a las competencias de carácter autonómico que pudieran resultar afectadas por los instrumentos de ordenación de ámbito insular y municipal.

Cabe señalar que las DOSAs son un instrumento de ordenación territorial, situado en la cúspide del sistema de planeamiento Canarias, por lo que sus determinaciones serán de directa aplicación, conforme al artículo 90 de dicho texto normativo, para cualquier instrumento jerárquicamente inferior (como los planes insulares o los planes generales), en base al principio legal de jerarquía.

Por ello, tras la entrada en vigor de la Ley 4/2017, se ha visto renovado el interés por ordenar y potenciar la actividad agraria al haberse reforzado el carácter estratégico de esta actividad para el Archipiélago, a la par que sigue manteniendo los principios de sostenibilidad y protección de los suelos agrarios. En este sentido, el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el día 30 de octubre de 2017, adoptó un acuerdo por el que se inicia el procedimiento de elaboración de las DOSAs, acordando, además, que sea la Consejería de Agricultura la encargada de elaborar dicho documento.

1.3 Las Directrices de Ordenación del Suelo Agrario y la Agenda 2030

La ordenación del territorio relativa al suelo agrario, en aras a su sostenibilidad, debe cumplir a su vez con la Agenda 2030, adoptada el 25 de septiembre de 2015 por la Asamblea General de la ONU. En concreto, la meta 7.2 de la Agenda 2030 pretende *“aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas”*. En ese sentido, las DOSA, tienen la misión de regular los usos complementarios a las actividades agrarias, entre los que se encuentran las energías renovables, para facilitar la implantación de estas por los agricultores profesionales, lo cual puede conllevar un aumento de la proporción de la energía renovable en el conjunto de las fuentes energéticas insulares, sin condicionar la actividad agraria y facilitando la inversión privada.

Del mismo modo, la regulación de las actividades complementarias cumpliría con la meta 8.2 que aspira a *“lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido”*, puesto que estas actividades permitirían diversificar la actividad agraria y sus ingresos, aumentando la productividad de las explotaciones y aportando un valor añadido a la producción, lo cual estaría igualmente ligado con la meta 8.3, que pretende *“promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”*

Para finalizar, de aquí a 2030, la meta 8.9 aspira a *“elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales”*, lo cual puede lograrse a través de la regulación del turismo no alojativo y de la restauración vinculada con la producción de productos de la propia explotación, como uso complementario a la actividad agraria profesional.

2. CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL SISTEMA AGRÍCOLA EN CANARIAS

En la actualidad, una de las fuentes de información más precisas e idóneas para medir la superficie ocupada por el suelo agrícola en Canarias es el Mapa de cultivos de Canarias (Febles et al., 2017). Esta herramienta cartográfica desarrollada por la Consejería de Agricultura del Gobierno de Canarias, recoge tanto la superficie cultivada como la superficie que, si bien ahora se encuentra sin cultivar, estuvo en producción años atrás y, por tanto, es apta para el desarrollo de la agricultura en un futuro.

El conjunto de la superficie cultivada y superficie sin cultivar (o sistema agrícola), ocupa una superficie de 128.643,8 ha, lo que representa un 17,27% de la superficie total del Archipiélago⁵. Del total de esta superficie, 46.847,5 ha se encuentran cultivadas, 5.452,5 ha menos que las registradas en el año 2005, según los datos publicados por Pestana et al., 2015, lo cual supone un 6,29% de

⁵ La superficie total de Canarias es de 744.700 ha, según la publicación “Canarias en cifras. 2016.” del Instituto Canario de Estadística.

la superficie total de Canarias y un 36,42% de la superficie total del sistema agrícola. En cuanto a la superficie sin cultivar, esta asciende a 81.796,3 ha, lo que supone un 63,58% de la superficie total del sistema agrícola.

La peculiaridad de que Canarias sea la comunidad autónoma con más superficie relativa protegida (en torno al 42% está integrada dentro de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos, llegando al 47% con los espacios Red Natura 2000 fuera de la Red Canaria⁶) también se ve reflejada en la dinámica del sistema agrícola, donde aproximadamente 22.953 ha del mismo se encuentran dentro de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos y de la Red Natura 2000.

3. ANÁLISIS Y PROBLEMÁTICA DE LA ORDENACIÓN DE TERRITORIO EN EL SUELO AGRARIO DE CANARIAS

Los planes generales son los instrumentos de ordenación encargados de establecer la ordenación estructural de los municipios (clasificación y categorización del suelo, determinación de usos genéricos atribuibles a cada categoría de suelo rústico...etc.) y, potestativamente, la ordenación urbanística pormenorizada de estos (determinaciones, regulación de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias, establecimiento de las correspondientes condiciones urbanísticas...etc.). Por ello, se ha considerado necesario conocer las determinaciones establecidas en los municipios del Archipiélago que establecen condicionantes a la actividad agraria y al suelo agrario, de cara a poder establecer en las DOSA determinaciones que faciliten el desarrollo de la actividad y eviten la pérdida del suelo agrario.

3.1. Análisis espacial del sistema agrícola de Canarias en relación con los planes generales

A través de las posibilidades que brindan los sistemas de información geográfica, se ha realizado un cruce entre el Mapa de cultivos de Canarias y el planeamiento municipal, información disponible en el Sistema de Información Territorial de Canarias (SITCAN).

⁶ Datos extraídos del Anuario 2016 del estado de las áreas protegidas en España, elaborado por la Oficina Técnica de EUROPARC-España.

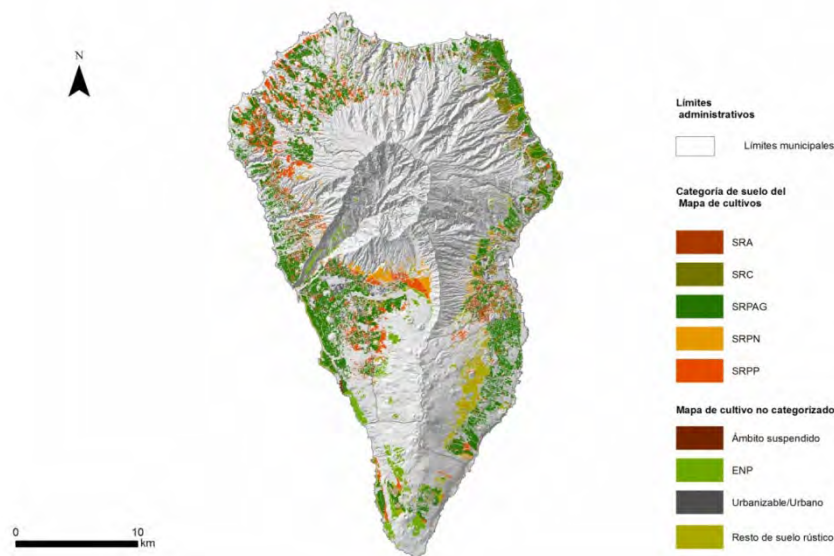


Figura 2. Resultado del cruce entre el Mapa de cultivos de Canarias y el planeamiento municipal en La Palma. Fuente: Elaboración propia a partir del Mapa de Cultivos de Canarias (Consejería de Agricultura) y la cartografía de los planes generales de ordenación (SITCAN).

A nivel regional, el 56,17% del suelo cultivado está categorizado como suelo rústico de protección agraria, mientras que un 24,68% se encuentra categorizado dentro de otras subcategorías del suelo rústico, entre las que predomina el suelo rústico de protección paisajística con un 6,83% y el suelo rústico común, con un 6,60%.

En lo que respecta a la categorización de la superficie cultivada por islas, Tenerife es la isla con mayor superficie categorizada como suelo rústico de protección agraria (62,40%), mientras que Lanzarote es la isla con menor cantidad de superficie cultivada dentro de esta subcategoría (44,03%), si bien en esta isla el 33,92% de la superficie cultivada se encuentra dentro de Espacios Naturales Protegidos. Este valor resulta también relevante en el caso de El Hierro, donde el 31,14% de su superficie cultivada está localizada dentro de esta red.

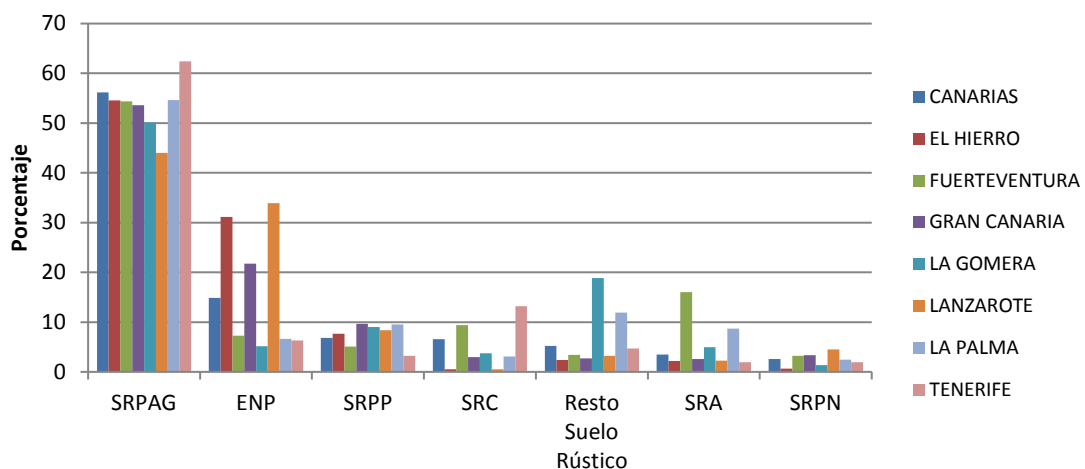


Figura 3. Distribución de la superficie cultivada por subcategoría de suelo⁷ y superficie cultivada dentro de ENP a nivel regional e insular. Porcentaje.

⁷ SRPAG (suelo rústico de protección agraria), ENP (espacio natural protegido), SRPP (suelo rústico de protección paisajística), SRC (suelo rústico común), SRA (suelo rústico de asentamiento), SRPN (suelo rústico de protección natural).

Fuente: Elaboración propia a partir del Mapa de Cultivos de Canarias (Consejería de Agricultura) y la cartografía de los planes generales de ordenación (SITCAN).

En cuanto a las categorías de cultivos, más del 70% de la superficie ocupada por los cultivos de platanera, ornamentales y tomate, está categorizada como suelo rústico de protección agraria, mientras que en viñedo y pastizal no alcanza el 46% y 40%, respectivamente.

En lo referente al suelo sin cultivo, sólo el 41,89% está considerado como suelo rústico de protección agraria. Este valor difiere en función de las islas, siendo Gran Canaria la que menor superficie sin cultivo tiene en esta subcategoría, con una cuantía cercana al 35%, en contraposición con El Hierro, Fuerteventura y La Gomera, donde la superficie sin cultivo dentro de suelo rústico de protección agraria se sitúa por encima del 50%, aunque en ningún caso alcanza el 53%.

Por otro lado, destaca el alto porcentaje de superficie sin cultivo categorizada dentro de otras subcategorías del suelo rústico (39,64%), entre las que predomina el suelo rústico de protección paisajística (14,73%), el suelo rústico común (9,45%) y el suelo rústico de protección natural (6,53%). Con referencia a los valores por islas, estos presentan una alta variabilidad, pues van desde un 5,14% de superficie sin cultivo subcategorizada como suelo rústico de protección paisajística en Fuerteventura, hasta un 22,62% en Lanzarote, o desde un 1,96% subcategorizada como suelo rústico común en El Hierro, hasta un 17,4% en Fuerteventura.

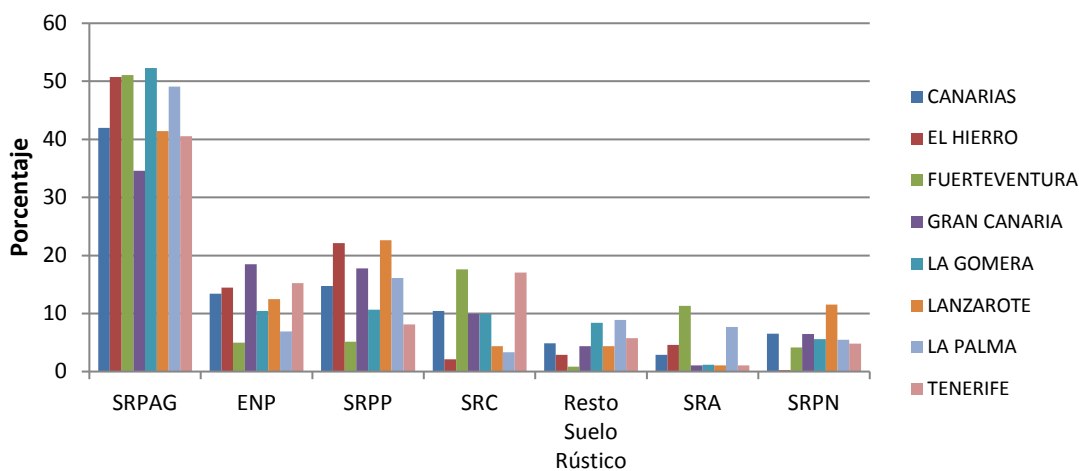


Figura 4. Superficie sin cultivo por subcategoría de suelo y superficie sin cultivo dentro de ENP a nivel regional e insular. Porcentaje.

Fuente: Elaboración propia a partir del Mapa de Cultivos de Canarias (Consejería de Agricultura) y la cartografía de los planes generales de ordenación (SITCAN).

En ambos casos, es relevante el dato relativo a la superficie del sistema agrícola que se encuentra dentro de los límites de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos y de la Red Natura 2000. En concreto, dentro de estas áreas protegidas existen 7.623,47 ha cultivadas, lo que supone un 16,27% del total de la superficie cultivada de Canarias, y 15.330 ha están sin cultivar, lo que representa un 18,73% respecto de la superficie total sin cultivo.

3.2. Análisis de los términos agrarios utilizados en los planes generales de ordenación

En cuanto al contenido de los planes generales, se ha realizado un análisis, desde un punto de vista técnico, de los términos utilizados relativos al desarrollo de la actividad agrícola.

Agricultura “tradicional” v. “agricultura intensiva”

Se ha constatado que en más del 20% de instrumentos de ordenación analizados, el suelo rústico de protección agraria se zonifica en función del tipo de agricultura que en ellos se desarrolla, haciendo uso en esta diferenciación de los términos de agricultura “tradicional” en contraposición a la agricultura “intensiva”. En la mayoría de casos, en aquellos suelos identificados como de agricultura “tradicional” se prohíben los movimientos de tierras y las construcciones.

En este sentido, el término “*agricultura tradicional*” es entendido, la mayor parte de veces, como aquella que está vinculada al autoconsumo y a los cultivos como pueden ser la papa o la viña, pero sobre todo, en el imaginario colectivo del pueblo canario, representa el modelo sobre el que se sostienen las zonas rurales de las Islas, caracterizado por niveles de mecanización bajos e integración paisajística relativamente buena, siendo incluso creadora del conocido como “*paisaje agrario*”.

Sin embargo, en la producción agrícola tradicional también existe el uso de fertilizantes y productos fitosanitarios que requieren de lugares para su almacenamiento⁸. Además, se utilizan técnicas de cultivo como es el abancalamiento, que si bien favorece el control de la erosión del suelo, supone una alteración del perfil del terreno natural y requiere de movimientos de tierra para su creación. En este sentido, la pretensión, muchas veces sustanciada en la normativa urbanística, de encasillar a este sistema de producción en una versión cuasi bucólica de la agricultura, recluyéndola a una actividad muy poco productiva y, por lo tanto, poco apetecible para las nuevas generaciones de agricultores, dificulta la implantación de técnicas agrarias que permitan mantener las explotaciones actuales, provocando el decaimiento de la rentabilidad de las explotaciones consideradas como “*tradicionales*” y por consiguiente un incremento de las superficies sin cultivo en estas zonas.

De este modo, los instrumentos de ordenación deberían tener en cuenta que la agricultura es una actividad económica que a su vez genera paisaje, por lo que las limitaciones deberían ir encaminadas a primar su carácter profesional y no a favorecer su abandono con el consecuente impacto negativo en el paisaje, ya que si se limita en exceso el desarrollo de la actividad agrícola, puede ocasionar el abandono de la actividad (aunque no de la capacidad agrológica del suelo), y con ello una modificación del paisaje que se pretendió proteger, con los consecuentes impactos asociados a este abandono, como son la erosión del suelo y la aparición

⁸ El artículo 40 del *Real Decreto 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios* establece que los productos fitosanitarios para uso profesional se deben guardar en armarios o cuartos ventilados y provistos de cerradura, entendiéndose como usuario profesional “cualquier persona que use productos fitosanitarios en el ejercicio de su actividad profesional, incluidos los operadores, técnicos, empresarios o trabajadores autónomos, tanto en el sector agrario como en otros sectores.” (Art.3)

de especies invasoras. Únicamente, en aquellos casos en los que las determinaciones encaminadas a profesionalizar la actividad pudieran afectar a los valores etnográficos, paisajísticos y/o culturales de un determinado agrosistema característico de una zona y con ello a su conservación, debería intentar proteger estos valores, bien a través de los instrumentos de ordenación, bien a través de la figura de Parque Agrario (como se verá más adelante), con la finalidad de mantener ese agrosistema y con ello el paisaje que genera, siempre y cuando esta protección sea refrendada por un proceso de participación pública, en la que los propios mantenedores del agrosistema y generadores de paisaje, sean quienes decidan sobre su futuro.

Zonas “abandonadas” v. zonas “sin cultivar”

Desde un punto de vista agronómico, se considera que el concepto zonas “abandonadas”, término ampliamente utilizado en los instrumentos de ordenación, debería ser sustituido por el concepto “sin cultivo”, ya que dicho término tiene una connotación negativa que propicia el cambio de uso del suelo a otros usos no agrarios, con la consiguiente pérdida irreversible de la capacidad agrológica de dicho suelo y, por lo tanto, la pérdida definitiva del suelo agrario.

3.3. Análisis de los parámetros utilizados en los planes generales de ordenación

Se ha llevado a cabo un análisis, desde un punto de vista agronómico, de la información relativa a los planes generales vigentes, con el fin de identificar cómo afectan sus determinaciones al desarrollo de la actividad agraria en el territorio y a la ocupación de sus edificaciones sobre el suelo agrario.

Para analizar estas determinaciones, se ha elaborado una base de datos cuya estructura básica se organiza en campos en los que se recogen los valores de los diferentes parámetros establecidos en el suelo rústico para las construcciones⁹, infraestructuras¹⁰, obras¹¹ e instalaciones¹² relativas a la actividad agraria, lo que ha permitido detectar varias cuestiones relevantes desde una perspectiva técnica.

Se ha observado que la edificabilidad máxima de las construcciones agrícolas se establece respecto de la superficie total de la parcela o de la superficie total de la explotación agraria y no respecto a la superficie cultivable o cultivada. Asimismo, no se condiciona la ejecución de la construcción, a la existencia previa de cultivo, ni se hace distinción, en los parámetros establecidos, entre los diferentes tipos de construcciones.

⁹ Se consideran construcciones todas aquellas edificaciones agroindustriales de carácter permanente tales como almacenes, cuartos de apero, cuartos para cabezales de riego, bodegas, naves, industrias conserveras, desaladoras, depuradoras, instalaciones para alojamiento animal y almacenamiento de productos agrícolas, etc.

¹⁰ Se consideran infraestructuras al conjunto de estructuras de ingeniería, generalmente de larga vida útil, que constituyen la base sobre la cual se produce una prestación de servicios que se considera necesaria para el desarrollo de la actividad agraria como son las balsas, los depósitos, las redes de riego, los caminos rurales de acceso a las explotaciones agrarias, etc.

¹¹ Se consideran obras todos aquellos movimientos de tierras necesarios para el desarrollo de la actividad y/o su implantación, tales como roturaciones, desmontes, terraplenes, excavaciones, etc.

¹² Se consideran instalaciones al conjunto de estructuras, generalmente de corta o media vida útil y que son fácilmente desmontables tales como invernaderos, túneles, acolchados, cortavientos, cobertizos, etc.

Para comprender la incidencia de la aplicación de estos parámetros, podemos tomar como referencia el caso del cuarto de aperos y del cuarto del cabezal de riego. Desde un punto de vista agronómico y de conservación del suelo agrario, ninguna de las construcciones es necesaria si no existe cultivo, por lo que debiera establecerse como requisito primordial la existencia de un proyecto de explotación que justificara su construcción. Incluso mientras que en el cuarto de cabezal de riego es argumentable la necesidad de la construcción, si se quiere establecer un cultivo que necesite para su desarrollo este sistema, en el caso del cuarto de aperos cabría la posibilidad de plantear que solo fuera autorizable su construcción si existiera el cultivo, ya que su necesidad real de uso puede ser posterior al del establecimiento del este. Por otra parte, el establecimiento de la edificabilidad máxima en función de la superficie total de la parcela o explotación agraria, no es técnicamente justificable, ya que puede haber explotaciones de gran tamaño que tengan una superficie cultivable muy escasa y por tanto el tamaño edificable permitido no se corresponda con las necesidades reales de uso. Por último, los términos de parcela y explotación agrícola son utilizados de forma indiferente, sin atender a la realidad de la estructura de las explotaciones agrícolas ni a lo establecido en Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario y a la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, que establece que una explotación agrícola puede estar formada por una o varias parcelas e incluso por parcelas distantes entre sí, siempre y cuando formen parte de la unidad técnico-económica (o explotación).

Este aspecto entraña que, por una parte, puede existir la posibilidad de que el lugar idóneo de implantación de un cuarto de aperos deba realizarse en una parcela con tamaño inferior a la superficie mínima establecida por planeamiento a partir de la cual se puede ejecutar ese tipo de construcción, ya sea por ser la que mejor ubicación presenta a nivel de logística para el uso de maquinaria y herramientas o por ser la que tiene más suelo improductivo. Por lo tanto, condicionar la implantación de un cuarto de aperos únicamente al tamaño de la parcela no responde a las necesidades de la explotación si se tiene en cuenta criterios agronómicos.

Por otra parte, atendiendo a que una explotación puede estar formada por varias parcelas, se podría interpretar que se permite la construcción de un cuarto de aperos en cada una de ellas, facilitando la proliferación de este tipo de construcciones aunque no exista una necesidad real que justifique su edificación, con lo que se estaría en contra de los principios de conservación de suelo agrario.

4. LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: UNA PERSPECTIVA DE FUTURO

Las DOSA pretenden resolver, en la medida de lo posible, todas aquellas cuestiones técnicas derivadas del análisis de los instrumentos de ordenación vigentes. En este sentido, las DOSA comprenden varios objetivos que han sido formulados por el Gobierno de Canarias, no siendo estos inamovibles, sino moldeables, a medida que se vaya redactando el documento, conforme a lo establecido en el primer punto de la Sección Cuarta del Capítulo I del Anexo del Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de

Planeamiento de Canarias. Entre los objetivos establecidos por el Gobierno de Canarias, se encuentra definir los criterios básicos de ordenación y gestión del suelo agrario, así como los criterios de clasificación y categorización de los suelos agrarios, fijar objetivos y estándares generales de las actuaciones y actividades de relevancia territorial que afecten a los suelos agrarios para conciliar la preservación y desarrollo del suelo agrario con dichas actividades, elaborar criterios de proporción y adecuación de los usos, actividades y construcciones complementarias del artículo 61, de Ley 4/2017 o, crear la figura de Parque Agrario en caso de que existan suelos cuyos agrosistemas presenten valores relevantes de carácter etnográfico, cultural o paisajístico para su promoción, protección y desarrollo, mediante la potenciación de una actividad agraria sostenible y su conservación, evitando su abandono, a través de la aplicación preferente y diferenciada de medidas de política agraria

Siendo un instrumento singular en el sistema de planeamiento de Canarias, se plantea la duda del alcance de su ordenación, ya que una extralimitación del mismo podría determinar su nulidad, según dispone el artículo 81.3 de la Ley 4/2017.

Por ello, en primer lugar, debe considerarse las determinaciones de la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley 4/2017, que habilita a las DOSA a crear la figura de Parque Agrario, cuyo alcance permitiría delimitar las características físicas generales de esta figura, remitiendo, no obstante, a otros instrumentos su delimitación gráfica. Ese mismo precepto, permite también que las DOSA puedan establecer determinaciones respecto a los suelos identificados en el Mapa de cultivos de Canarias.

El artículo 89.b) de la Ley 4/2017, admite además que las DOSA puedan definir los criterios básicos de gestión del suelo agrario, mediante, en primer lugar, la concreción de los conceptos de *“necesidad”*, *“vinculación”* y *“proporcionalidad”* (art. 59.2.a.) respecto a las actividades, construcciones e instalaciones agroindustriales como usos ordinarios y concretar los conceptos de *“necesidad”* y *“vinculación”* (art. 60.2) de las bodegas e instalaciones vinculadas a las explotaciones vitivinícolas como usos ordinarios, así como la compatibilidad del *“uso deportivo al aire libre”* y del *“uso científico”* (arts. 60.3 y 60.4) como usos ordinarios, con los valores de los suelos agrarios. Adicionalmente, pueden establecer la dimensión proporcionada y la adecuación a sus características de las edificaciones e instalaciones existentes en las explotaciones agropecuarias con destino a los diferentes usos complementarios no sólo del artículo 61 de la Ley 4/2017, sino de cualquier uso complementario que se prevea en las propias DOSA o que pueda desarrollarse en el futuro, a excepción de los usos turísticos alojativos en el medio rural.

Finalmente, en lo referido al alcance de las determinaciones de las DOSA en la delimitación del suelo rústico, pueden establecer criterios básicos de ordenación y gestión de los suelos agrarios, de manera discrecional, siempre atendiendo a que se trate de *“medidas territoriales de alcance autonómico”*, no pudiendo fijar criterios aplicables exclusivamente a una isla, ámbito supramunicipal o municipio, salvo que los mismos, a pesar de esa restricción territorial, tengan importancia a nivel regional. El alcance de las DOSA también tiene una limitación desde la perspectiva material, puesto que los criterios que se prevean deben de aplicarse

por los planes insulares y los planes generales de ordenación en su marco, pero respetando un ámbito de decisión de los entes competentes para formular dichos instrumentos.

5. CONCLUSIONES

Un objetivo básico de la DOSA es supeditar y acomodar los criterios de ordenación contenidos en los instrumentos, al mantenimiento, modernización y fomento de las actividades agrarias.

Del análisis de los planes generales de los municipios de Canarias, se puede concluir que los criterios y las técnicas que se han incorporado a los mismos en relación con las actividades agrarias tienen un marcado carácter urbanístico alejado de las funcionalidades y necesidades que reclama el sector agrario en el Archipiélago. Por lo que las DOSA han de facilitar a estos municipios unos criterios de ordenación básicos, determinados en función de las necesidades del sector.

El Archipiélago canario es un territorio fragmentado en siete islas, con diferentes niveles administrativos que actúan sobre el espacio agrario, por lo que uno de los mayores retos a los que se enfrentan las DOSA es establecer criterios agrarios comunes y la vez lo suficientemente flexibles que permitan contemplar la diversidad de sistemas agrarios presentes en Canarias.

Es por ello que las DOSA, apoyadas en los principios contenidos en la Ley 4/2017, en el proceso de su creación, deben adoptar un enfoque singular en el marco clásico de la ordenación territorial y urbanística del Archipiélago Canario.

BIBLIOGRAFÍA

FEBLES, M., PESTANA, G., GARCÍA, J.I. (2016): *El mapa de cultivos de Canarias. Una fuente a considerar en el análisis de los modelos y dinámicas territoriales insulares*. VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Ponencia 9, 25-27 de mayo, 2016, Lanzarote.

FERNÁNDEZ-CALDAS, E., TEJEDOR, M. L., Y RODRÍGUEZ, A. (1978): *Suelos de las Islas Canarias. Ecología, distribución geográfica y características*. Anuario de estudios Atlánticos, 24, pp 617-650.

FERNANDEZ, O. L. Y PIZARRO, A. C. (1982): *La agricultura en las Islas Canarias*. Revista de Estudios Agrosociales, (119), pp. 8-34.

GARCÍA, J. L. (2010): "El desarrollo de los territorios rurales", en García J. L. y Pestana G. (Eds.): *Las Medianías. Agricultura paisaje y desarrollo rural en Canarias*. Asociación de Geógrafos Españoles. San Cristóbal de La Laguna. pp. 25-58.

GARCÍA, J. L. Y PESTANA, G. (2010): "Espacios rurales y paisajes agrarios de Canarias", en García J. L. y Pestana G. (Eds.): *Las Medianías. Agricultura paisaje y desarrollo rural en Canarias*. Asociación de Geógrafos Españoles. San Cristóbal de La Laguna, pp. 61-134.

Instituto Nacional de Estadística (2018). Cuentas Económicas Regionales [online]. Disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es>

MARTÍN, V. O. (2000): *Aproximación tipológica los paisajes agrarios actuales de canarias*. Papeles de Geografía, 35, pp. 97-115.

MARTÍN, C. S., Y MARTÍN, V. O. (2016): *Crisis económica y retorno a la actividad agrícola en Canarias*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (70).

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2018) Encuesta de Precios Medios Anuales de las Tierras de Uso Agrario [online]. Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/economia/encuesta-precios-tierra/>

PESTANA, P., FEBLES, M., DE LA ROSA, B. (2015): *La agricultura canaria a principios del siglo XXI*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid. 5.

SALVÀ TOMÀS, P.A. (1989): *Competencias espaciales entre agricultura y turismo*. Treballs de Geografia, 41, pp. 81-92.

Sistema de información territorial de canarias (2018) Mapa de Cultivos de Canarias [online]. Disponible en <https://opendata.sitcan.es/dataset/mapa-de-cultivos-de-canarias>

Sistema de Información Territorial de Canarias (2018) Planes Generales Municipales [online] Disponible en <https://opendata.sitcan.es/>

Sistema de información territorial de canarias (2018) Mapa de Cultivos de Canarias [online]. Disponible en <https://opendata.sitcan.es/dataset/espacios-naturales-protegidos-de-canarias>

LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL SUELO AGRARIO DE CANARIAS.

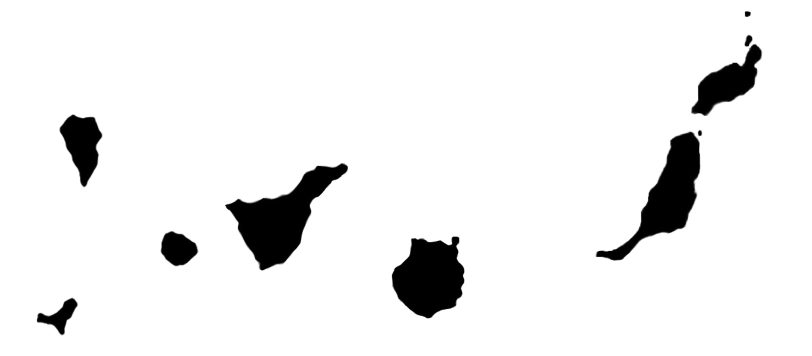
UN ENFOQUE SINGULAR EN EL MARCO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE CANARIAS.



ÁREA TEMÁTICA A. La Ordenación y Gestión integrada del Territorio cara al Horizonte del 2030

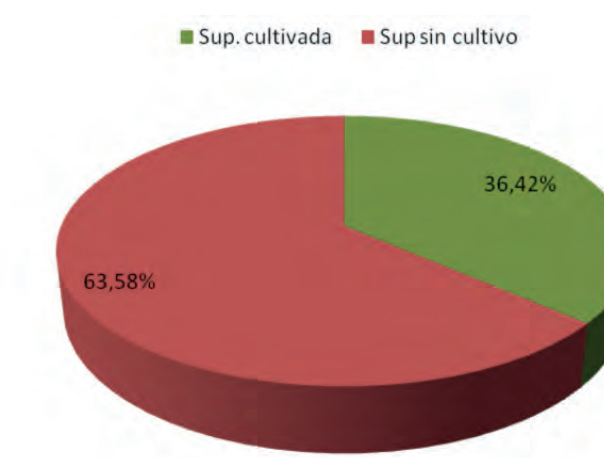
Gustavo Pestana Pérez_ Consejería Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas - Gobierno de Canarias
 Patricia Aranda Marcellán_ Ingeniera Agrónoma Gesplan
 Inés Queralt Garrigós_ Jurista Gesplan
 Rafael Jesús Daranas Carballo_ Geógrafo Gesplan
 Wladimiro Gaspar Sosa_ Ingeniero Agrónomo Gesplan
 Miguel Rubén Sánchez Guardia_ Economista Gesplan
 Eduardo Martínez Díaz_ Geógrafo Gesplan

ISLAS CANARIAS



DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL SUELO AGRARIO

Es un instrumento de ordenación regional cuya finalidad es la regulación del suelo agrario de Canarias. Tras la entrada en vigor de la Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, se ha visto renovado el interés por ordenar y potenciar la actividad agraria, que se enfrenta a numerosas dificultades (escasez de suelo, agua, etc.), a la par que por proteger los suelos agrarios frente al desarrollo urbanístico, en aras a una mayor sostenibilidad del territorio.



SISTEMA AGRICOLA DE CANARIAS

El sistema agrícola de Canarias ocupa una superficie total de 128.643,8 ha, de las que 46.847,5 ha se encuentran cultivadas y 81.796,3 ha sin cultivar.

ANÁLISIS TERRITORIAL

Se ha realizado un cruce entre el Mapa de cultivos de Canarias y el planeamiento municipal con el fin de analizar cómo está clasificado, categorizado y subcategorizado el suelo agrario de Canarias.

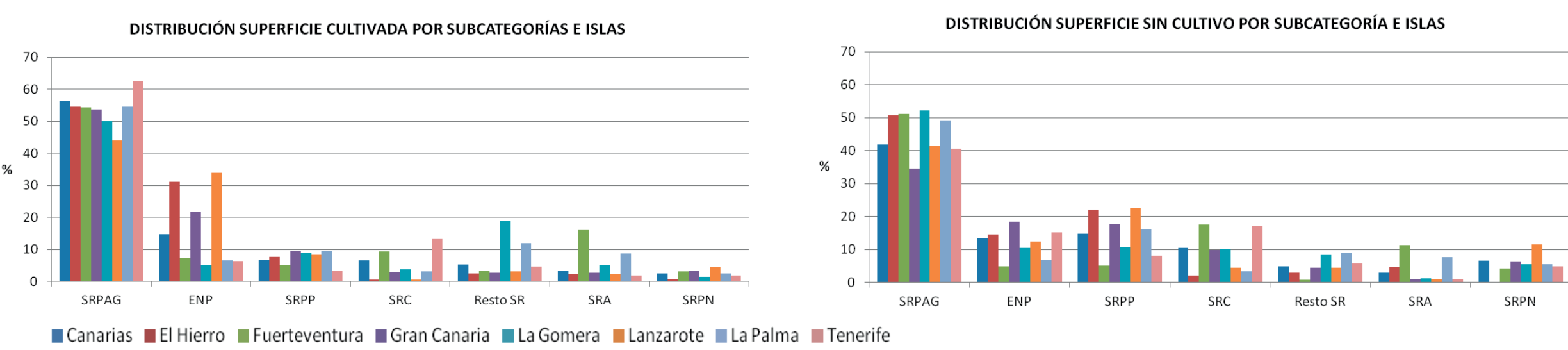
PROBLEMÁTICA DEL SUELO AGRARIO

Se ha llevado a cabo un análisis, desde un punto de vista técnico, de los términos y parámetros utilizados en los planes generales relativos al desarrollo de la actividad agrícola.

ANÁLISIS PLANES GENERALES

SUELO RÚSTICO DE PROTECCIÓN AGRARIA

Sólo el 47,09% de la superficie agrícola de Canarias está subcategorizada como suelo rústico de protección agraria. Este dato varía en función de la superficie cultivada, la superficie sin cultivar y de la isla que se analice.



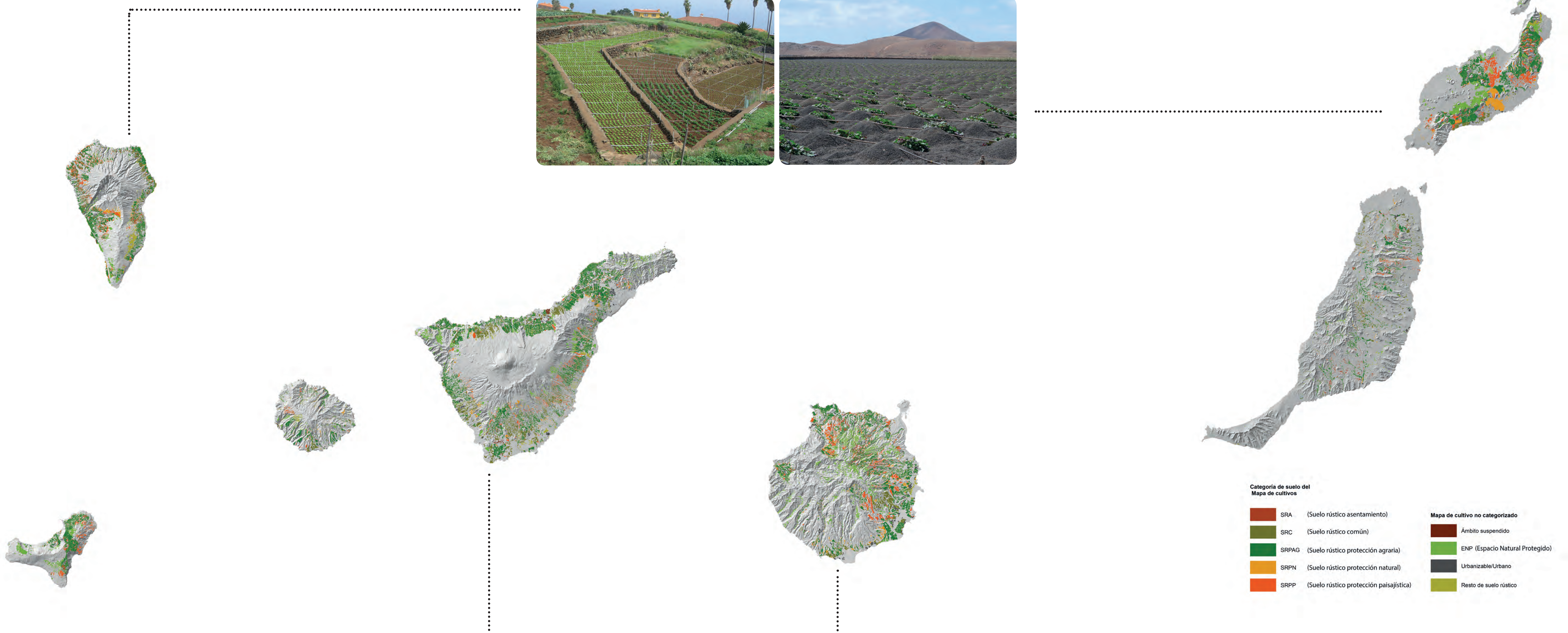
PARAMETROS URBANÍSTICOS EN SUELO RÚSTICO

En los PGO abundan parámetros del suelo urbano en construcciones, infraestructuras e instalaciones propias del suelo rústico > IMPIDE O DIFICULTA EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD AGRARIA



CONCEPTO "AGRICULTURA TRADICIONAL"

Establecimiento de limitaciones sobre el suelo donde se desarrolla la mal denominada "agricultura tradicional"
 - Prohibición de movimientos de tierras > Impide bancales
 - Prohibición de construcciones para almacenamiento de insumos > Incumplimiento legislación sectorial
 > IMPIDE O DIFICULTA EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD AGRARIA



CONCEPTO "ZONAS ABANDONADAS"

Connotación negativa > sirve de justificación para la reclasificación de suelo rústico a urbanizable
 > PÉRDIDA IRREVERSIBLE DEL SUELO AGRARIO



USO INCORRECTO DE LOS TÉRMINOS "EXPLOTACIÓN AGRARIA Y "PARCELA"

Explotación agraria = una o varias parcelas > establecimiento de condiciones urbanísticas en función del tamaño de la parcela y no de la explotación > facilita la proliferación de construcciones
 > PÉRDIDA IRREVERSIBLE DEL SUELO AGRARIO



LAS DOSA DEBEN FACILITAR A LOS MUNICIPIOS CRITERIOS DE ORDENACIÓN BÁSICOS, DETERMINADOS EN FUNCIÓN DE LAS NECESIDADES DEL SECTOR.



ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Nuevos instrumentos de protección del suelo no urbanizable en la Comunitat Valenciana

Antonio Montiel Márquez

(Abogado y Político, profesor asociado de la Universitat de València)

Eduardo García-Leonardo Tobarra

(Dr. en Derecho, profesor asociado de la Universitat de València)

RESUMEN

La reiterada ausencia de una acción política decidida en materia de protección de la legalidad urbanística ha dado lugar, entre otras patologías territoriales, a la proliferación en la Comunitat Valenciana de construcciones diseminadas ilegales en suelo no urbanizable (rústico) que algunas estimaciones sitúan en torno a las 400.000 unidades. Les Corts Valencianes (parlamento regional) acaba de aprobar una profunda reforma de la Ley autonómica 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje que, entre otras previsiones, incluye medidas para la eventual regularización de construcciones ilegales que cumplan determinados requisitos, además de la creación de una Agencia Valenciana de Protección del Territorio para velar por el cumplimiento de la legalidad urbanística e impedir que la inacción política pueda dar lugar a una nueva situación de desorden territorial con graves consecuencias para el medio ambiente.

El análisis de ambas medidas constituye el objeto de esta ponencia.

ABSTRACT

The repeated absence of decisive political action in terms of protection of urban legality has led, among other territorial pathologies, to the proliferation in the *Comunitat Valenciana* of illegal disseminated constructions in undeveloped ground (rustic) that some estimates place around the 400,000 units. The *Corts Valencianes* (regional parliament) has just approved a profound reform of regional Law 5/2014, on Territorial Planning, Urban Planning and Landscape that, among other provisions, includes measures for the eventual regularization of illegal constructions that meet certain requirements, in addition to the creation of a Valencian Agency for Territorial Protection to ensure compliance with urban law that prevents political inaction can lead to a new situation of territorial disorder with serious consequences for the environment.

The analysis of both measures is the subject of this presentation.

PALABRAS CLAVE

Protección del suelo rustico. Disciplina urbanística. Construcciones diseminadas.

KEYWORDS

Protection of rustic ground. Urban discipline. Disseminated constructions.

1. DISCIPLINA URBANÍSTICA Y SUELO NO URBANIZABLE

La problemática de la acumulación de edificaciones diseminadas en el suelo no urbanizable tiene mucho que ver con la secular debilidad de unas administraciones municipales escasas de recursos, sin las capacidades técnicas necesarias, sobrepasadas por gastos derivados de la prestación de servicios impropios y, también en no pocas ocasiones, carentes de la necesaria voluntad para afrontar con decisión la responsabilidad que, con carácter de competencia propia, otorga a los municipios la legislación urbanística y de régimen local en materia de disciplina urbanística.

Pero este desorden territorial y ambiental también tiene mucho que ver con la deliberada dejación de competencias por parte de las respectivas comunidades autónomas no sólo en orden a la prestación de asistencia y colaboración a los municipios en materia urbanística sino también para la asunción de competencias de protección de la legalidad urbanística por sustitución o subrogación cuando concurriese inactividad o negligencia de las administraciones municipales, tal y como se recoge en buena parte de las legislaciones autonómicas.

Una dejación que resulta aún más grave si al suelo no urbanizable (SNU) nos referimos, en tanto que las regulaciones urbanísticas autonómicas suelen atribuir a las respectivas administraciones regionales, ya sea como competencia propia o compartida, la protección de la legalidad urbanística y el ejercicio de la potestad sancionadora cuando de determinadas infracciones en suelo no urbanizable se trata.

Este es el caso de la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (LOTUP), cuyos artículos 266, 267 y 268, regulan las competencias de los municipios, los supuestos de sustitución en las competencias municipales y las competencias de la Generalitat, respectivamente.

A pesar de la existencia de estas previsiones, se estima que la Comunitat Valenciana presenta un volumen próximo a las 400.000 edificaciones diseminadas en suelo no urbanizable, acumuladas en un proceso de ocupación ilegal y al margen de todo planeamiento iniciado en la década de los años sesenta del pasado siglo y acelerado en periodos expansivos como el de la reciente burbuja inmobiliaria.

Una realidad que condujo a que la referida ley 5/2014 de la Generalitat, incorporase procedimientos específicos para una cierta regularización o, al menos reconocimiento, de estas situaciones con el principal propósito de minimizar el impacto ambiental de las edificaciones existentes.

Las intervenciones irregulares en suelo no urbanizable son pues un importante problema urbanístico y ambiental, pero también jurídico y social, de carácter histórico en la Comunitat Valenciana, pero también en otros territorios del Estado español, siendo otro de los casos más llamativos el de Andalucía que, a través del Decreto 2/2012, de 30 de enero, por el que en desarrollo de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), reguló el régimen de las edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable en la comunidad autónoma. Andalucía fue así pionera a la hora de hacer frente a la existencia de alrededor de edificaciones aisladas en SNU, estimadas en 250.000 y unas mil urbanizaciones en situación de ilegalidad por el propio gobierno regional, mediante la adopción de instrumentos normativos para la regularización de estas construcciones siempre que cumpliesen determinados requisitos.

2. LOS DISEMINADOS EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA: EL MODELO ANDALUZ Y EL MODELO VALENCIANO.

1.1. Coincidencias y peculiaridades de los dos modelos

Tanto el citado Decreto andaluz de 2012, como la LOTUP valenciana de 2014 distinguieron, con buen criterio, entre asentamientos urbanísticos o núcleos de viviendas consolidadas y edificaciones aisladas.

En ambas regulaciones se prevé, aunque con algunas diferencias en atención a requisitos de densidad, volumen de servicios, etc., que tanto los denominados asentamientos como núcleos de viviendas en SNU no protegido, pudiesen ser regularizados con el fin de minimizar su impacto territorial y ambiental mediante la incorporación del ámbito afectado –sin capacidad de ampliación alguna- a la ordenación urbanística municipal a través del Plan General o su revisión y los instrumentos de desarrollo necesarios para su urbanización, siempre que se asuman tal urbanización así como las cargas urbanísticas que les fuesen exigibles exclusivamente por los propietarios. Todo ello como condición previa para posteriormente proceder a la solicitud de la preceptiva licencia individual de legalización de cada una de las viviendas existentes.

Un proceso para el que la regulación andaluza contemplaba más condiciones y variables, resultando en conjunto bastante menos permisiva que la diseñada en la LOTUP y sobre la que, en claro contraste con la evolución del caso valenciano, parece haber existido un cierto seguimiento en tanto que tras la entrada en vigor del Decreto 2/2012 se pudo verificar que numerosos municipios de Andalucía habían puesto en marcha los procedimientos de regularización de las edificaciones aisladas situadas en el suelo no urbanizable.

Esta política andaluza de regularización de asentamientos ha proseguido en tanto que una vez constatada la existencia de ciertas dificultades que se pudieron observar a la hora de establecer la regularización de las edificaciones construidas al margen de la legalidad situadas en parcelaciones urbanísticas que no tenían la condición de asentamiento urbanístico, se arbitraron nuevas medidas legales con el fin de paliar tales dificultades. Siendo este el objeto de la aprobación de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, que modificaba la referida LOUA de 2002, para la

incorporación de medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

Una reforma legal cuyo objeto declarado fue la eliminación de la incertidumbre en la que se encontraban aquellas edificaciones y sus parcelas, extendiendo a éstas y solo a éstas la aplicación del plazo general de caducidad de seis años contado desde la completa terminación de la actuación, para la acción administrativa para la protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado, sin perjuicio del mantenimiento de la inexistencia de limitación temporal para la adopción de medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado para las parcelaciones urbanísticas en SNU.

Por lo que se refiere al tratamiento de las edificaciones aisladas, también la normativa andaluza era más elaborada y restrictiva que las previsiones de la LOTUP valenciana de 2014.

La LOTUP se limitó en su disposición final segunda a una simple y genérica declaración de “asimilación” a las edificaciones con licencia de aquellas edificaciones aisladas en SNU, que hubiesen sido construidas y terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de reforma de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LRSOU). Siempre que mantuviesen el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de aquella ley y no se encontrasen en situación de ruina urbanística, extremos que habrán de ser certificados por el ayuntamiento respectivo.

Una sorprendente asimilación incondicionada entre edificaciones en situación de ilegalidad, ya fuese ésta originaria o sobrevenida por cambios en el planeamiento, y aquellas nacidas con sujeción a las condiciones y limitaciones derivadas del planeamiento y con observancia de las obligaciones impuestas a sus promotores. En términos prácticos, una suerte de “amnistía urbanística” para todas las edificaciones concluidas antes del 25 de mayo de 1975, fecha de la entrada en vigor de la referida LRSOU, y decimos todas en tanto que la referida disposición adicional no distinguía *a priori* entre viviendas y edificaciones dedicadas a otros usos, ni tampoco en el hecho de que la edificación pudiese ubicarse en SNU común o protegido.

Frente a esta simple y llana igualación entre edificaciones que nacieron con o sin licencia que llevaba a cabo la ley valenciana, la regulación andaluza, inspirada en la línea jurisprudencial abierta por el Tribunal Supremo que exige diferenciar entre derechos de titulares de obras que han sido y son ilegales y aquellas que se realizaron al amparo de licencia pero devinieron ilegales después por modificación del planeamiento local (Sentencias de 15 de febrero de 1999, 20 de diciembre de 2000 y 15 de noviembre de 2001, entre otras), incorporó una regulación específica, y mucho más elaborada jurídicamente, consistente en la declaración en situación de asimilación al régimen jurídico tradicional de “fuera de ordenación” (AFO) de aquellas edificaciones, construcciones e instalaciones para las que hubiese transcurrido el plazo de respuesta por parte de la administración para la protección de la legalidad urbanística y restauración del orden jurídico perturbado.

Una declaración que corresponderá a la administración municipal y que, sin suponer de manera directa una legalización, sirve para autorizar la prestación de suministros básicos a la edificación, de forma análoga a la licencia de obra y de

ocupación, siempre que se cumplan las condiciones mínimas en materia de seguridad, salubridad, habitabilidad y calidad de las construcciones y edificaciones.

Una regularización que ni impediría la aplicación de los restantes aspectos del régimen propio de las edificaciones en situación de fuera de ordenación, de tal forma que tan sólo se podrían realizar obras de estricta reparación y conservación, en ningún caso de ampliación o consolidación, pudiéndose autorizar determinados servicios básicos y, de forma excepcional conexiones a determinados servicios por las compañías suministradoras. Todo ello con el fin de no alargar artificialmente la vida “natural” de la edificación en situación de ilegalidad urbanística “reconocida”, pero condenada en todo caso a su desaparición física como forma inexorable de restauración de la realidad física y jurídica alterada por su mera existencia.

Siendo sin duda más elaborada y completa en términos jurídicos la respuesta de la legislación andaluza a la problemática de las edificaciones aisladas en el SNU, resulta destacable la introducción en el ordenamiento valenciano a través de la LOTUP de una sensible ampliación del plazo de caducidad para el ejercicio de la acción para ordenar la restauración de la legalidad urbanística, en el conjunto del suelo no urbanizable, de quince años contados desde la total terminación de las obras o desde que cesen los usos del suelo de que se trate, frente a la ampliación de cuatro a seis años incorporada al ordenamiento andaluz por la reforma de 2012 operada en la LOUA.

Si se contempla en ambas regulaciones y en términos muy similares, que los expresados límites temporales no resultarán aplicables a las actuaciones que se hubiesen ejecutado sobre terrenos calificados en el planeamiento como zonas verdes, viales, espacios libres o usos dotacionales públicos, terrenos o edificios que pertenezcan al dominio público o estén catalogados, como tampoco en el caso de parcelaciones en suelo no urbanizable u otras actuaciones en SNU sujeto a protección; siendo inexistente la caducidad para el ejercicio de la referida acción de restauración de la legalidad respecto de tales actuaciones.

1.2. La originalidad de la nueva regulación valenciana para las viviendas aisladas en Suelo No Urbanizable

La reciente reforma de la LOTUP operada por la Ley 1/2019, sin alterar los casos de “asimilación” a las edificaciones con licencia de aquellas edificaciones aisladas en SNU, construidas y terminadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, introduce importantes novedades al definir el régimen de las actuaciones de minimización del impacto territorial aplicable a los núcleos de viviendas y edificaciones aisladas en suelo no urbanizable construidas con posterioridad a aquella fecha que pasamos brevemente a examinar.

1.1.1. Actuaciones de minimización del impacto territorial generado por los núcleos de viviendas en el suelo no urbanizable

La reforma mantiene, como era razonable, la previsión de que sea a través del plan general estructural o su modificación, como se pueda delimitar como zonas

urbanísticas en el suelo no urbanizable los núcleos de viviendas consolidados que deban minimizar su impacto territorial, cuya implantación se haya efectuado al margen de los procesos formalizados de urbanización y edificación. Corresponderá su ordenación pormenorizada a un plan especial que deberá definir el perímetro exacto de la actuación, la red de servicios urbanísticos y, en su caso, las dotaciones públicas que fueran necesarias, las edificaciones existentes, así como las diferentes fases de ejecución de las obras de urbanización. La aprobación definitiva de este instrumento corresponderá en todo caso al departamento autonómico competente, en tanto que corresponderá al respectivo ayuntamiento la selección del programa de actuación y la designación del urbanizador, además de la aprobación del correspondiente proyecto de urbanización.

La reforma legal, deudora en buena medida de la filosofía que introdujo la figura del “agente urbanizador” que ha marcado el urbanismo valenciano desde 1994, una experiencia plagada de más sombras que luces, establece que, salvo convenio acordado entre los propietarios que representen la mayoría de las parcelas edificables privativas resultantes y el ayuntamiento para la ejecución por la propiedad del desarrollo y ejecución de la actuación, esta se llevará a cabo por iniciativa pública, bien mediante gestión directa, bien mediante gestión indirecta a través de la selección de un urbanizador –lo que nos tememos que se constituirá en la práctica habitual-, de acuerdo a lo establecido la propia ley urbanística y en la legislación estatal de contratos del sector público.

Importa destacar que la reforma incorpora la previsión de que únicamente puedan legalizar la obra y el uso residencial, a través de su inclusión en el ámbito de los instrumentos de planeamiento, las edificaciones completamente acabadas antes del 20 de agosto de 2014 (fecha de entrada en vigor de la propia LOTUP).

La reforma contempla además algunas otras singularidades para la regularización de núcleos de viviendas en SNU:

- En todo caso, para legalizar, a través del plan, edificaciones que se encuentren situadas en el suelo que goce de cualquier tipo de protección por sus especiales valores ambientales, o suelo que se encuentre afectado por limitaciones de uso específicas derivadas de la aplicación de la normativa sectorial de minas, costas, aguas, riesgo de inundación o infraestructuras, o por la existencia de actividades implantadas legalmente o en proceso de legalización, se deberá obtener informe previo vinculante de la administración sectorial con competencias en la respectiva materia afectada.
- Las parcelas no edificadas deberán quedar fuera del ámbito de la actuación. Si se incluyera alguna, esta permanecerá sin edificación en su uso agrario o forestal o será destinada a espacio libre, y en todo caso quedará exenta del pago de los costes de urbanización.
- Cuando el núcleo de viviendas consolidado objeto de la minimización de impacto territorial se encuentre en terreno forestal o colindante al mismo, se procurará la realización de las medidas que la legislación de prevención de incendios forestales establezca para las nuevas urbanizaciones, edificaciones y usos. Previéndose en la reforma de la ley una dudosa exoneración de responsabilidad para la administración en caso de no

- realización por la propiedad de estas medidas en el supuesto de que se produjesen daños materiales como consecuencia de un incendio.
- En el supuesto de que el núcleo de viviendas consolidado objeto de la minimización de impacto territorial se encuentre en un área inundable y para las edificaciones ya existentes, la administración municipal que debe resolver el expediente de licencia individual de legalización de cada una de las viviendas exigirá la adopción de medidas de disminución de la vulnerabilidad y autoprotección en los términos de la legislación sectorial aplicable.
 - En los dos casos anteriores, el promotor del programa de actuación deberá suscribir una declaración responsable en la que exprese claramente que conoce y asume el riesgo existente y las medidas de protección civil aplicables al caso, comprometiéndose a trasladar esa información a los posibles afectados, con independencia de las medidas complementarias que estime oportuno adoptar para su protección.
 - Esta declaración responsable deberá estar integrada, en su caso, en la documentación del posterior expediente de licencia de obra o legalización.
 - Por otra parte, se prevé que la mera solicitud de inicio de la evaluación ambiental y territorial estratégica de cualquiera de los instrumentos de minimización de impactos regulados en este capítulo, implicará la suspensión de la tramitación de los expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanística o de la ejecución de las resoluciones que recaigan sobre obras que puedan ampararse en los mismos. Quedando en suspenso, asimismo, los plazos de prescripción o caducidad de las acciones o procedimientos en ejecución o tramitación.

Si, finalmente, no se produjese la aprobación del instrumento de planeamiento, decaería la posibilidad de alcanzar la legalización de las edificaciones a través del plan, debiendo preceptivamente dictarse y ejecutarse las medidas de protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado que, en cada caso, procedan.

1.1.2. Actuaciones de minimización del impacto territorial generado por viviendas diseminadas en el suelo no urbanizable

Este novedoso procedimiento se concretaría, resumidamente, en las siguientes actuaciones:

- Las personas propietarias de edificaciones residenciales que, por su ubicación alejada de cualquier núcleo de viviendas consolidado o semiconsolidado, no puedan integrarse en un plan especial como instrumento específico de ordenación pormenorizada de estas áreas, deberán solicitar la declaración de situación individualizada de minimización de impacto territorial.
- La declaración corresponderá el pleno del ayuntamiento respectivo y contendrá las condiciones edificatorias a que debe ajustarse la posterior licencia de legalización de la construcción. Así como las previsiones de demolición o adaptación de la edificación principal o elementos de la parcela que pudieran afectar gravemente al paisaje y al medio ambiente.

- Esta declaración implicará la suspensión de la tramitación de los expedientes de restablecimiento de la legalidad urbanística que pudiesen estar tramitándose o de la ejecución de las resoluciones que recaigan sobre las edificaciones afectadas. La suspensión se extenderá también al cómputo de plazos de prescripción o caducidad de las acciones o procedimientos en ejecución o tramitación.
- Una vez obtenida la declaración, la persona interesada habrá de solicitar una licencia de minimización de impacto territorial a la que habrá de adjuntar un estudio de integración paisajística, un análisis de las afectaciones y riesgos ambientales y las medidas correctoras propuestas para evitarlos, así como un proyecto básico donde se describa la situación de la edificación y las obras que resultasen necesarias para el cumplimiento de las obligaciones de dotación de servicios urbanísticos básicos que en el caso de viviendas aisladas se reducirán a una previsión suficiente de abastecimiento de agua potable, una adecuada gestión de los residuos y un tratamiento adecuado de las aguas residuales que impida la contaminación del suelo.
- La solicitud deberá incorporar medidas de prevención de incendios forestales en caso de encontrarse la edificación en terreno forestal o contiguo a este e ir acompañada de una declaración responsable sobre el conocimiento de tal circunstancia, la asunción del riesgo existente y las medidas de protección civil aplicables a ese caso. Una fórmula que es extensiva a los supuestos de ubicación en área inundable.
- La obtención de la licencia requerirá en determinadas circunstancias relacionadas con la ubicación de la edificación, de informes previos y vinculantes de las administraciones sectoriales con competencias en materia de protección civil, prevención del riesgo de inundaciones, urbanismo y paisaje.
- La ejecución de las obras amparadas por la licencia deberá llevarse a cabo en un plazo máximo de cuatro años y en ese mismo plazo deberá solicitarse una licencia de ocupación con aportación del certificado final de ejecución de las obras de minimización de impactos, así como de los restantes documentos técnicos necesarios.

Con todo, como instrumento complementario a esta nueva regulación, y con la clara intención de impedir que pudiese volver a reproducirse en el SNU una acumulación de edificaciones como la sufrida en las últimas décadas, la reforma de la LOTUP de enero de 2019, será pionera entre los ordenamientos autonómicos en eliminar por completo la caducidad para el ejercicio de la acción para ordenar la restauración de la legalidad urbanística y la reposición al estado anterior de estado básico del suelo no urbanizable, sin distinción entre protegido y común.

3. ENTES INSTRUMENTALES PARA LA PROTECCIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE

La disposición adicional tercera de la LOTUP preveía la posibilidad de creación de una Agencia de Protección del Territorio como organismo público de naturaleza consorcial a la que correspondería el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de disciplina urbanística y las que los municipios consorciados pudieran atribuirle en materia de disciplina urbanística en suelo no urbanizable, mediante su incorporación voluntaria al consorcio.

Cuatro años y medio después, el decreto que habría de haber creado la esperada Agencia no ha visto la luz.

Ha sido ahora con la Ley 1/2019 de reforma de la LOTUP cuando se ha producido la definitiva creación de la Agencia que aparece expresamente completamente regulada en cuanto a sus fines, organización y funcionamiento.

La naturaleza de esta Agencia es la de una entidad de derecho público de naturaleza consorcial, con personalidad jurídica pública, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión, para el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de disciplina urbanística a la cual podrán atribuir los municipios que así lo acuerden sus competencias propias en materia de disciplina urbanística sobre suelo no urbanizable, mediante su adhesión al convenio marco que se redactará al efecto por la administración autonómica.

El objeto de la Agencia será ejercer las potestades administrativas de disciplina urbanística respecto de infracciones graves o muy graves cometidas en suelo no urbanizable, común o protegido, en el territorio de los municipios que se adhieran al consorcio mediante la suscripción del convenio marco redactado a tal fin. Esto incluiría el ejercicio de las funciones de inspección, el inicio, tramitación, resolución y ejecución de los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística, los procedimientos sancionadores urbanísticos y la impugnación de licencias municipales, presuntamente ilegales ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Siempre sin perjuicio del ejercicio, por parte de la Agencia, de las competencias ordinarias respecto de posibles ilícitos cometidos en suelo no urbanizable perteneciente a municipios de la Comunitat Valenciana aún no adheridos al consorcio, en el marco de las competencias atribuidas a la Generalitat Valenciana por la LOTUP.

Conforme a las previsiones de la actual reforma y, a la vista la experiencia de inactividad que marcó el periodo anterior, la Nueva ley mandata que la Agencia esté en pleno funcionamiento en el plazo de un año desde la entrada su entrada en vigor. Y durante este plazo no se podrá aprobar ningún procedimiento de minimización de impactos ambientales en suelo no urbanizable, hasta que no haya dado comienzo el funcionamiento efectivo de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio.

Asimismo, desde la entrada en vigor de la presente disposición adicional y hasta que la Agencia Valenciana de Protección del Territorio comience a ejercer sus

funciones, el departamento autonómico competente en materia de disciplina urbanística no impondrá ninguna multa coercitiva ni sanción a infractor alguno, cuyo expediente corresponda a una de las edificaciones que puedan incluirse en los procedimientos de minimización de impactos ambientales en suelo no urbanizable. Lo que entendemos que no debiera entenderse como la imposibilidad de incoar e instruir los expedientes que procedan, de tal forma que la suspensión tan solo afectaría a la resolución final.

Con el nacimiento de esta Agencia, la Comunitat Valenciana pasaría a seguir los pasos de otros territorios que cuentan con entidades similares que vienen dando pruebas de utilidad como la Agencia de Protección de la legalidad Urbanística de Galicia, la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural de Canarias, la Agencia de Defensa del Territorio de Mallorca y el Consorcio para la Protección de la Legalidad Urbanística en Suelo Rústico de la isla de Menorca.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN PROVISIONAL

La problemática de las edificaciones de uso residencia, ya sea formando núcleo o aisladas en el suelo no urbanizable en la Comunitat Valenciana y otros territorios no siempre ha derivado de la ausencia de regulación o de que la regulación fuese confusa sino más bien de la inactividad e ineficiencia total de las administraciones con competencias en materia disciplina urbanística. Ello sin entrar a considerar ahora otras implicaciones de orden penal por conductas asociadas a actividades urbanístico-territoriales.

Y la cuestión estriba en que las soluciones que ahora se establecen vuelven a necesitar de la concurrencia de las mismas administraciones, de lo que resulta la necesidad de recurrir a la creación de un organismo público con autonomía de gestión y dotado de la infraestructura suficiente para poder actuar, sin condicionamientos políticos ni de ninguna otra clase, para ejercer las funciones públicas propias de la materia de disciplina urbanística.

La experiencia acumulada en materia de edificaciones residenciales en suelo no urbanizable en otros territorios permite albergar cierta confianza en las posibilidades del conjunto de medidas contenidas en la reforma urbanística valenciana de enero de 2019. Un conjunto de soluciones jurídicas para actuar sobre realidades preexistentes que pueden encontrar en la supresión de la caducidad para el ejercicio de la acción para ordenar la restauración de la legalidad urbanística en el suelo urbanizable, protegido o no, junto a la puesta en funcionamiento efectivo de la Agencia de Protección del Territorio los instrumentos para impedir que se reproduzca una dejación de competencias de graves consecuencias no solo territoriales y ambientales, sino también de carácter social y económico.

BIBLIOGRAFÍA

DIEZ SÁNCHEZ, J. J. y IVARS BAÑULS, J. A., coords. (2016): *Comentarios a la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*. Tirant lo Blanch, Valencia.

HERVAS MÁS, J., coord. (2016): *Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*. Tirant lo Blanch, Valencia.

GALLEGO ALCALÁ, J. D. (2015): "Situación actual de la vivienda clandestina en suelo no Urbanizables en Andalucía: debilidades y propuestas de mejora". *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, 11, pp. 1368-1376

MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, J. A. (2016): "El nuevo régimen de la declaración de asimilado al régimen de fuera de ordenación en Andalucía tras la Ley 6/2016". <https://elderecho.com/el-nuevo-regimen-juridico-de-la-declaracion-de-asimilado-al-regimen-de-fuera-de-ordenacion-en-andalucia-tras-la-ley-62016>

RUÍZ BURSÓN, F.J. (2016): "La declaración en situación de asimilación al régimen de fuera de ordenación: pasado, presente y futuro". *Revista General de Derecho Administrativo*, 43, (RI §417909).

SALA, D. y MELCHOR, L. (2014): "La nueva ley urbanística valenciana y la vías de legalización de chalets". Valencia Plaza diario digital. <http://epoca1.valenciaplaza.com/ver/137291/-la-nueva-ley-urbanistica-valenciana-y-las-vias-de-legalizacion-de-chalets-.html>

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Los sectores de recuperación de la Huerta de València.

Eduardo García-Leonardo Tobarra

(Dr. en Derecho, profesor asociado de la Universitat de València)

Antonio Montiel Márquez

(Lic. en Derecho y en CC. Políticas. Abogado y politólogo)

RESUMEN

El reciente Plan de Acción Territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València, en coherencia con la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, recoge la regulación de la nueva figura del sector de recuperación de la Huerta, a aplicar a determinados suelos contiguos al suelo en situación de urbanizado. El Plan trata de dar respuesta a estos suelos caracterizados por la existencia de edificaciones y tierras de cultivo degradadas.

ABSTRACT

The recent Plan of Territorial Action for the organization and revitalization of the Huerta de Valencia, in coherence with Law 5/2018, of March, of Generalitat, includes the regulation of the new figure of the recovery sector of La Huerta, apply to certain soils contiguous to the ground in urbanized situation. The Plan tries to respond to these soils characterized by the existence of buiding and degraded agricultural land.

PALABRAS CLAVE

Huerta de València. Ordenación del territorio. Comunitat Valenciana.

KEYWORDS

Huerta de Valencia. Regional planning. Land of Valencia.

1. EL PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL DE LA HUERTA DE VALÈNCIA

A fin de dar cumplimiento al artículo 22.6 de la entonces vigente Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), en el año 2010, la Generalitat valenciana sometió a información pública el entonces denominado Plan de Acción Territorial de la Huerta de València. La inclusión expresa en la LOTPP de la necesidad de tramitar un Plan de Acción Territorial (PAT) para el área metropolitana de València, que pusiese solución a la pérdida de suelo agrícola en este espacio, traía causa de un dictamen del *Consell Valencià de Cultura* sobre la conservación de la Huerta de València de mayo de 2000, y de la presentación en el año 2001 de una iniciativa legislativa popular, apoyada por más de 117.000 firmas, que promovía una proposición de ley reguladora del proceso de ordenación y protección de la Huerta de València como espacio natural protegido. Esta iniciativa fue rechazada por la Mesa de las Cortes Valencianas con los votos del grupo parlamentario del Partido Popular so pretexto de que ya se estaba trabajando en una ley que perseguía el mismo objetivo.

El documento sometido a información pública, casi seis años después de la entrada en vigor de la LOTPP, vino precedido de un importante esfuerzo de participación pública, y fue el primer documento de PAT sometido a evaluación ambiental estratégica (EAE) en la Comunitat Valenciana.

El objetivo principal de este PAT era compatibilizar la protección de las áreas de valor de la huerta metropolitana de València con un desarrollo urbano y socioeconómico sostenible. Este objetivo se desglosa en una serie de objetivos específicos, entre los cuales cabe destacar la orientación del crecimiento de las áreas urbanas existentes, el mantenimiento de la actividad agrícola, la revitalización del espacio agrícola mediante la introducción de nuevas actividades económicas sostenibles, la protección y puesta en valor del patrimonio cultural y del paisaje, en línea con lo previsto en el Convenio Europeo del Paisaje del año 2000, y la promoción del acceso y disfrute público de este espacio de modo ordenado.

Cabe indicar que para este PAT se realizó un estudio serio y profundo con una impecable presentación formal pero, dada la caracterización del documento como PAT de carácter sectorial (en lugar de tener carácter integral), éste centró principalmente en aspectos visuales y paisajísticos.

Las limitaciones del documento para ordenar un espacio tan complejo como es el área metropolitana de València se reconocían por el propio documento, por lo que se propuso la elaboración de un proyecto de Ley de la Huerta con el fin de reforzar el modelo de protección propuesto por el PAT.

Pese al mandato expreso que contenía el citado artículo 22.6 de la LOTPP y al despliegue realizado para el Plan de Participación Pública de este documento, tras las elecciones autonómicas de mayo de 2011 se paralizó sin explicación alguna la tramitación de este PAT, que ya había recorrido todas las fases de su tramitación y estaba sólo pendiente de aprobación definitiva. Podría sospecharse que, por razones meramente políticas, su aprobación sólo podía tener lugar una

vez aprobada definitivamente la revisión simplificada del Plan General de València, en aquel momento y todavía actualmente en tramitación.

Uno de los elementos más controvertidos contenidos en el documento inicial de este PAT era la figura de las denominadas “reservas de estudio”, que eran aquellos espacios de huerta que conservaban la clasificación establecida por el planeamiento general de los municipios, en previsión de posibles crecimientos urbanísticos. Pero es que, al margen del establecimiento de “reservas de estudio”, el PAT no sólo renunciaba a considerar alguna de las superficies de trama verde de huerta más pequeñas pero de interés situadas en los intersticios de suelo actualmente sellado o edificado, sino que, además, desprotegía suelo calificado en planes urbanísticos vigentes como suelo no urbanizable (SNU) protegido agrícola en planes urbanísticos vigentes basándose en la información suministrada por los municipios o en diversos documentos de Concierto Previo no sometidos a EAE. Todo ello sin una auténtica visión metropolitana de conjunto, y bajo una supuesta “vocación urbana” cuando no de la manida antropización o degradación, y sin plantearse seriamente (con límites y medidas claros y concisos) las consecuencias (entendidas como presión urbanística) que tendría sobre las bolsas de suelo que se pretendía proteger la urbanización de los terrenos inmediatos que el PAT contemplaba como urbanizables.

Y ello sin olvidar otra limitación del carácter sectorial del documento, que es la consideración de las infraestructuras, dado que, aunque el documento logró eliminar alguno de los proyectos más cuestionados, como el denominado “tercer cinturón”, terminó por plasmar otros de dudosa compatibilidad con la preservación de valiosas zonas.

2. LA LEY DE LA HUERTA DE VALÈNCIA Y EL NUEVO PLAN

Tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015, se produjo un cambio en el escenario político valenciano y, mediante anuncio publicado en octubre de 2016 se sometió a información pública un anteproyecto de Ley de la Huerta. Pocos meses antes, y de forma prácticamente simultánea, se volvió a impulsar la tramitación del ahora denominado PAT de ordenación y dinamización de la Huerta de València. Pero esta vez, junto a este PAT, se iniciaron también en los trabajos para la elaboración de un PAT Metropolitano de València, actualmente en tramitación, al amparo de lo previsto en la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (LOTUP).

Las Cortes valencianas aprobaron finalmente la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València, que incluye entre sus grandes objetivos la aprobación de un PAT de ordenación y dinamización para este espacio, junto con la propuesta de creación del Consejo de la Huerta y la elaboración de planes de desarrollo y gestión agraria. La ley propone, además, un conjunto de normas, principios y criterios referidos a la infraestructura verde, al régimen de usos y actividades, a la clasificación del suelo, al paisaje, a la adaptación de las infraestructuras y al uso público en la huerta.

Mediante Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell, fue aprobado definitivamente el citado PAT de ordenación y dinamización de la Huerta de València, desapareciendo en este documento una buena parte de las anteriores

“reservas de estudio”. Algunas de éstas serán rebautizadas como “zonas rurales comunes”, conservando la clasificación y zonificación establecidas en el planeamiento municipal, y otras serán transformadas en los denominados “sectores de recuperación”, regulados en los arts. 33 a 37 de la citada Ley 5/2018.

3. LOS SECTORES DE RECUPERACIÓN

Los sectores de recuperación son espacios amplios de huerta lindantes con el suelo en situación de urbanizado, sobre los que existen edificaciones en situación de ruina o “en mal estado de conservación” o terrenos agrícolas “degradados”. Según la Ley 5/2018 y el PAT, éstos pueden destinarse en un tercio de su superficie como máximo a su transformación urbanística, debiendo mantenerse al menos los dos tercios restantes como parcelas cultivables en buen uso.

La superficie de estos ámbitos, localizados en los términos municipales de Massalfassar, Sedaví, Torrent, el Puig de Santa Maria y València, ha sido expresamente delimitada por el PAT, que asigna a éstos una concreta edificabilidad bruta máxima, una superficie también máxima donde localizar la transformación urbanística, y un uso residencial y/o terciario.

El artículo 33.4 de la Ley 5/2018 prevé un incentivo para estos ámbitos definidos por el PAT, al disponer que en los espacios donde se conserve la huerta primigenia preexistente, pero el PAT no los clasifique como SNU por estar rodeados de trama urbana o infraestructuras, si el planeamiento urbanístico propuesto por los municipios conserva más del 50% de dicha huerta como dotación pública, podrán aplicarse las reducciones de estándares y beneficios previstos en el artículo 35 de esa ley.

Cabe advertir que los arts. 34 a 37 de la Ley 5/2018 actualmente están siendo objeto de negociación en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Concretamente en lo que se refiere a su relación con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 5/2018, disposición que, con el fin de evitar reclasificaciones de nuevos suelos urbanizables en los planeamientos municipales para cumplir el estándar de parque público de la red primaria fijado en la LOTUP (extensión mínima de 5 m² por habitante), exceptúa la exigencia de dicho estándar urbanístico a los municipios incluidos en el ámbito estricto del PAT, con determinadas condiciones. El artículo 34 de la Ley 5/2018 establece que el sector constituirá un área de reparto y que el coeficiente de edificabilidad lo fijará el PAT, siendo como máximo de 0,33 m² de techo residencial por cada m² de la superficie del sector.

En cuanto al resto de estándares urbanísticos, el artículo 35 de la Ley 5/2018 establece las siguientes especificidades para la superficie objeto de urbanización:

a) Destinar a suelo dotacional público no viario el necesario para atender las necesidades de la población calculada para el sector, sin que sea inferior a 15 m² de suelo por cada 100 m² de edificabilidad residencial, ni del 10% de la superficie para el suelo terciario. Además, para reducir la superficie a urbanizar, salvo que se justifique la necesidad de su ubicación en parcela independiente, la cesión

dotacional se realizará, preferentemente, en superficie edificada integrada en un “complejo inmobiliario” en los términos definidos en la legislación estatal del suelo.

b) Las cesiones para zonas verdes y parque público dependerá de las necesidades del sector, sin aplicar los estándares mínimos fijados por la LOTUP.

c) Justificadamente, podrá materializarse en otro ámbito del planeamiento municipal el suelo que deba destinarse a vivienda de protección pública.

d) Se exceptúan también las reglas generales previstas en la LOTUP respecto de la determinación del aprovechamiento tipo del sector (considerado como área de reparto), debiendo entregarse a la Administración sólo entre un 2% y un 5% del aprovechamiento del sector, en función del informe de sostenibilidad económica. Por lo demás, conforme al artículo 37 de la Ley 5/2018, la gestión urbanística de los sectores se realizará conforme al régimen establecido en la LOTUP para las actuaciones integradas en suelos urbanizables, con las especificidades fijadas en dicha ley. Una vez ejecutadas las previsiones del programa de actuación integrada, un tercio de la superficie del sector, como máximo, adquirirá la condición de suelo urbanizado, siéndole de aplicación el régimen jurídico de este. El resto del suelo mantendrá la situación rural, equiparando su régimen jurídico al de SNU de protección de la huerta, de acuerdo con lo previsto en la LOTUP y en el PAT para esa clase de suelo.

Otras especialidades se dan en el régimen aplicable a la reparcelación, al preverse la posibilidad de adjudicar a cada persona propietaria una parte de aprovechamiento agrícola y otra de aprovechamiento urbanístico. También al prever la posibilidad de establecer coeficientes de equivalencia para adjudicar a los propietarios una proporción superior de aprovechamiento agrícola en detrimento del aprovechamiento urbanístico para poder mantener el parcelario agrícola tradicional.

El artículo 37 de la Ley 5/2018 también exige que las obras de urbanización del programa incluyan la eliminación de las edificaciones no protegidas situadas en los suelos que mantengan la situación rural, y la reposición de dichos suelos, sistemas de riego e infraestructuras necesarias para su cultivo. Por último, no podrán autorizarse usos en el sector hasta la culminación y recepción de las obras de recuperación necesarias para permitir la explotación agraria, en los mismos términos que la LOTUP fija para las obras de urbanización de actuaciones integradas.

BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, E. (2017): *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana*, Publicacions de la Universitat de València, València.

MONTIEL MÁRQUEZ, A. y GARCÍA TOBARRA, E. (2011) : “L’Horta de València. Una realidad metropolitana ignorada”. *Actes del III Congrés d’Estudis de L’Horta Nord*, Universitat Politècnica de València, València. pp. 579-609.

ROMERO GONZÁLEZ, J. y FRANCÉS, M. (eds.) (2012) : *La Huerta de Valencia. Un paisaje cultural con futuro incierto*, Publicacions de la Universitat de València, València.

VV.AA. (1999) : *Els valors de la Punta. 18 arguments en defensa de l'horta*, Universitat de València, València.

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Los cambios en el uso del suelo, el consumo del espacio y los conflictos territoriales en el Distrito Metropolitano de Quito entre los años 1986-2015 y un escenario de simulación al 2050

Esthela Salazar Proaño (PhD (c) Geografía)

Cristián Henríquez (Dr. Ciencias Ambientales)

Jorge Qüense (Dr. Geografía)

RESUMEN

Las grandes ciudades del mundo son espacios dinámicos, en constante cambio en expansión a lo largo del tiempo. Se observan largos períodos de suburbanización y crecimiento horizontal, para luego ingresar a una revalorización de la vida urbana en los centros, para nuevamente regresar a la atracción por la vivienda suburbana (De Mattos, et al , 2011) Esta es la dinámica propia de las ciudades inmersas en un proceso de globalización y modelo de desarrollo capitalista.

El proceso de expansión geográfica, la reorganización espacial, las cambiantes relaciones espaciales y los juegos de poder geopolítico, entre diferentes unidades territoriales se interconectan, siempre, en la búsqueda de acumulación capitalista, elementos propios de un sistema globalizado (Harvey, 2000).

A diferencia de lo que se conceptualiza como territorio, el espacio por sí mismo existe, no requiere de límites concretos o rígidos, es ontológicamente libre. Es el ser humano quien se apropia diversificándolo, asignándole un carácter social de transformación, porque refleja la complejidad física, mental y social del habitar (Lefebvre, 1991)

De acuerdo con estos patrones, la estructura, la organización, el funcionamiento y el paisaje urbano, se ha transformado en las grandes ciudades a consecuencia del proceso de globalización, esto se evidencia en las grandes metrópolis de América Latina como México, Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de Chile (De Mattos, 2002)

Quito, no podía quedarse fuera de este proceso de globalización, dando lugar a un acelerado crecimiento metropolitano y por ende a un crecimiento del área física, manteniéndose el modelo de segregación socio-económica; se empiezan a suscitar hechos relevantes como la articulación entre los terratenientes agrarios (dueños de eucaliptos, potreros, huertos) localizados a las afueras del núcleo

urbano y el Municipio para convertir estos terrenos en urbanos, siendo el instrumento más fácil de conversión de la tierra agraria a urbana, y por ende de terrateniente agrario a urbano (Carrión y Erazo, 2013).

Actualmente, este proceso de expansión, sigue incorporando nuevas extensiones de tierra al cinturón urbano de la ciudad, ya sea por localización de asentamientos informales, por la construcción de urbanizaciones cerradas promovidas por los agentes inmobiliarios, por la construcción de grandes equipamientos, lo que ha permitido la incorporación de tierras agrícolas y áreas de conservación o reserva natural al uso residencial, disminuyendo y deteriorando su cantidad, calidad y originando conflictos territoriales

Un estudio previo (Salazar, 2010) sobre la gestión municipal en áreas de protección ecológica en el DMQ determinó que los bloques de protección alrededor de la ciudad de Quito, el llamado "cinturón verde" que soporta la presión del crecimiento urbano de la ciudad, muestran un cambio de uso considerable en un período de ocho años 2001-2009, en tanto que alrededor de un 24% de estas áreas cambiaron su tipo de cobertura vegetal natural por áreas de cultivos, infraestructura o espacios abiertos.

Por otro lado las actividades agropecuarias extensivas han llevado también a un cambio en el uso del suelo; dentro de las 423.074 ha que ocupa del DMQ en 88.810 ha (35.5%) se establecen diferentes sistemas productivos, destinados principalmente a la producción de leche, cultivo de flores, caña de azúcar, plátano, frutales, maíz, fréjol, papa (Secretaría de Ambiente, 2016).

Es decir, todo este proceso de transformación, pudiese estar generando un deterioro de las áreas de conservación como capital natural y una disminución de los suelos agrícolas, cuyos efectos se evidenciarán en la dinámica del sector agroproductivo del DMQ.

Por lo tanto, la presente investigación pretende responder interrogantes como: ¿El crecimiento urbano, las periferias expandidas son las principales causas del deterioro de las áreas de protección ecológica y zonas agropecuarias?, ¿La construcción de nueva infraestructura y el emplazamiento de nuevas actividades económicas en la periferia, están incentivando el reemplazando áreas naturales y agropecuarias? ¿La producción agropecuaria está ejerciendo presión sobre áreas de conservación? ¿Cuáles serán los posibles escenarios de crecimiento urbano y cuáles serán sus implicaciones sobre el uso del suelo? En el Distrito Metropolitano de Quito.

ABSTRACT

In the history of the urban development of Quito you can find stages, that mark an upward trend in the ecological transformation of the territory.

From the declaration of Quito as a Metropolitan District, there has been a process of urban renewal and expansion; the city evolved from an old pericentric form to an overflowing polycentric form.

This uncontrolled urban sprawl caused the accelerated "overflow" of the city specially over the eastern valleys in addition to the growth over the north-south axis.

This urban sprawl, caused to the depredation of the coverage of natural areas, forests, plantations, bushes and productive agricultural areas, which were transformed to urban areas.

The urban growing is altering the coverage of natural areas and agricultural areas. Being that 92% of the territory of the Metropolitan District of Quito, has been zoned as an area of protection of natural ecosystems, because the DMQ is located between the Andes mountain.

In this research was worked with satellite images covering a period of 29 years (1986-2015) was identified the main gains and losses in the natural and agricultural coverage and the geographical location in the District.

This first analysis will allow, in a second stage, to identify trends in urban expansion, the change land use and how it can be projected in the future, with models and growth simulations, so that scenarios help urban and environmental planning.

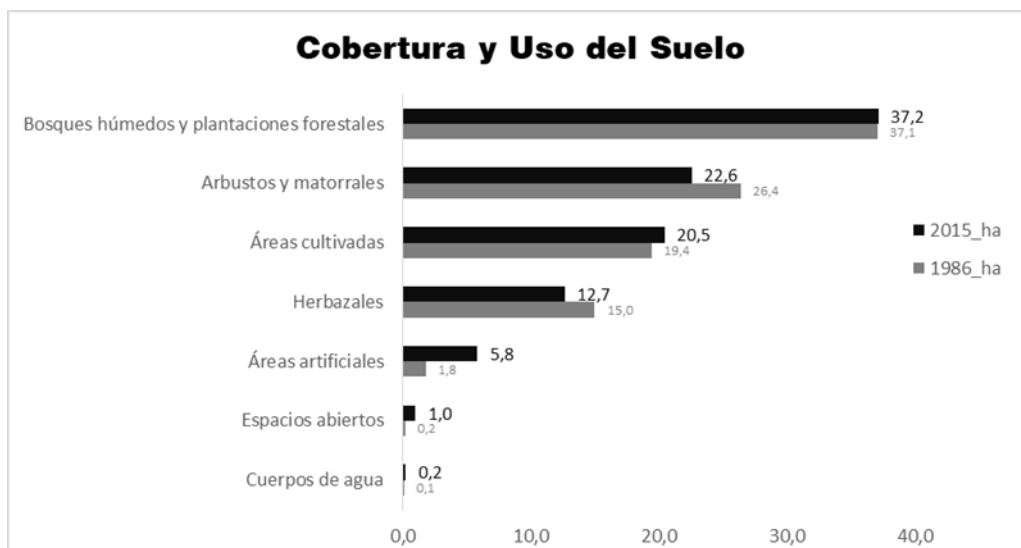
PALABRAS CLAVE

Periferia, expansión urbana, cambio uso del suelo.

KEYWORDS

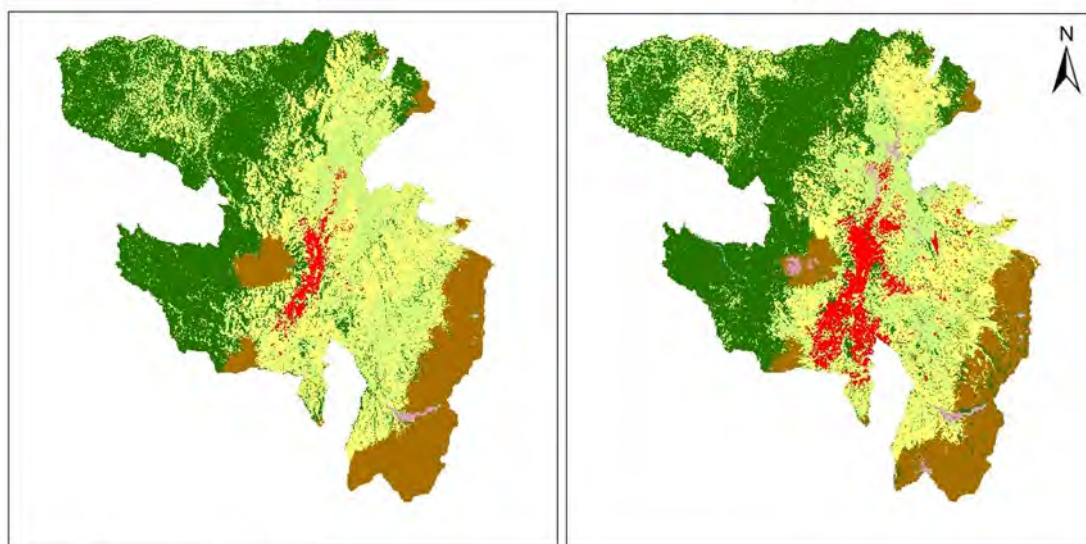
Urban sprawl, peryphery, change use land.

ANEXOS



1986

2015



LEYENDA

COBERTURA Y USO DEL SUELO

- Bosques húmedos y plantaciones forestales
- Áreas cultivadas
- Espacios abiertos
- Herbazales
- Áreas artificiales
- Cuerpos de agua
- Arbustos y matorrales

0 145 290 580 km

BIBLIOGRAFÍA

Carrión y Erazo. (2013). La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias. *Bulletin de l' Institut francais d' etudes andines*.

De Mattos, et al . (2011). *Lima_Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano*. Chile-Perú: UC-CIAC.

De Mattos. (2002). Transformaciones de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? *EURE*.

Harvey. (2000). *Espacios de esperanza*. Madrid.

Lefebvre. (1991). *The production of space*. Oxford.

Salazar, E. (2010). *Gestión Municipal en Areas de prrotección Ecológica en el Distrito metropolitano de Quito*. Quito.

Secretaría de Ambiente. (2016). *Atlas Ambiental, Quito sostenible*. Quito: CTT- Universidad San Francisco de Quito.

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

El medio rural en Cantabria: Urbanismo de emergencia.

Antonio Bezanilla Cacicedo

Arquitecto, Máster en Edificación y Urbanismo. Arquitecto Municipal de Santoña (Cantabria), España

RESUMEN

El mundo rural de Cantabria detecta en la actualidad, y desde hace unos cuantos años, procesos de despoblación en numerosos municipios interiores alejados de la dinámica de la franja costera o de las líneas principales de comunicaciones, enfrentándose algunos de ellos a abandonos casi inminentes y otros a la pervivencia tan solo de los vecinos de mayor edad, que siempre han habitado allí y que difícilmente afrontarían el desarraigo definitivo. Frente a ello, decisiones originadas en la situación económica e inmobiliaria derivada de la crisis global iniciada en 2007 han dado lugar a posiciones legales difícilmente compatibles con los más básicos conceptos sobre ordenación del territorio que han dibujado, desde el año 2012, corolas edificables en los entornos inmediatos de los núcleos rurales donde se permite la edificación familiar y la destinada al uso de ocio y turismo rural. Se formula en este trabajo, bajo el título de URBANISMO de EMERGENCIA, una tesis sobre la inadecuación de los últimos procesos y decisiones relativos al suelo rústico de Cantabria y, en concreto, en su relación inmediata con los núcleos rurales, y sobre el rumbo que, acaso, debería orientar las próximas acciones legislativas al respecto en Cantabria.

ABSTRACT

Cantabria's rural world has detected recently and for many years, a perfectly quantifiable depopulation process in a significant number of counties that are far away from the coast area dynamics as well as from the principal ways of communication. They either face up imminent abandon or the mere remaining of the last eldest of the community, who rarely will be able to confront a complete estrangement. On the other hand, the global crisis situation that started in 2007 resulted in some decisions that led to legal positions barely compatible with the more basic concepts about land use planning. Since 2012 they sketched some areas that surround the rural villages where building is acceptable for homes, leisure and tourism. This article named URBANISMO de EMERGENCIA proposes a thesis about the inconvenience of the last processes and decisions concerning Cantabria's rural land. The article specially focuses on its immediate relationship with the rural villages and the next best direction for legislative actions in Cantabria.

PALABRAS CLAVE

Corola, núcleo rural, ordenación del territorio, suelo rústico, urbanismo

KEYWORDS

Surroundings, village, land use planning, rural land, urbanism

1. INTRODUCCIÓN

“En el principio era el logos, y el logos era con Dios y el logos era Dios...” [Juan 1:1]

En un discurso como el que a continuación se expone, el logos, la palabra en su más amplia acepción como entendimiento o como sabiduría, necesariamente ha de estar presente, sin excusas. Pero la expresión del cuarto evangelista sirve, sobre todo, como referencia para un paralelismo inicial vinculado al tema objeto de la ponencia, puesto que bien podría decirse: *“En el principio era el suelo rústico, y el suelo rústico era en el Mundo y el suelo rústico era el Mundo...”*

El dúo hombre|mujer como representante inequívoco del ser humano (sin entrar en debates innecesarios sobre lenguaje inclusivo, pues el español mismo ya lo es, y sobre todo, su uso gramaticalmente correcto nunca debe ni debería ser mal interpretado desde posiciones interesadas en contiendas improductivas que tan solo entorpecen la expresión y empantanar la fluidez de los discursos), el ser humano hizo suyo el territorio, la tierra en su sentido más amplio, la habitó y la colonizó, cultivándola y dominándola al modo en que incluso el Génesis lo relata (sin que esto suponga aquí más que un préstamo literario). Aprendió a construir, creó y ordenó las ciudades y, tras milenios de presencia sobre La Tierra (esta vez sí que con mayúsculas), por primera vez se sabe ya que hay más pobladores del planeta habitando ciudades que sobre el resto del territorio, que la proporción de aumento de este parámetro avanza sin freno y que en pocos años alcanzará una cifra impresionante, aglutinando en las ciudades hasta el setenta y cinco por ciento de la futura población terrestre.

Ello no significa, sin embargo, que las ciudades representen la mayor parte de la superficie del planeta sino que, muy al contrario, el mundo está mayoritariamente caracterizado por su naturalidad, por su ruralidad, por la presencia magnífica de un territorio no urbanizado...

Apurando la referencia bíblica a modo de excusa introductoria y una vez abierta la ponencia con el Nuevo Testamento a través del inicio del Evangelio de San Juan, el primer libro del Antiguo Testamento, el del Génesis, aportará de hecho una segunda nota, simbólica y plenamente válida para este comienzo, como es la referencia a que *“El Señor Dios tomó al hombre y lo puso en el jardín de Edén, para que lo cultivara y lo cuidara”* [Génesis 2:15]. Debe añadirse, además, que en este contexto, nadie duda de que la alusión al [jardín de Edén] es omnicompreensiva y extensiva al mundo entero: La Tierra completa era el [jardín de Edén].

Simplemente un último apunte inicial: el jardín, cualquier jardín, siempre ha sido un remedo a pequeña escala del [jardín de Edén], el jardín primigenio por excelencia, el paraíso (que hunde sus raíces en el mundo persa, en la palabra proto-iraní *paridaijah*) en que la religión católica, cristiana en general, así como la judía, tienen su mito original, y en el que incluso los musulmanes centran también algunas de sus experiencias y referencias sagradas.

El territorio entendido como ampliación conceptual de ese *parádeisos*, con su carácter urbanístico actual de suelo rústico, fue, pues, el primer escenario del ser humano sobre La Tierra, dejando aparte ya las tradiciones originarias de los múltiples mitos religiosos fundacionales, y sobre ese territorio corresponde abordar ahora, en este siglo XXI, la situación en que se encuentra tras su evolución seguida y padecida por causa de los avances de la Humanidad.

Evidentemente, el suelo rústico siempre fue el lugar para la creación de nuevos asentamientos y el crecimiento de las ciudades y núcleos preexistente en todos los momentos de la Historia de la Humanidad, e incluso en ese [medio rural] fue donde se proyectaron todas las ciudades de nueva planta que fueron imaginadas, desde la [Sforzinda] de Antonio de Piero Averlino “Filarete” de 1465, pasando por la cuadrícula de la [Città Idéale] de Leonardo da Vinci de 1488, o la [Palma Nova] de Vincenzo Scamozzi en 1593, e incluyendo las [Garden Cities] británicas que siguieron las teorías de Ebenezer Howard en los primeros años del siglo XX, como Letchworth (1904) y Welwyn (1920), la [Motopia] del paisajista Geoffrey Jellicoe de 1959, la [Monorail City] de Fred Pooley de 1964 o la Milton Keynes realmente construida de Llewelyn-Davies, Weeks, Forestier-Walker and Bor en 1970, o, por referirlo a un caso mucho más llamativo y menos conocido, la [EPCOT] (Experimental Prototype of City Of Tomorrow) pensada en 1966 por Walt Disney para su [Reedy Creek Improvement District] de Florida, que habría acompañado (de no haber muerto él antes) a su parque DisneyWorld de Orlando.

Está claro que todas estas *creatio ex nihilo*, ciudades creadas de la nada, habrían ocupado suelos vacantes (en su concepto actual, suelos rústicos), pero es significativo también que, por ejemplo, en el caso de Leonardo da Vinci, su propuesta para el crecimiento de Milán tuvo que afinarse mucho más y, de ser una cuadrícula no delimitada en sus posibles bordes, pasó a ser, en 1493, un anillo más en torno a la muralla exterior del Milán de su época, conteniendo notablemente, pues, la dispersión por el territorio y haciendo de la densidad y la densificación un valor ya en el final del siglo XV. Como no podía ser de otra manera, también el mismísimo Leonardo da Vinci ya renunció al [sprawl] en favor de la ciudad compacta...

Pero no solo de/en ciudades ha vivido el hombre, sino que a lo largo de la Historia el interés por el territorio ha sufrido diferentes vaivenes y orientaciones, desde la completa ignorancia de su presencia (más allá de reconocer que constituye el medio físico en que se desarrolla la vida) hasta su recreación en jardines y paisajes surgidos de la intervención humana sobre la propia Naturaleza en diferentes escalas, pasando por su captura visual en cuadros, pinturas y, cómo no, también en mapas y levantamientos topográficos, o por su contemplación más puramente hedonística como entorno y espacio para el ocio, el paseo y el *dolce far niente*, sin olvidar, por supuesto, su caracterización también como campo de batalla de la mayor parte de las contiendas bélicas hasta mediados del siglo XX.

El territorio lo aglutina todo, pero si hubiera que buscar su lado más amable históricamente, cabría quizá destacar la época dorada del paisajismo inglés, cuando los cuadros de pintores como Claude de Lorraine o de Salvatore Rosa y los espacios bañados por la luz del sur de Europa intentaron ser recreados en las propiedades rurales de aquellos *dilettanti* ingleses que habían realizado su *Grand Tour* más allá de los Alpes, por el mundo Mediterráneo, dando así paso a creaciones sobre el territorio tan fantásticas como los jardines de [Stourhead], de [Stowe], de [Hagley] y de tantas otras fincas en las que, por ejemplo, intervino el famosísimo jardinero paisajista Lancelot “Capability” Brown en la segunda mitad del siglo XVIII.

En estos vastos espacios la Naturaleza (el suelo rústico) pasó a ser el tablero en el que las historias se dibujaban (famosa -aunque no única- es la interpretación de [Stourhead] como la representación de la vida de Eneas), donde el mundo se recreaba, y por todos esos jardines/paisajes la clase más acomodada de la Gran Bretaña del siglo XVIII paseaba, hacía sus dibujos y cotilleaba en su abundante correspondencia.

Eso también era suelo rústico, compartiendo su “utilidad” al propietario entre paseos por los templos griegos por un lado y las plantaciones agrícolas por el otro. El jardín paisajista inglés se constituyó, desde este momento, en uno de los referentes máximos de recreación y puesta en valor del territorio, aun no siendo accesible a todo el mundo, y representa acaso uno de los puntos álgidos de la Historia en cuanto se refiere a la atención manifestada por el paisaje, el territorio y su cuidado.

No cabe duda de que el momento histórico actual no maneja las mismas inquietudes que una situación histórica, cultural, económica y política tan concreta como la del jardín inglés pintoresco|paisajista de esos años en Gran Bretaña, por lo que el acercamiento que en este texto se pretende al [medio rural] no puede compartir posturas imposibles de reproducir de ese período sobresaliente de la Historia en su forma de ver el territorio como paisaje y, acaso más, como paisaje educado, capaz de agradar y, ante todo, de transmitir las emociones que ya manifestó en 1792 William Gilpin en sus [Tres Ensayos sobre la Belleza Pintoresca] cuando decía que [*se estableciese una distinción, que ciertamente existe, entre los objetos que (...) placen la vista en su ‘natural state’ (estado natural), y entre los otros, los que placen la vista desde una cierta cualidad, el ser capaces de ‘being illustrated in painting’ (ilustrar un cuadro)...*].

Con este poso histórico bien afianzado, se pretende en este texto poner el foco de atención sobre las zonas que siempre son las más sensibles entre dispares, los bordes, lo que en esta ponencia habrá de conducir al espacio que separa los asentamientos rurales de su territorio circundante.

Esta visión se enfocará desde la tradición urbanística de Cantabria y sobre cuestiones que se antojan interesantes para abrir un debate relacionado con una anomalía, casi podría decirse así, del urbanismo cántabro en relación no ya con el del resto de España, sino, acaso, con el de muchos países conceptualmente próximos en estos temas del territorio, el paisaje y el medio rural, como es la posibilidad de llevar a cabo actuaciones edificatorias en esos entornos entre lo urbano y lo rural con una anuencia legislativa abiertamente explícita y sin demasiadas restricciones. Respecto a ese espacio, la cuestión a debate será si Cantabria requiere un URBANISMO de EMERGENCIA que resuelva esa ocupación casi indiscriminada de su territorio más inmediato a los asentamientos rurales en suelo rústico.

2. EL MEDIO RURAL

Continuando con los paralelismos introductores, cabría empezar aquí diciendo también que “*En el principio fue la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Y la Ley (con sus buenas intenciones) fue aprobada. Y la Ley, luego, fue (casi) olvidada...*”

Se trató de una ley cuyo Preámbulo no fue ni demasiado extenso ni demasiado declarativo, aunque sí contenía, por ejemplo, una alusión directa a la Declaración (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo) de Gotemburgo de 2001 en relación con el logro de un “*desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor*”, incidiendo así en uno de los aspectos que, desde la Declaración de Río de Janeiro de 1992 y tras el Informe de la Comisión Brundtland de 1987 sobre el concepto de desarrollo sostenible, es uno de los principales elementos de toda declaración urbanística o sobre ordenación del territorio que se precie de estar al día de los tiempos, ya que, realmente, esta cuestión de

la sostenibilidad desde los aspectos económico, social y ecológico|ambiental ha devenido en piedra de toque de toda acción que quiera adoptarse en cualesquiera campos de interés pero, especialmente, en lo relacionado con el territorio.

La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (en adelante LMR.45/07), se apoyó ya en este concepto hace más de once años y supo entrever, aun siendo de carácter estatal, las necesidades, por otro lado nada ocultas, de un medio rural como el cántabro, que languidecía ante la impasible y probablemente atónita mirada de propios y ajenos y, eso sí, ante la pena y seguramente la resignación (acaso unas veces indiferente pero otras seguro que indignada) más o menos manifiestas de los habitantes de ese espacio rural tan característico de Cantabria.

El propio Gobierno de España, presidido entonces por José Luis Rodríguez Zapatero, estimó en un 83,5 por ciento la proporción del territorio rural de Cantabria, y ello de acuerdo con la definición de la propia LMR.45/07 del [medio rural] como *“el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definidos por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a 100 habitantes por km²”*.

Es conveniente recordar, en este sentido, que, de acuerdo con los datos del INE, el último censo oficial de 2011 refleja que Cantabria tan solo tiene once municipios (de un total de ciento dos) con una población superior no a los treinta mil habitantes, sino a los diez mil, pues por encima de treinta mil están solamente los de Santander, Torrelavega, Castro-Urdiales y Camargo.

En todo caso, lo que quiere extraerse como conclusión primera es que el [medio rural] de Cantabria en su acepción legal de la propia legislación (la del artículo 3.a de la LMR.45/07), se sitúa, cuando menos, en torno al 83,5 del territorio de la Comunidad Autónoma, albergando menos de un 19 por ciento de la población total, lo que hace que, como primer dato, sea evidente que Cantabria debe ser considerada, en su valoración global, como un territorio eminentemente rural.

Con este importante hecho ya delimitado y sabiendo, además, que los sesenta y siete municipios que lo albergan, a los efectos del artículo 3.c de la LMR.45/07, son [municipios rurales de pequeño tamaño], o sea, el escalón inferior dentro de la articulación de la citada Ley, no puede escaparse como conclusión la trascendencia fundamental del papel de estos municipios en el desarrollo urbanístico y en la ordenación territorial de Cantabria.

Estos dos aspectos mencionados, el urbanismo y la ordenación del territorio, tienen diferentes formas de afrontarse desde la legislación vigente en esas materias, y están afectados, además, por numerosa normativa sectorial concurrente en temas de protección y de intervención sobre el suelo y el territorio, pudiendo señalarse, y tan solo a modo de ejemplos posibles, instrumentos legales y de planeamiento y ordenación como los siguientes:

- 1 Plan Regional de Ordenación del Territorio
- 2 Plan de Ordenación del Litoral
- 3 Proyectos Singulares de Interés Regional
- 4 Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana
- 5 Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (caso de Parques Naturales)
- 6 Planes Especiales de Infraestructuras (carreteras, aeropuertos...)

- 7 Planes Especiales de Protección de Patrimonio (lugares culturales, zonas arqueológicas...)
- 8 Planes Especiales del Suelo Rústico

Partiendo, pues, de esta situación normativa en la que las afecciones pueden ser tantas y tan diversas que a veces un municipio no sabe muy bien qué hacer en según qué momentos de su vida urbanística, hay que introducir en el tablero de juego (que, en el fondo, es ese [medio rural] ya definido) un nuevo elemento que, como una especie de nuevo mantra, actualmente ha alcanzado una vigencia plena y se ha elevado hasta el mismo podio en que está ubicado el concepto del [desarrollo sostenible], y que no es otro que [el suelo como recurso escaso].

En esta ponencia se entiende que esta proposición tiene un contenido cierto, aunque relativo y con muchos matices, y se considera que sería mucho más cierta y afinada si se propusiera como que [el suelo es un recurso finito], pues así sí alcanzaría su mayor optimización y una mayor fuerza argumentativa al hacer ver la posible inminencia (o no tanto, depende) de un consumo total y completo del bien señalado, el suelo.

Volviendo a la LMR.45/07, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible que se proponía para su desarrollo por el Gobierno de España debería incluir en lo referente al urbanismo y a la vivienda dos medidas que concretaba de una forma clara y literal el artículo 33, cuando se refería lo siguiente:

- c Fomentar la reutilización de viviendas ya existentes, la rehabilitación de viviendas y edificios, la preservación de la arquitectura rural tradicional, y la declaración de áreas de rehabilitación de los municipios rurales, a los efectos de las ayudas públicas que se determinen, con objeto de recuperar y conservar el patrimonio arquitectónico rural*
- d Desincentivar el urbanismo disperso, particularmente en las zonas rurales periurbanas*

Realmente no se puede ser más específico en cuanto a la formulación de las ideas que en ese momento se perseguían y que pretendían asegurar de alguna forma que los núcleos urbanos del [medio rural], español y de Cantabria, fueran objeto de atención específica para los desarrollos urbanísticos de nueva iniciativa y que pasaran al primer plano en la atención del Gobierno estatal para la práctica de sus políticas en él, en ese [medio rural] ya presente en el título de la propia LMR.45/07.

Conceptualmente, el [medio rural] quedaba ya definido, pero dentro de él, el planeamiento urbanístico jugó siempre un importante papel adicional en cuanto a valoración y tratamiento de los asentamientos de población que, en Cantabria y, en general, en las provincias del Norte de España, presenta una diseminación y una abundancia notables, pues son muy numerosas las agrupaciones de edificaciones que constituyen lo que puede ser denominado bien como aldea bien como barrio bien como núcleo rural.

Estos [núcleos rurales tradicionales] han vivido caracterizaciones urbanísticas muy variadas, pues mientras en unos planeamientos eran [núcleos rurales] en suelo no urbanizable (rústico en la terminología actual), en otros casos fueron [núcleos rurales] en suelo urbano, por lo que la cabría hablar de situaciones muy diferentes.

En todo caso, con la aprobación y entrada en vigor de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo, se produciría una circunstancia más que destacable que se ubicaría en el comienzo de la necesidad del URBANISMO de EMERGENCIA sobre el que se cuestiona esta ponencia.

Se intuyen acaso cuatro grandes *fundamenta* sobre los que apoyar la posible estructura de un URBANISMO de EMERGENCIA, al menos en el análisis de la cuestión, y se tratará, sin duda, del territorio, el planeamiento urbanístico, el paisaje y la arquitectura. Los cuatro elementos que, como en la ópera barroca de Antonio de Literes de 1705, esperarán, finalmente de acuerdo, la llegada de Aurora anunciando la salida de un Sol que, en este caso, sería la metáfora de un URBANISMO de EMERGENCIA que abordase de una vez y sin reticencias la forma de acercarse al [medio rural] en Cantabria incluso, si es que fuera esa la opción inevitable, aceptando la proposición excusatoria de que [*existe una realidad sociológica innegable que ha optado, y que quiere seguir optando, por la vivienda unifamiliar*] en los espacios rurales, aunque [*únicamente en los calificados como de protección ordinaria y mediante la correspondiente ordenación*], tal como literalmente manifiesta con pleno convencimiento en su Preámbulo el Anteproyecto de la futura nueva Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.

3. EL TERRITORIO Y EL URBANISMO EN CANTABRIA

La declaración de intenciones de la LMR.45/07 sobre cómo debía actuarse respecto a lo urbanístico en el [medio rural] español coincidió casi plenamente con los supuestos iniciales del primer texto de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo (en adelante LSC.2/01), en la que estaba muy clara la intención de proteger los paisajes, naturales, rurales y urbanos, como preconizaba expresamente el artículo 34.1. Incluso el contenido del artículo 113.2 de la misma LSC.2/01 era también muy claro en ese momento, y lo sería hasta unos años después, puesto que establecía literalmente lo siguiente:

En el suelo rústico de protección ordinaria sólo podrán autorizarse instalaciones vinculadas a actividades de ocio y turismo rural, así como viviendas aisladas de carácter unifamiliar cuando así se contemple expresamente en el planeamiento territorial, que deberá prever las determinaciones procedentes en materia de alturas, ocupación, superficie y otras análogas. En tales supuestos, se estará a las determinaciones de dichos Planes y, en su caso, a las previsiones más limitativas que puedan contenerse en el planeamiento municipal.

De hecho, e incidiendo en ello, la Disposición Transitoria Novena original de la LSC.2/01 tenía el siguiente texto literal en su apartado segundo:

En tanto se aprueben el Plan o los planes mencionados en el apartado anterior quedan prohibidas cualesquiera construcciones de viviendas unifamiliares e instalaciones vinculadas a actividades de ocio y turismo rural en el actual suelo rústico o no urbanizable, a excepción de las viviendas contempladas en el párrafo a) del apartado 3 del artículo 112.

Esto es, desde setiembre de 2001 se había derivado a la redacción previa del planeamiento territorial la posibilidad de poder autorizar la construcción de cualquier tipo de edificación residencial unifamiliar o de ocio y turismo rural en el suelo rústico de Cantabria, quedando mientras tanto prohibidas de forma expresa, y seis años después, de hecho, no había habido ninguna revuelta popular ni ningún tipo de posicionamiento público en contra de esta medida, que fue asumida con total normalidad, si bien es cierto que en un momento general de gran vitalidad económica e inmobiliaria.

El planeamiento territorial en esta LSC.2/01 venía urgido a la aprobación inicial de un Plan Regional de Ordenación del Territorio (en adelante PROT) en un período de nueve meses desde la entrada en vigor de la ley, si bien, a día de hoy, y a pesar del inmenso esfuerzo realizado en los últimos años para poder llevar al Parlamento Autonómico dicho texto, ya elaborado para esa primera aprobación legislativa, aún no ha sido sometido a ese trámite inicial (casi iniciático) y parece difícil que lo sea en estas fechas políticamente tan complicadas.

Cantabria carece, pues, de un PROT integrador a nivel regional en el que estén plasmadas las grandes directrices territoriales que desde este tipo de documento pueden abarcarse, como pueden ser las relacionadas con las infraestructuras, la protección del territorio y resto del patrimonio natural y cultural, la distribución de los grandes usos y dotaciones, y todas aquellas otras que, desde un documento técnico como un PROT, son necesarias para abordar problemas comunes dentro de un mismo y único territorio visto en su conjunto, y no municipio a municipio, como lo hace el planeamiento urbanístico a nivel local.

Respecto a la cuestión del suelo rústico, el primer elemento sustentante flojea por su ausencia actual, más de diecisiete años después de la formulación primera de su necesidad y obligatoriedad de su redacción, por lo que, en este sentido, la visión global ha quedado acaso en manos de la prudencia y previsión que, en ese campo y dentro de los estrechos límites que la legislación sectorial permite, se apunte desde la supervisión ambiental de los planes urbanísticos en su trámite de aprobación, si bien esta opción nunca permitirá poner en tela de juicio los modelos urbanísticos adoptados desde la autonomía municipal.

En todo caso, la legislación de ordenación territorial y urbanística cántabra, tras la incidencia de la crisis económica iniciada en 2007, dio un paso al frente con la Ley de Cantabria 2/2009, de 3 de julio, de modificación de la LSC.2/01 (en adelante LSC.2/09), donde se elevó a rango de ley que el suelo urbanizable no era la forma de conseguir desarrollos y que debía actuarse sobre el suelo rústico, hasta entonces y desde hacía ocho años, estrictamente protegido para impedir la construcción sobre él. Y se definieron los Planes Especiales en Suelo Rústico como posible remedio y solución (aunque no se sabe muy bien a qué...). La formulación exacta de este asunto, contenida en el Preámbulo de la LSC.2/09 fue, de forma literal, la siguiente:

Otra de las consecuencias de esta situación es la mayor presión que existe para establecer en los planeamientos nuevos suelos urbanizables, cuyo desarrollo no es el más conveniente desde el punto de vista de la ordenación territorial y del propio paisaje de nuestra región, estimándose más conveniente habilitar actuaciones en suelo rústico desde la propia Ley con un procedimiento especial para ello.

Había nacido la figura del Plan Especial del Suelo Rústico (PE.SR), que habría debido ser capaz, tras un proceso de análisis previo, incluso de cambiar la calificación del suelo rústico de especial protección por suelo rústico de protección ordinaria, y de proponer criterios para la construcción dentro de su ámbito de vivienda unifamiliar aislada y otros tipos de usos y construcciones acordes con el Preámbulo de la Ley. Y el territorio en que este PE.SR debía formularse, además, no era otro que el del suelo rústico “*próximo a los núcleos urbanos o tradicionales*”, tal como el Preámbulo identificaba y de forma muy similar recogió la nueva Disposición Adicional Quinta que se introdujo al texto de la LSC.2/01 hasta entonces vigente.

Difícilmente puede escapar al lector que el suelo rústico de protección ordinaria “*próximo a los núcleos urbanos o tradicionales*” tiene una identidad casi biunívoca para más del ochenta y tres y medio por ciento del territorio de Cantabria con lo que la LMR.45/07 había nombrado como [zonas rurales periurbanas], un espacio en que, expresa y particularmente, se había fijado como medida necesaria la de “*desincentivar el urbanismo disperso*”. Ninguna duda cabe tampoco sobre que un proceso de edificación individualmente y parcela a parcela de viviendas aisladas podría denominarse sin mucho margen de error como [urbanismo disperso]...

Pues bien, esos “*núcleos urbanos o tradicionales*”, tras la entrada en vigor inicial de la LSC.2/01 en setiembre de 2001, pasaron a ser no sólo aquellos suelos urbanos expresamente así clasificados por cualesquiera planeamientos municipales, anteriores o posteriores a esa aprobación, por contar con características objetivas para ser acreedores a esa categoría de suelo, sino que también, por gracia y ministerio de la ley, o sea, por la Disposición Transitoria Segunda de la inicial LSC.2/01, se determinó en su apartado 2 que “*los núcleos rurales así calificados por el planeamiento conforme a lo dispuesto en la Ley de Cantabria 9/1994, de 29 de septiembre, reguladora de los usos del medio rural, tendrán la consideración de suelo urbano*”.

Quiso esto decir que todos los asentamientos de población afectados por planeamientos con carácter de Normas Subsidiarias anteriores a la LSC.2/01, algunos de ellos anteriores incluso a leyes estatales del suelo como las de los años 1998, 1992 y 1990 (28 municipios en toda Cantabria, incluido el caso de Colindres, con un Plan General aprobado en 1964, con la Ley de 12 de mayo de 1956, la primera ley española del suelo), pasaron a ser considerados, *de facto* y por simple capacidad interpretativa y normativa de la ley, como suelos urbanos mucho más allá de su posible origen, situación actual y cualesquiera otras consideraciones que fundamentasen la decisión y que, sencillamente, no fueron analizadas. Fue una especie de *tabula rasa* para el suelo urbano en el [medio rural].

Evidentemente, una gran mayoría de estos asentamientos que en las diferentes normas subsidiarias o planes generales se habían delimitado como núcleos rurales lo habían sido sobre suelos que estaban clasificados como no urbanizables (rústicos en la terminología actual), por lo que ya el redactor de planeamiento en su momento había tenido claro que no eran suelos urbanos por alguno u otro motivo. Pues bien, la DT.2 de la LSC.2/01 generó en 2001 esa gran primera quiebra dentro de los más básicos conceptos de la planificación urbanística, como es la clasificación justificada y reglada de los tipos de suelo, produciendo, de forma inopinada, una reclasificación generalizada de los suelos de Cantabria para este tipo de asentamientos denominados núcleos rurales o, más adelante, núcleos tradicionales.

La crisis, en todo caso, fue pertinaz, y hacer planeamiento en forma de planes generales o incluso de PE.SR llevaba mucho tiempo, esfuerzos y, por todos es sabido y especialmente por los Ayuntamientos y sus equipos redactores, conlleva muchos sinsabores, por lo que, ante la falta de desarrollo de los PE.SR, se dio un paso legislativo más: la creación directa de las corolas|coronas en torno al suelo urbano con unas dimensiones de cien (100) o doscientos (200) metros (según la protección o no del suelo rústico afectado), concebidas de forma plenamente ensimismada en cuanto a su apartamiento total respecto a las características del territorio al que iban a afectar, y que han permitido y siguen permitiendo la construcción de vivienda familiar en parcelas aisladas próximas a suelos urbanos así caracterizados bien por el propio planeamiento municipal bien por la legislación urbanística autonómica, la LSC.2/01, en su generosa *tabula rasa* fundacional a propósito de todos estos [núcleos rurales].

Así, el Preámbulo de la nueva Ley de Cantabria 3/2012, de 21 de junio, de modificación de la LSC.2/01 (en adelante LSC.3/12), estableció literalmente lo siguiente:

“... el modelo de crecimiento que se propone con esta reforma legal es la del desarrollo moderado y sostenible en torno a los núcleos existentes, que es la forma de crecimiento tradicional de los núcleos rurales; es decir, se pretende orientar el crecimiento en los ámbitos próximos al suelo urbano, en las tradicionalmente denominadas corolas, mediante viviendas unifamiliares aisladas, que perpetúan y arraigan en el terreno las relaciones sociales y familiares posibilitando y favoreciendo la fijación de la población en el territorio, y también mediante instalaciones en las que puedan llevarse a cabo actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural que aportan un indudable valor al medio rural.”

De nuevo un texto legal en Cantabria no coordinado con las consideraciones normativas de la LMR.45/07, pues la frase *“se pretende orientar el crecimiento en los ámbitos próximos al suelo urbano, en las tradicionalmente denominadas corolas, mediante viviendas unifamiliares aisladas”* no puede ser más contraria a lo que el artículo 33 de la LMR.45/07 preconizaba para el [medio rural].

Esta LSC.3/12 supuso la incorporación al texto entonces vigente de la LSC.2/01, de una gran modificación en la Disposición Transitoria Novena (sí, la que prohibía expresamente en 2001 la construcción de vivienda unifamiliar en suelo rústico) que, sin duda, ha sido la estrella más brillante del firmamento urbanístico de Cantabria en los últimos siete años, con marcada incidencia triunfal en los últimos cuatro, habiendo permitido autorizar la construcción en Cantabria de casi unas quinientas viviendas de las cuales no existe una estadística sobre las que han llegado a edificarse realmente, puesto que el gran valor que esta DT.9 ha aportado al suelo rústico ha sido el de su incorporación directa y real al mercado de suelo y de vivienda unifamiliar como antes nunca se había hecho en Cantabria, por encima, incluso, de lo que ha pasado en el mismo período de tiempo en el suelo urbano y para el mismo tipo de vivienda familiar en promoción individual, una a una. La nueva redacción de la DT.9 ha conseguido que el suelo rústico sea el foco de atracción del promotor de vivienda familiar aislada rompiendo así muchos de los esquemas tradicionales del urbanismo.

No hay que olvidar, además, la trascendencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que fueron elaborados por las Naciones Unidas en Nueva York en su Cumbre del 25 de setiembre de 2015 y la vigencia de la denominada Agenda Urbana 2030, relacionado todo, como no podía ser de otra manera, con el cambio climático y la sostenibilidad global (económica, ambiental y social), y que obliga a pensar en las ciudades (y aquí entrarían, de forma genérica, todos los asentamientos de población) como espacios para el disfrute del ciudadano en los que la complejidad de usos debe ser máxima y donde la compactación es uno de los elementos básicos de una ciudad que se entienda como inclusiva, resiliente, amable y eficiente.

Frente a ello, el consumo de suelo como recurso finito y no renovable ha devenido casi en tabú en un mundo donde la urbanización laxa (el *sprawl* norteamericano tan denostado) ha dado lugar (y la última crisis ha sido buena muestra de ello) a consumos innecesarios, ineficientes e insensatos de suelos rústicos para planear urbanizaciones en lugares donde nunca deberían haberse concebido y que, sin embargo, perdurarán acaso para siempre como ruinas *no-natas* de una modernidad que no supo proyectar ni planear en un momento de euforia vendedora (y compradora) y que se dobló al boyante negocio

inmobiliario (la *“locura codiciosa que se apoderó de un país durante un par de décadas”*, que dijo Rafael Argullol en un artículo de EL PAÍS en 2012). El territorio ha quedado sembrado de esqueletos de hormigón y de cuadernas formadas por bordillos y luminarias ciegas para siempre... Y esto no es solamente una opinión personal, pues hay libros ejemplares que retratan ese urbanismo moribundo en su resultado ni siquiera consumado, como el bien conocido de la arquitecta Julia Schulz-Dornburg, [Ruinas modernas, una topografía de lucro], también publicado en 2012.

La duda estará siempre presente, pues, ante esta historia de terror sobre el territorio que fue la crisis inmobiliaria tras el estallido de la famosa burbuja, y será difícil saber en adelante cuáles pudieran ser las mejores formas de actuar, aunque lo que ya habrá quedado realmente claro para siempre es que sí se sabe cuáles son las peores... y la imagen quedará presente también, y de forma indefinida, como incansable y perenne llamada a la racionalidad.

4. EL PAISAJE

Cualquier planteamiento a futuro de un URBANISMOdeEMERGENCIA deberá ser coherente con las directrices previas de leyes vigentes como las ya citadas, la LMR.45/07 o la propia LSC.2/01, por no hablar de todas las legislaciones sectoriales relacionadas con lo ambiental y lo natural, con el paisaje y la Naturaleza, y, en concreto para este caso, la Ley de Cantabria 4/2014, de 22 de diciembre, del paisaje (LPJ.4/14) y, en algunos supuestos, incluso la Ley de Cantabria 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria (LPC.11/98), y la Ley de Cantabria 4/2006, de 19 de mayo, de conservación de la Naturaleza de Cantabria (LCN.4/06), por lo que no será posible desoír las premisas relativas ni al paisaje ni a la evitación del consumo innecesario de suelos rústicos ni a desincentivar el urbanismo disperso ni a la potenciación de la ciudad compacta.

En cuanto a paisaje, lo primero es formalizar el alcance del contenido del término, lo que ya ha quedado perfectamente definido por el Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, que fue publicado en el BOE_31, de 5 de febrero de 2008 (en adelante, CEP.08), donde se establece que se entenderá por [paisaje] *“cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”*. Definición que, sin duda, deja abierto el campo de afección a todo|cualquier-parte del territorio español y, en concreto, de Cantabria, claro. Y esta valoración no es gratuita ni interesada, sino que el mismo artículo 2 del CEP.08 indica que *“el presente Convenio se aplicará a todo el territorio de las Partes y abarcará las áreas naturales, rurales, urbanas y periurbanas”*, como no podía ser de otra manera, pero haciendo, a demás, hincapié literal, incluso, en las áreas periurbanas, que son, por otro lado, las afectadas por las acciones constructivas que se están analizando en este artículo.

Resulta, pues, que la afección es tan directa y literal como podía preverse, y que consolida aún más, si es que hubiera sido necesario, la convicción de que el paisaje en su percepción será el tercer elemento afectado, tras el territorio como ámbito de ordenación y el urbanismo como disciplina, en el marco de debate del presente estudio, si bien, haber alcanzado este trío no debe llevar a pensar que no sea posible materializar incluso ese cuarto elemento, que sería la arquitectura, aunque antes de esa prospección que se intuye ya necesaria, hay que apuntalar algunas consideraciones referidas a paisaje y [medio rural] como base para el URBANISMOdeEMERGENCIA.

El legislador español en materia de suelo siempre manifestó su preocupación por el paisaje y por los entornos construidos, habiendo avanzado esa preocupación por la doble vía habitual en la actual configuración política y administrativa del país como una España de Autonomías, a saber, la vía básica estatal y la vía autonómica, que abarcan finalmente hasta la independencia municipal plasmada a través de los planeamientos generales, a los que las diferentes leyes van pautando en sus contenidos a propósito del tema del paisaje y de otros muchos más, por supuesto.

En la cuestión paisajística, Cantabria cuenta en la actualidad con su LPJ.4/14, una ley con muy pocos contenidos que puedan aún haberse visto reflejados en acciones o vinculaciones normativas claras, y que habrán de requerir desarrollos progresivos de calado, con documentos de referencia imprescindibles que habrán de ser las Directrices del Paisaje o el Catálogo de Paisajes Relevantes, que se encuentran ya en una primera fase de tramitación tras su informe favorable para su aprobación inicial por la CROTU en su sesión de fecha 30 de noviembre de 2018 (publicación en el BOC_242, de 13 de diciembre de 2018).

Mientras no se concreten esos documentos mencionados y empiecen los planeamientos generales a incorporar determinaciones sobre paisaje, el URBANISMO de EMERGENCIA no podrá contar con un frente firme en la materia del paisaje más allá del documento del estudio de la integración paisajística de la actuación que, probablemente, debería ajustarse en su denominación y contenido al instrumento denominado [análisis de impacto e integración paisajística], desarrollado en el artículo 19 de la LPJ.4/14.

Como simple referencia a uno de los textos más vigentes recién mencionados, las Directrices del Paisaje (en adelante DPJ), en el artículo 28 se establecen las [Medidas para el entorno urbano y asentamientos], en el que se determina una relación de diferentes aspectos a los que deberán atender los planeamientos urbanísticos municipales, destacando sobremanera el apartado 6, que encierra la siguiente directriz:

“así mismo, y en relación con los asentamientos rurales, se favorecerá el mantenimiento de su carácter paisajístico, generalmente asociado al crecimiento compacto de los núcleos consolidados y a evitar las dinámicas no deseables de urbanización, priorizando la colmatación y optimización de las áreas ya urbanizadas frente a la ocupación de nuevos suelos, así como la implantación de edificaciones o instalaciones para actividades económicas en continuidad con la trama existente”.

Se trata, sin lugar a dudas, de la mayor declaración en un texto autonómico cántabro a favor de lo que ya determinó la LMR.45/07, aunque hayan tenido que pasar once años para llegar a este tipo de convicción, decisión y determinación a favor de la colmatación de los núcleos rurales tradicionales y declarando la prioridad de esa opción frente a la ocupación de nuevos suelos.

Es una lástima que el artículo 29, el siguiente, crea necesario regular el entorno periurbano, sobre todo cuando parece que es un espacio en el que, aun estando destinado a la *“mejora de las transición paisajística entre el medio urbano y el medio rural”*, no se discute la posibilidad de abordar en él desarrollos edificatorios y se llega a hablar de *“urbanizaciones residenciales”* y de *“polígonos y zonas industriales degradadas”* y de otras consideraciones que inducen a pensar en que el llamado [entorno periurbano] fuera un ámbito tan urbano como el mismo núcleo urbano o, al menos, tan apto como aquel para ser transformado en un nuevo espacio urbano. Realmente es impensable

plantearse que el [entorno periurbano] de las DPJ de Cantabria sea el mismo espacio que podría identificarse con las [zona rurales periurbanas] a las que se refiere la LMR.4/07, aunque las DPJ tienen plena consciencia de la colindancia de lo urbano con lo que no lo es, o sea, con el [medio rural].

Realmente, acaso hay una cierta esquizofrenia latente en esa dicotomía entre la transición entre lo urbano y lo rural en lo paisajístico (que parece una necesidad objetivamente irrenunciable) y, por otro lado, la continuidad de un discurso perfectamente alineado con las posibilidades de edificar en el [medio rural], pues este ocupa, sin ningún tipo de duda, el espacio periurbano de cualquier asentamiento. La legislación estatal contenida en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante TR.LS.7/15), es clara al respecto y tan solo establece dos situaciones básicas de suelo, a saber, la del suelo urbano y la del suelo rural, la de lo urbanizado y la de lo no urbanizado... Esto es lo que hay a nivel estatal, y no como clasificación de suelo sino como estados en los que un territorio|terreno|entorno puede encontrarse, y aquí lo periurbano, si no es urbano, será rural, el [medio rural] del que trata este trabajo.

La importancia de lo que debe protegerse es fundamental, pero, en este caso, las DPJ evitan manifestarse sobre lo que puede o no puede hacerse y, directamente, pasan al capítulo de las medidas paliativas acaso dando por hecho que lo periurbano es edificable, instando al planeamiento, eso sí, a que *“en el caso de los pequeños asentamientos de población, velará por la preservación de su imagen tradicional y fomentará la conservación de los paisajes del entorno”*, y aquí el entorno es “lo que rodea”, o sea, lo rústico fuera del asentamiento.

Se mueve Cantabria en esta materia tan sensible del paisaje relacionado con aquello que se puede|debe hacer en los entornos de los núcleos rurales en un difícil (des)equilibrio que, en la amalgama final de su diferente legislación combinada con la legislación estatal, aboca a esa cuasi-esquizofrenia antedicha que lleva, cuando menos, a la inseguridad, si no jurídica sí de razonamiento, sobre cómo abordar el tratamiento real de las corolas de sus asentamientos en el [medio rural] sin tener que justificar una cierta permisividad actual ante lo que ya la primigenia LSC.2/01 no solo no permitió sino que prohibió (como en la mayor parte de las Comunidades Autónomas más cercanas... y más lejanas). No se sabe muy bien cuál es el argumento que hace diferente a Cantabria en el tratamiento del suelo rústico respecto a la edificación de vivienda familiar y, por supuesto, a su paisaje, indisolublemente unido a cualquier actuación en el territorio, pero la legislación cántabra en esta cuestión no deja de causar cierta perplejidad a propios y ajenos.

Deberá prevalecer, en todo caso, la consecución de los objetivos generales de calidad paisajística en el territorio de Cantabria, lo que, en el caso de los paisajes periurbanos, y de acuerdo con el artículo 12.1.c.i de las DPJ, conllevaría *“potenciar el consumo eficiente y racional del suelo en los entornos urbanos para potenciar la integración de los asentamientos en sus límites con el paisaje rural, evitando el desorden y la fragmentación, y construyéndolos de tal modo que confieran calidad al paisaje periurbano”*. Está claramente presente, pues, la idea de la escasez del recurso suelo en esa expresión y búsqueda del *“consumo eficiente y racional”* en términos de sostenibilidad, pero también podría deducirse la idea de otra búsqueda, la de la calidad, especialmente la del propio paisaje periurbano, un objetivo que solo podrá alcanzarse a través de la calidad intrínseca de cualquier acción o actuación que se produzca en ese mismo paisaje.

La pauta de la calidad paisajística habrá de ser, por tanto, uno de los bastiones que deberán fundamentar las formas de hacer en las coronas de los núcleos rurales tradicionales ya que la legislación en la materia hace claro hincapié en ello y, además, y tratándose de edificación de viviendas, esa calidad que se exige para el paisaje devendrá necesariamente en la misma exigencia de un alto estándar de calidad también para la propia vivienda posible (aunque de forma excepcional) sobre ese paisaje.

5. LA ARQUITECTURA

Tan solo unas últimas líneas para introducir en el debate el cuarto elemento fundamental en la deseable formulación futura de un URBANISMO de EMERGENCIA, como es el de la arquitectura como resultado final edificado de lo que la legislación podría llegar a permitir y que, de hecho, ahora mismo ya permite en Cantabria. Y viene especialmente al caso en este apartado una referencia veloz y plenamente foránea a la legislación británica, que contiene en el párrafo 79 del texto de su [National Planning Policy Framework], vigente desde julio de 2018, la siguiente manifestación a propósito de las construcciones en suelo rústico:

- e the design is of exceptional quality, in that it:*
- is truly outstanding or innovative, reflecting the highest standards in architecture, and would help to raise standards of design more generally in rural areas;*
- would significantly enhance its immediate setting, and be sensitive to the defining characteristics of the local area.*

Se aborda primero la variable, con la que siempre se deberá|debería estar de acuerdo, de la real y verdadera espectacularidad|innovación que refleje los más altos estándares de la arquitectura, entendida aquí, sin duda, como ARQUITECTURA con mayúsculas, proyectos singulares cuyo valor quede fuera de cualquier duda posible en razón no tanto de la espectacularidad (fruto, según el DRAE, de la aparatosidad|ostentación) como de una excepcionalidad (según el DRAE, basada en la originalidad).

La confianza que ha de tenerse en la excelencia debería ser para toda sociedad una clave que no requiriese explicación más allá de la propia lógica de que la excelencia procede de muchas fuentes coincidentes en el mismo objeto, tanto la inspiración como el rigor como el análisis como el conocimiento como la destreza en la disciplina como la genialidad... Un sinfín de méritos que dan como resultado ese producto excelente que, sin duda, contará entre sus peculiaridades con la capacidad de haber sabido adaptarse e integrarse en el entorno para el que ha sido proyectado y concebido, puesto que en el caso de los arquitectos, y viene siendo una pauta con *fundamenta* firmes bien hundidos en el clasicismo, uno de los valores máximos del proceso proyectual lo constituye el ya nombrado [*genius loci*], el espíritu del lugar, la aportación única que cada ubicación transmite al proyecto y cuya mejor aprehensión por él, por el proyecto, lo acercará aún más a esa excelencia reclamada.

Salvada la excelsa y seguro que admirable *spectacularity* de un proyecto arquitectónico simpar, el siguiente supuesto británico es el de que la casa deberá representar con su excepcionalidad una significativa mejora de su escenario|entorno inmediato, siendo sensible, eso sí, a las características definitorias de su zona concreta de implantación, incluyendo dentro de la [mejora del escenario] la propia aportación de la casa a esa mejora, no que el ajardinamiento sea mejor o peor, sino que la inclusión del edificio en su entorno realmente lo mejore... De nuevo está implícita, pues, la referencia al [*genius loci*].

Hay que recordar, además, que la excepcionalidad no solo significa ostentación, pompa y alto coste, sino que dosis elevadas de calidad y elegancia aplicadas a proyectos formalmente discretos pero expresivos en la utilización de los múltiples recursos de la buena arquitectura, son ingredientes perfectos, también, para alcanzar esa excelencia que será posible valorar y reconocer sin ningún problema como excepcional por los profesionales en la materia.

Respecto a esta cuestión de la arquitectura relacionada con el lugar, tan solo una referencia final (y como final de la ponencia), a la importancia dada al [*genius loci*], a partir de 1731, fecha en que el gran poeta inglés y amante de la jardinería, Alexander Pope, habla del [*genius of the place*] en términos de jardín y paisaje, enfocándolo hacia el sentido común, el buen gusto y la medida. Todo ello en su poemario didáctico sobre arquitectura y jardinería y, en concreto, en su página 7 de la [*Epistle IV to Richard Boyle, Earl of Burlington*].

***Consult the Genius of the Place in all,
That tells the Waters or to rise, or fall,
Or helps th' ambitious Hill the Heav'ns to scale,
Or scoops in circling Theatres the Vale,
Calls in the Country, catches opening Glades,
Joins willing Woods, and varies Shades from Shades,
Now breaks, or now directs, th' intending Lines;
Paints as you plant, and, as you work, Designs.***

BIBLIOGRAFÍA

ARGULLOL, RAFAEL (2012). "El jardín de las delicias".
EL PAÍS|OPINIÓN|TRIBUNA

GILPIN, WILLIAM (1792). "*Three essays: on picturesque beauty, on picturesque travel and on sketching landscape: to which is added a poem, on landscape painting*".

Printed by Richmond BLAMIRE. London.

<https://archive.org/details/threeessaysonpic00gilp/page/n10>

MADERUELO, JAVIER (2004). "William Gilpin: 3 Ensayos sobre la belleza pintoresca".
ABADA ediciones.

ISBN 978-84-96258-16-7

POPE, ALEXANDER (1731). "*An Epistle to the Right Honourable Richard Earl of Burlington, Occasioned by his Publishing Palladio's Designs of the Bathes, Arches, and Theatre's of Ancient Rome*".

Printed by Lawton GILLIVER. London.

https://archive.org/details/gri_33125008438711/page/n4

SCHULZ-DORNBURG, JULIA (2012). "Ruinas modernas, una topografía de lucro".
ÁMBIT Servicios Editoriales.

ISBN 978-84-96645-14-1

National Planning Policy Framework (2018)

Ministry of Housing, Communities and Local Government.

ISBN 978-1-5286-0745-2

www.gov.uk/government/publications

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Crecimiento urbano y degradación de suelos por sellado antropogénico en la Comunidad Valenciana

*Carlos Añó Vidal**, *Antonio Valera Lozano*** y *Juan Sánchez Díaz****

**Dr. en Geografía. Centro de Investigaciones sobre Desertificación –CIDE (CSIC, UV, GV)*

*** Dr. en Geografía. Departamento de Geografía. Universitat de València*

**** Dr. en Biología. Centro de Investigaciones sobre Desertificación –CIDE (CSIC, UV, GV)*

RESUMEN

Uno de los principales procesos de degradación del edafosistema en España es el sellado antropogénico producido por el crecimiento urbano. La incidencia del proceso es muy llamativa en los llanos litorales de la Comunidad Valenciana, donde se localizan los suelos más fértiles. En la mayoría de ocasiones el sellado artificial ha provocado la pérdida irrecuperable del recurso edáfico. En este trabajo se revisan las aportaciones realizadas en la Comunidad Valenciana.

ABSTRACT

Among processes causing soil degradation in Spain, one of the most relevant is human induced soil sealing caused by urban growth. Soil sealing is especially important over the alluvial plains of the Valencian Community, driving in most cases to the irreversible loss of the edaphic resource. The purpose of this paper is to summarize the state of the art of the soil sealing studies applied in the Valencian Community.

PALABRAS CLAVE

Crecimiento urbano, degradación de suelos, sellado antropogénico, capacidad de uso del suelo, llanos litorales mediterráneos.

KEYWORDS

Urban growth, soil degradation, soil sealing, land capability, Mediterranean alluvial plains.

INTRODUCCIÓN

Los procesos de degradación del medio edáfico inducidos, directa o indirectamente, por la actividad humana constituyen uno de los principales problemas ambientales en España, en general, y en la Comunidad Valenciana en particular. Entre estos procesos uno de los más importantes, pero todavía poco estudiado en las investigaciones sobre degradación de suelos efectuadas en el ámbito mediterráneo, es el sellado antropogénico del suelo, *soil sealing* en la terminología anglosajona, con superficies duras e impermeables (piedra, ladrillo, cemento, asfalto, etc.) provocado por el crecimiento urbano. El sellado artificial del suelo conlleva la pérdida prácticamente irreversible e irrecuperable del edafosistema (Prokop et al., 2011), convertido en mero soporte de las actividades relacionadas con la urbanización (Figura 1).



Figura 1. Ejemplo de retirada de suelo para la edificación de viviendas. Suroeste de Torrente (Valencia). Fuente: Valera (2011).

En la Comunidad Valenciana, el cambio en los usos y coberturas del suelo ocasionado por el crecimiento urbano ha sido especialmente intenso en las áreas urbanas litorales, principalmente en los centros metropolitanos costeros; llanos litorales que, además de acoger los suelos con mayor capacidad de uso agrario, concentran la mayor parte de los efectivos poblacionales, las actividades económicas y las principales infraestructuras viarias y equipamientos. Estos espacios plurifuncionales se caracterizan por la competencia entre diferentes tipos de utilización del medio edáfico, incompatibles entre sí, y que, además, en

algunos casos son grandes consumidores de suelos que presentan unas propiedades idóneas para el uso agrícola (Figura 2).



Figura 2. Ejemplos de crecimiento urbano y sellado del suelo en la huerta de Valencia. Autores fotografías: Juan Sánchez y Antonio Valera.

En este marco territorial el edafosistema constituye un componente especialmente frágil y vulnerable. El medio edáfico es un sistema complejo, dinámico, en equilibrio con su entorno y que presenta una tasa de formación y regeneración ordinariamente lenta o muy lenta y, desde este último punto de vista, es un recurso natural no renovable en una escala de tiempo humano. Otra característica fundamental es su carácter multifuncional. Las principales funciones reconocidas por diferentes directivas generadas en el marco de la Unión Europea son las siguientes: producción de biomasa; reserva de la biodiversidad; filtrar, neutralizar y transformar nutrientes, sustancias y agua; fuente de materias primas; hábitat de la herencia arqueológica y paleontológica; reserva de carbono y soporte físico de las actividades antropogénicas (Montanarella, 2010). El predominio de esta última función invalida el resto y, de este modo, el suelo pierde su carácter multifuncional (Blum, 2014). Por estos motivos el conocimiento del medio edáfico representa un elemento clave en los proyectos de planificación de usos del suelo, sobre todo si consideramos que todas las actividades antrópicas que fomentan la ocupación del territorio, particularmente en las áreas más dinámicas, pueden ocasionar la degradación y, en última instancia, la eliminación definitiva del recurso (Añó y Sánchez, 2003).

EL ESTUDIO DEL SELLADO ARTIFICIAL DEL SUELO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

En España, las investigaciones que analizan el sellado artificial o la impermeabilización del suelo por el crecimiento urbano son recientes. A partir de mediados de la década pasada comienzan a publicarse trabajos sobre las repercusiones del proceso en la provincia de Guadalajara, la Comunidad de Madrid o el litoral andaluz, murciano, catalán y valenciano. En Valera et al. (2013a) y García Alvarado et al. (2014) pueden consultarse las referencias bibliográficas correspondientes. Al margen de los planteamientos metodológicos (los métodos de análisis son diferentes) todas estas publicaciones coinciden en no considerar el tipo de suelo consumido por el proceso de urbanización o su potencial agrológico. Estos últimos aspectos sí se han evaluado, principalmente, en trabajos que relacionan el crecimiento urbano y la consiguiente pérdida del recurso edáfico en la Comunidad Autónoma de Madrid (García Rodríguez et al., 2014; García Rodríguez y Pérez González, 2014 y 2016; Pérez González y García Rodríguez, 2016; García Alvarado et al., 2018) y en zonas costeras de la Comunidad Valenciana.

En este último ámbito geográfico los trabajos que han considerado la capacidad agrológica de los suelos sometidos al proceso de sellado antropogénico han utilizado la documentación cartográfica, y bases de datos asociadas en formato digital, generados durante la realización del proyecto de investigación "Capacidad de Uso del Suelo como Recurso Natural en la Comunidad Valenciana". El estudio se realizó a inicios de los años 90 del siglo pasado a escala 1:50.000 y fue publicado posteriormente por la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalitat Valenciana (Antolín, 1998). La cartografía, a pesar de los problemas detectados (es necesario mejorar y corregir su exactitud geométrica, temática y temporal), aporta una información adecuada en función de los criterios y procedimientos metodológicos que conforman el sistema de capacidad categórico de evaluación utilizado, ya que permite delimitar las porciones territoriales idóneas para una utilización agrícola respecto a otras que son inadecuadas; identificando, de este modo, las áreas con los suelos agrícolas más fértiles (Añó y Sánchez, 2003).

En los municipios costeros de la provincia de Castellón se efectuó el primer estudio comparativo entre la capacidad de uso del medio edáfico y la superficie sellada artificialmente, estableciendo, para 1991, las tasas de sellado ocasionadas, por un lado, por la construcción de vías y redes de comunicación (autopistas, carreteras nacionales y locales, calles e infraestructuras ferroviarias) y, por otro lado, las debidas a edificaciones, bien sean urbanas, industriales o comerciales (Añó et al., 2005; Pascual et al. 2005). Los resultados mostraron que el proceso era muy acusado en la franja litoral, donde tres cuartas partes del territorio comprendido entre la línea de costa y la cota de 100 metros presentan muy elevada o elevada capacidad de uso, por tanto con unas características idóneas para implantar cualquier tipo de aprovechamiento agrario. Sin embargo, los resultados son parciales ya que únicamente se consideró una fecha de referencia (1991) que, además, es previa al *boom* urbanístico. En estos momentos la provincia de Castellón es el territorio de la Comunidad Valenciana que aporta menos contribuciones científicas dedicadas a estudiar las consecuencias edáficas del crecimiento urbano. Por el contrario, las áreas

metropolitanas de Valencia y Alacant-Elx presentan un mayor número de investigaciones más detalladas y que reflejan mejor la dinámica espacial y temporal del proceso. A continuación se indican los ejemplos más representativos.

Valera et al. (2013b) han investigado, a escala detallada, el crecimiento de las superficies construidas y la degradación del edafosistema en 37 municipios de la franja litoral del área metropolitana de Valencia entre 1956 y 2006. A partir de la fotointerpretación de imágenes aéreas georeferenciadas y ortofotos correspondientes a 1956, 1984, 1998 y 2006 y mediante métodos de análisis cartográfico con Sistemas de Información Geográfica, se obtuvieron los cambios acumulativos de usos urbanos del suelo a escala 1: 10.000. Los resultados mostraron la gran expansión de los usos urbanos y el consecuente retroceso de los agrícolas y forestales durante todo el periodo analizado. Así, en cincuenta años, la superficie construida pasó de 3.520 a 10.945 ha. Estos datos reflejan mejor la magnitud del proceso de sellado que los obtenidos en un trabajo precedente, en la misma área de estudio, que puso de manifiesto las limitaciones de escala (menor fiabilidad en los resultados) utilizando la información procedente de CORINE *Land Cover* (Añó et al., 2009). Uno de los inconvenientes que presenta esta cartografía es que la escala es poco precisa para su aplicación a nivel local, pues la unidad mínima establecida en 25 ha implica que muchas de las clases y polígonos identificados presenten gran heterogeneidad interna. Además, en las actualizaciones los cambios dispersos y de pequeña superficie relacionada con el desarrollo urbanístico, así como las áreas ocupadas por las infraestructuras de transporte (excepto parte de las grandes autovías y vías ferroviarias) tienden a estar subestimados.

En Sagunto y Canet d'En Berenguer, dos municipios costeros de la provincia de Valencia, se estudió, a una escala 1:10.000, la dinámica espacial y temporal de los usos y cubiertas del suelo en tres momentos (1956, 1977 y 2004). El tratamiento de los datos espaciales se basó en la utilización de Sistemas de Información Geográfica (SIG) y fotointerpretación de fotogramas aéreos correspondientes a las fechas de análisis. La leyenda de usos y cubiertas del suelo, jerárquica y multiescalar, está basada en el sistema de clasificación Corine-*Land Cover*, adaptado a las características locales. En la última fase del estudio se efectuó un cruce cartográfico entre los mapas de sellado antropogénico y los de capacidad de uso para determinar las tendencias espaciotemporales de pérdidas por unidades de capacidad. En este trabajo se detectó un fuerte incremento de las superficies artificiales que se quintuplicaron durante el periodo de estudio, produciendo el desplazamiento de superficies agrícolas implantadas sobre suelos de muy elevada capacidad de uso (Pérez Hoyos et al., 2006). El mismo procedimiento metodológico y escala de trabajo también se aplicó en el municipio de Valencia para analizar la dinámica espacio-temporal de los usos urbanos (Valera et al. 2011a). Los resultados del estudio, muy detallado, reflejan que la superficie construida se había duplicado entre 1956 y 2006, representando más de un tercio del total municipal. En el área metropolitana de Valencia, y específicamente en la capital provincial, el crecimiento urbano se ha producido sobre suelos con elevada y muy elevada capacidad de uso; así, la mayor parte de los suelos urbanizados han sustituido a tierras agrícolas de alta capacidad productiva (Figura 3).

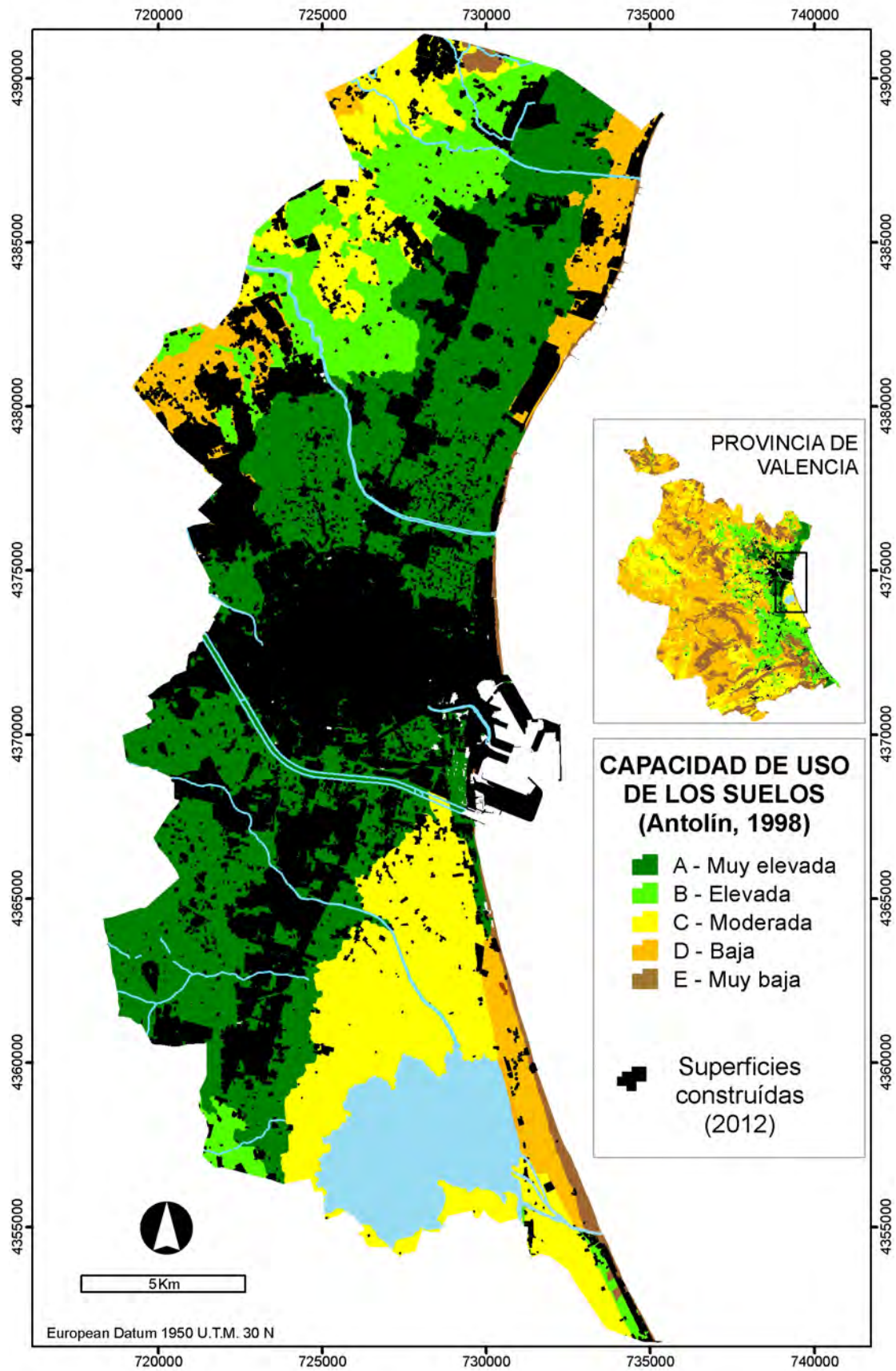


Figura 3. Capacidad de uso de los suelos y superficie construída (2012) en la franja litoral del área metropolitana de Valencia. Fuente: Elaboración propia.

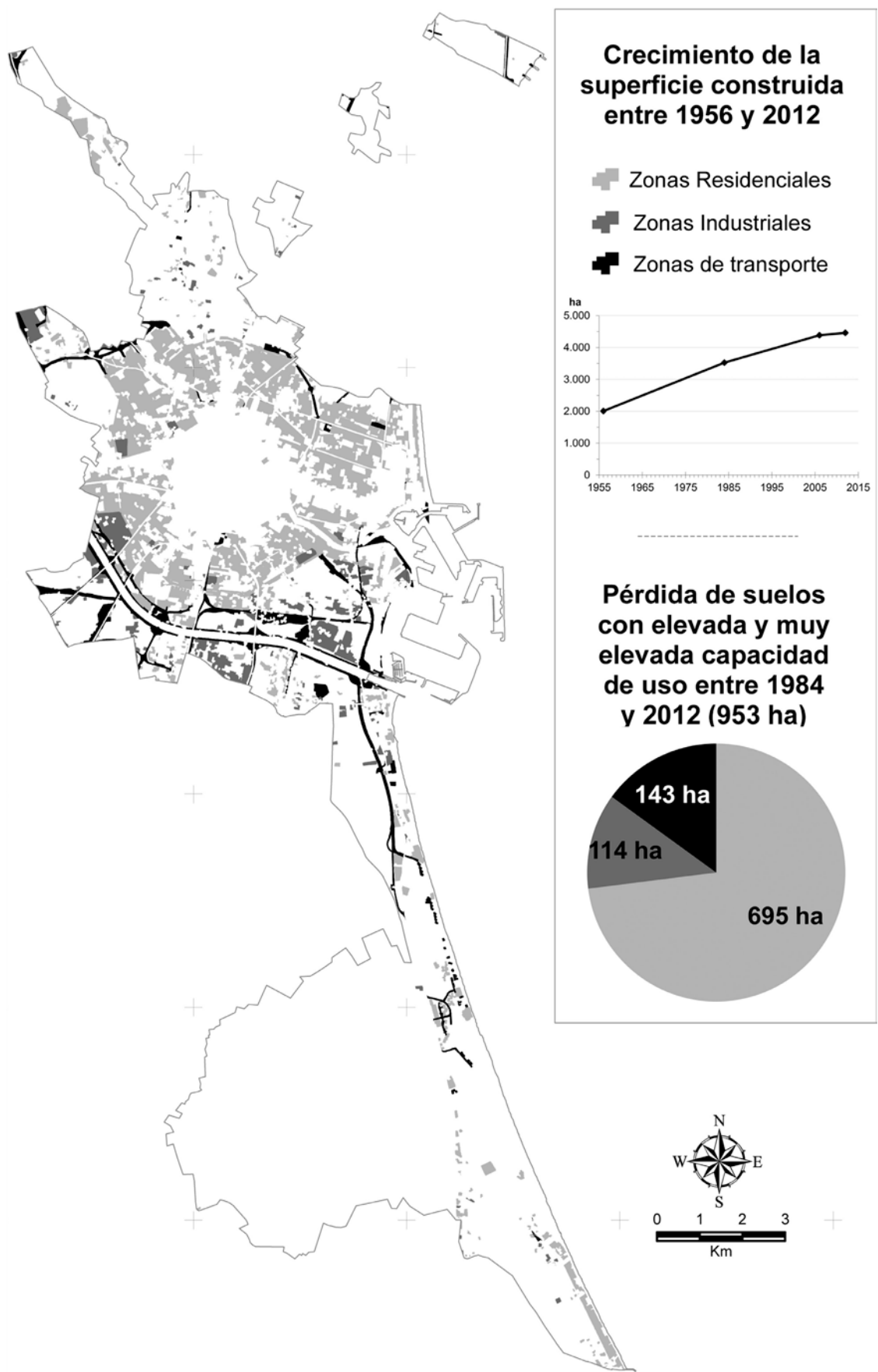


Figura 4. Crecimiento de la superficie construida durante el periodo 1956-2012 en el municipio de Valencia. Fuente: Valera et al. (2016).

Idéntica línea de investigación a la del sellado de suelos en Valencia, tanto temática, metodológica como cronológica, se ha aplicado en los 12 municipios que conforman el entorno metropolitano de Alacant-Elx (Valera et al., 2013a). El área ha experimentado, desde mediados de la década de 1950, una importante dinámica de cambio de los usos del suelo, aumentando considerablemente los urbanos. El proceso de sellado antropogénico del suelo, creciente durante todo el periodo analizado, se aceleró sustancialmente entre 1998 y 2005 como consecuencia del *boom* inmobiliario. A diferencia del área metropolitana de Valencia, en el entorno de Alacant-Elx el modelo de ocupación del territorio por los procesos de urbanización ha sido cada vez más extensiva. No es ajena a este hecho la importancia de las zonas urbanas de baja densidad, ligadas en muchos casos a los fenómenos de la segunda residencia y al turismo litoral; sector turístico que ha tenido una gran incidencia en la urbanización de la franja costera. Así, el porcentaje de superficie construida en el primer kilómetro de costa se ha incrementado desde el 10% en 1956 hasta el 45% en 2005. También en el litoral alicantino, Navarro et al. (2012) han examinado el impacto del crecimiento urbano sobre el edafosistema en el municipio de Elche a partir de imágenes de satélite datadas entre 1978 y 2005, identificando diferentes patrones de ocupación del territorio. Para ese mismo municipio, Valera et al. (2011b) han analizado pormenorizadamente para el periodo 1956-2005 el proceso de sellado antropogénico, distinguiendo las diferentes tipologías de usos urbanos del suelo (residencial, industrial, comercial e infraestructuras de comunicación) que han provocado la pérdida del recurso edáfico. Los dos estudios demuestran que en Elche los suelos con alta capacidad de uso agrícola fueron los más afectados por el crecimiento urbano. Hay que resaltar que este municipio, en el marco del área metropolitana alicantina, concentra el 66% de suelos sellados con mayor capacidad agrológica.

Por último, el trabajo más reciente (Valera et al., 2016) estudia, entre 1956 y 2012, la tendencia de sellado del suelo en el municipio de Valencia que es, con diferencia, el primero en importancia demográfica dentro de la Comunidad Valenciana y el segundo del litoral mediterráneo español. En este trabajo, mediante la fotointerpretación de fotografías aéreas de 1956, 1984, 2006 y 2012 y análisis cartográfico con SIG, se generó una serie cartográfica de usos y coberturas del suelo a escala 1:10.000. La metodología, la escala de trabajo y las características de la leyenda cartográfica (3 niveles jerárquicos) son similares a las aplicadas en el estudio del municipio de Elche (Valera et al., 2011b). El análisis de la evolución de los usos y coberturas del suelo puso de relieve una dinámica de progresiva sustitución de los usos agrícolas y naturales del suelo frente a las superficies construidas (Figura 4). Así, en 2012 la superficie construida suponía el 33% del área de estudio (2.396 ha). Hay que destacar que en el municipio de Valencia la mayor parte de los suelos urbanizados han sustituido a tierras agrícolas de alta capacidad productiva. Tal y como señala Burriel (2009), la insostenibilidad del planeamiento urbanístico municipal, las carencias o insuficiencias del ordenamiento territorial supramunicipal y la ausencia de medidas limitadoras del crecimiento en las sucesivas modificaciones de la legislación autonómica, han propiciado la desmesurada expansión urbanística en la Comunidad Valenciana, aspectos todos ellos a la que no ha sido ajeno el municipio de Valencia. La burbuja inmobiliaria y las expectativas urbanísticas han restado racionalidad a la planificación urbana y promovido, directa o indirectamente, la proliferación de usos del suelo transicionales como

solares urbanos, cultivos abandonados o áreas en construcción. Por tanto, es importante conocer los datos detallados de cambios de usos del suelo y de sellado del medio edáfico para que pueda ser tomada en cuenta esta variable en el diseño de una planificación urbanística municipal orientada a la integración de la ciudad con su entorno agrícola tradicional y representativo que, sin lugar a dudas, es la huerta de Valencia.

CONSIDERACIONES FINALES

Desde la segunda mitad del siglo XX, la zona litoral de la Comunidad Valenciana ha experimentado cambios considerables en los usos y las coberturas del suelo que han originado importantes transformaciones del paisaje y modificaciones en las estructuras productivas tradicionales. En esta estrecha franja costera se localizan los tipos de suelos más fértiles, aquéllos con mayor capacidad de uso agrario, pero que, al mismo tiempo, sufren las consecuencias del incremento de las superficies artificiales ocasionado por la urbanización y la implantación de infraestructuras (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, etc.) que sustraen de la actividad agrícola los suelos más productivos.

En muchas ocasiones, el aumento generalizado de la superficie urbanizada o en proceso de urbanización se ha efectuado a costa del consumo indiscriminado de las mejores huertas y tierras de regadío, muy vulnerables ante la voracidad urbanizadora de los promotores, bien sean privados o públicos. Esta situación se ha amparado en la insuficiencia del ordenamiento territorial supramunicipal y la ausencia efectiva de medidas limitadoras del crecimiento urbanístico y de protección de los suelos en las sucesivas modificaciones de la legislación autonómica. Las modificaciones de usos del suelo impuestas por la urbanización, la industrialización y la construcción de infraestructuras y equipamientos son, por regla general, irreversibles e imposibles de reconstruir incluso a largo plazo. La irreversibilidad del proceso incide directamente sobre la degradación de los suelos, convirtiéndose el crecimiento urbano en un protagonista activo del proceso. De este modo, el sellado edáfico antropogénico es un indicador eficaz para analizar y evaluar este fenómeno en medios frágiles y vulnerables como los mediterráneos.

BIBLIOGRAFÍA

ANTOLÍN, C. (Coord.) (1998): *El Suelo como Recurso Natural en la Comunidad Valenciana*. COPUT, Generalitat Valenciana, Valencia.

AÑÓ, C. y SÁNCHEZ, J. (2003): *Orientaciones de Uso Agrario. Una metodología para la planificación de usos del suelo en la Comunidad Valenciana*. Biblioteca de Ciencias 5, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

AÑÓ, C., PASCUAL, J.A. y SÁNCHEZ, J. (2005): "Capacidad de uso y sellado antropogénico del suelo en la franja litoral de la provincia de Castellón". *Investigaciones Geográficas*, 38, pp. 65-77.

AÑÓ, C., VALERA, A. y SÁNCHEZ, J. (2009): "Urban sprawl and soil sealing in the Metropolitan Area of Valencia, Spain". En FAZ, A., MERMUT, A.R., AROCENA, J.M. y ORTIZ, R. (Eds.), *Land Degradation and Rehabilitation. Dryland Ecosystems*. Advances in Geocology 40. Catena-Verlag, Reiskirchen, pp. 177-184.

BLUM, W.E.H. (2014): "Land degradation and security linkages in the Mediterranean Region". En KAPUR, S. y ERSAHIN, S. (eds.), *Soil Security for Ecosystem Management*. Springer, New York, pp. 19-29.

BURRIEL, E. (2009): "La planificación territorial en la Comunidad Valenciana (1986-2009)". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIII/30.

GARCÍA ALVARADO, J.M., PÉREZ GONZÁLEZ, M.E. y GARCÍA RODRÍGUEZ, M.P. (2014): "Revisión del concepto de sellado de suelos y propuesta de tipología urbana". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 34 (1), pp. 87-103.

GARCÍA ALVARADO, J.M., GARCÍA RODRÍGUEZ, M.P. y PÉREZ GONZÁLEZ, M.E. (2018): "Evaluación y medida del sellado de suelos en el Norte de Madrid (España)". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 76, pp. 1-19.

GARCÍA RODRÍGUEZ, M.P. y PÉREZ GONZÁLEZ, M.E. (2014): "Análisis multitemporal del urbanismo expansivo en el corredor del Henares. Aportación de las imágenes de satélite". *Estudios Geográficos*, 277, pp. 597-618.

GARCÍA RODRÍGUEZ, M.P. y PÉREZ GONZÁLEZ, M.E. (2016): "Mapping of soil sealing by vegetation indexes and built-up index: A case study in Madrid (Spain)". *Geoderma*, 268, pp. 100-107.

GARCÍA RODRÍGUEZ, M.P., PÉREZ GONZÁLEZ, M.E. y GUERRA, A. (2014): "Using TM images to detect soil sealing change in Madrid (Spain)". *Geoderma*, 214-215, 135-140.

MONTANARELLA, L. (2010): "Moving ahead from assessments to actions: could we win the struggle with soil degradation in Europe?". En ZDRULI, P., PAGLIAI, M., KAPUR, S. y FAZ, A. (Eds.), *Land Degradation and Desertification: Assessment, Mitigation and Remediation*. Springer, The Netherlands, pp. 15-23.

NAVARRO, J., MELÉNDEZ PASTOR, I. y GÓMEZ, I. (2012): "Impact of three decades of urban growth on soil resources in Elche (Alicante, Spain)". *Spanish Journal of Soil Science*, 2 (4), pp. 55-69.

PASCUAL AGUILAR, J.A., AÑÓ, C., SANJAIME, V. y SÁNCHEZ, J. (2005): "Estimating soil sealing rates in Mediterranean coastal environments. Preliminary results for Castellón, Spain". En: FAZ, A., ORTIZ, R. y MERMUT, A.R. (eds.), *Sustainable Use and Management of Soils. Arid and Semiarid Regions*. Advances in GeoEcology 36. Catena-Verlag, Reiskirchen, pp. 339-346.

PÉREZ GONZÁLEZ, M.E. y GARCÍA RODRÍGUEZ, M.P. (2016): "Monitoring soil sealing in Guadarrama River Basin, Spain, and its potential Impact in agricultural areas". *Agriculture*, 6-7.

PÉREZ HOYOS, A., AÑÓ, C. y SÁNCHEZ, J. (2006): "Land use change dynamics in the municipality of Sagunto, Spain (1956-1998)". En J.A. MARTÍNEZ CASANOVAS, I. PLA, C.A. RAMOS & J.C. BALASCH (Eds.), *Proceedings of the International ESSC Conference on Soil and Water Conservation under Changing Land Use*. Edicions de la Universitat de Lleida, Lleida, pp. 97-100.

PROKOP, G., JOBSTMANN, H. y SCHÖBAUER, A. (2011): *Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects*. Technical Report-2011-50. D.G. Environment. Brussels.

VALERA, A. (2011): *Dinámica espacio-temporal de usos y cubiertas del suelo en áreas metropolitanas de la Comunidad Valenciana*. Servei de Publicacions de la Universitat de València, Valencia.

VALERA A., AÑÓ, C. y SÁNCHEZ, J. (2011a): "Cincuenta años (1956-2006) de crecimiento urbano y degradación de suelos por sellado antropogénico en el término municipal de Valencia". *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 31, pp. 177-191.

VALERA A., AÑÓ, C. y SÁNCHEZ, J. (2011b): "Cambios en los usos y coberturas del suelo en el municipio de Elx (1956-2005)". *Estudios Geográficos*, 271, pp. 681-703.

VALERA A., AÑÓ, C. y SÁNCHEZ, J. (2013a): "Medio siglo de crecimiento urbano y pérdida de suelo en el litoral mediterráneo español. El entorno metropolitano de Alacant-Elx". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 52, pp. 291-312.

VALERA A., AÑÓ, C. y SÁNCHEZ, J. (2013b): "Cincuenta años de crecimiento urbano (1956-2006) y pérdida de suelo en la franja litoral del área metropolitana de Valencia". *Ería*, 92, pp.261-273.

VALERA A., AÑÓ, C. y SÁNCHEZ, J. (2016): "Transformación de usos agrícolas tradicionales en superficies construidas. Cambios en los usos y coberturas del suelo en el municipio de Valencia (1956-2012)". *Estudios Geográficos*, 281, pp. 671-692.

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Ocupación del suelo rústico versus ocupación del suelo urbano en Cantabria

M. Soledad Rodríguez Leal, Ángel de Diego Celis**, Lorena Pelayo Sarabia***.*

** (Arquitecta, Jefe de Sección de Planificación y Ordenación Territorial de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística del Gobierno de Cantabria)*

*** (Arquitecto, Jefe de Servicio de Planificación y Ordenación Territorial de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística del Gobierno de Cantabria)*

**** (Geógrafa, Becaria de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística del Gobierno de Cantabria)*

(1)

RESUMEN

En Cantabria se ha ido institucionalizando la construcción de usos residenciales y turísticos en suelo rústico. Esta situación se inició en el marco de la legislación urbanística del año 1976 y ha sido heredada en la legislación de Cantabria. En esta comunicación, además de reflejar la repercusión que sobre la ocupación de suelo rústico ha tenido la aplicación de la regulación aprobada en el año 2012, se proponen unas líneas de actuación a considerar en el planeamiento territorial.

ABSTRACT

The construction of residential and tourist uses on rustic land in Cantabria has been institutionalized. This situation began within the framework of the urban planning legislation of 1976 and has been inherited in the legislation of Cantabria. This communication, in addition to reflecting the repercussion on the occupation of rustic land has had the application of the regulation approved in 2012, proposes lines of action to consider in territorial planning.

PALABRAS CLAVE

Suelo rústico, uso residencial, uso turístico

KEYWORDS

Rustic land, residential use, tourist use

*(1) en el trabajo ha colaborado **Pedro Albarrán Guerra**, Geógrafo, Técnico de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística del Gobierno de Cantabria. El artículo se debe citar con los cuatro autores.*

Los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible consagrados en el RDL7/2015 determinan que el recurso suelo se debe utilizar conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible. Por otro lado, desde organismos internacionales vinculados al cambio climático se viene defendiendo, desde hace mucho tiempo, que el suelo es un recurso finito.

En el proceso de ocupación del suelo rústico en Cantabria, la ausencia de un sector primario importante y consolidado, la facilidad de disponer de vehículo privado, la mejora y distribución de las infraestructuras por el territorio, junto a la falta de planificación territorial y la escasa planificación urbanística, han favorecido la institucionalización de las autorizaciones de uso residencial y turístico en suelo rústico según el procedimiento establecido en el art.44.2 del Reglamento de Gestión Urbanística de 1976 y el art.116 de la Ley de Cantabria 2/2001. Este procedimiento de carácter excepcional, alcanzó tal relevancia en Cantabria que en julio del año 2001 la disposición transitoria novena de la ley del suelo recogió la prohibición de construcción de viviendas unifamiliares e instalaciones vinculadas a actividades de ocio y turismo rural en suelo rústico, en tanto fuera aprobado el Plan Regional de Ordenación Territorial. Esta prohibición fue consecuencia de los problemas que se estaban derivando, a nivel local y autonómico, de la dispersión de este tipo de edificaciones por el territorio.

Actualmente en Cantabria solamente está vigente, como planeamiento territorial, el Plan de Ordenación del Litoral (POL) que afecta a 37 municipios costeros, aunque no propone una regulación diferente en este campo. Como consecuencia de esta situación, en el año 2012 el Gobierno de Cantabria decidió modificar la Ley 2/2001, con el objeto de otorgar al suelo rústico un catálogo de usos autorizables, de manera que fuera atractiva la protección, el cuidado y el desarrollo, favoreciendo la fijación de la población en el territorio y la dinamización social y económica a través de un modelo de crecimiento en torno a los núcleos existentes.

La nueva regulación de la disposición transitoria novena, parte de una visión simplificadora que ignora el concepto de patrimonio territorial entendido, según explica José Ortega Valcárcel, como una parte de nuestro entorno natural y artificial que representa un legado valioso y una herencia o patrimonio reconocido por la cultura de la preservación. El autor también defiende que, estos territorios heredados, tienen un valor económico añadido: *“el de recurso escaso y no renovable”*.

El patrimonio territorial de Cantabria se ha identificado en los trabajos que componen el proyecto del plan regional de ordenación territorial (PROT abril 2018) preparado para ser sometido a la aprobación inicial de la CROTU. Esto se puede consultar en <http://www.territoriodecantabria.es/web/territorio-de-cantabria/participacion-ciudadana/prot>.

Transcurridos seis años desde la aprobación de la nueva regulación del suelo rústico en Cantabria, se ha realizado un estudio con el fin de valorar la repercusión de la aplicación de dicha norma. En el caso del suelo rústico de protección ordinaria, la modificación altera el carácter excepcional de las autorizaciones y la exigencia, a las construcciones y usos, de la no transformación

de la naturaleza o destino del suelo rústico, no lesionar de manera importante o no comprometer sustancialmente los criterios que fundamentaron su clasificación.

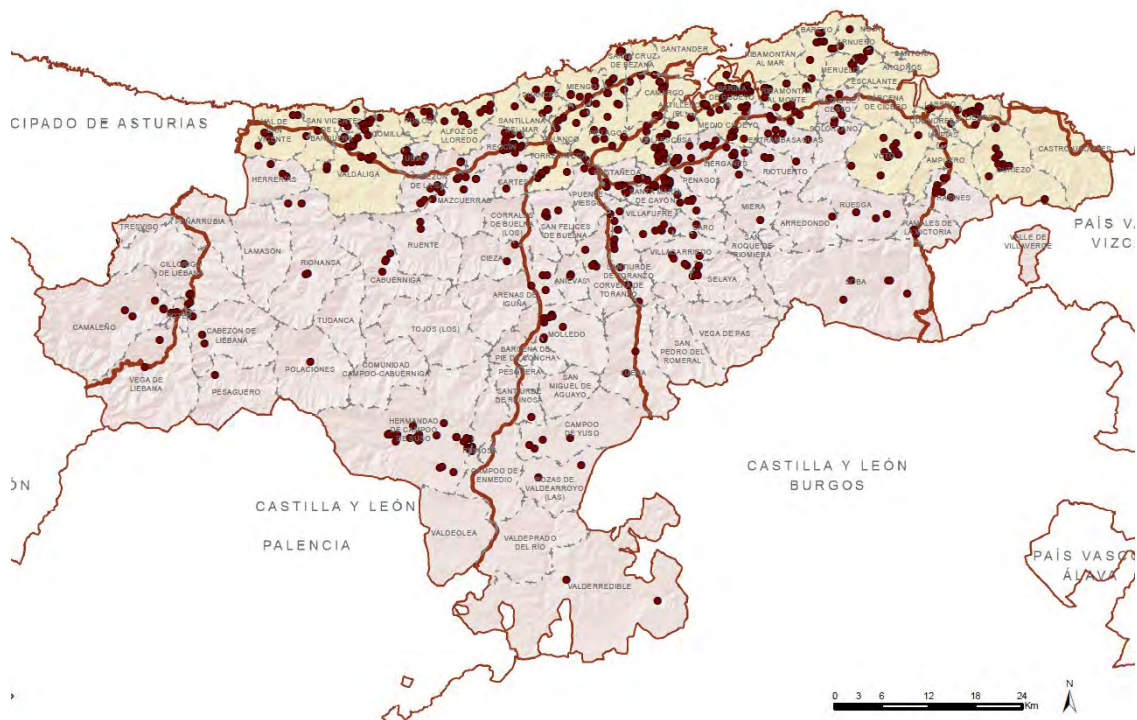
El catálogo de nuevos usos autorizables en suelo rústico contempla usos cuya localización natural, salvo excepciones, es la del suelo urbano. Entre estos usos nos encontramos las construcciones que sean consideradas de interés público o social por la Administración sectorial correspondiente. En el caso obras de reconstrucción, restauración, renovación y reforma de edificaciones preexistentes, se permite destinarlas a cualquier uso compatible con la legislación sectorial y el planeamiento territorial y urbanístico, siempre que no impliquen aumento de volumen. En el suelo rústico de protección ordinaria se añade además la construcción de viviendas unifamiliares aisladas, así como de instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural, en los términos establecidos en la disposición transitoria novena de esta Ley.

Explicando de una manera simplificada esta regulación permite que, con carácter general, en municipios sin plan o con Normas subsidiarias sin suelo urbanizable, se edifique a una distancia de cien metros desde suelo urbano medidos en proyección horizontal. En el caso de los municipios con plan general o con normas subsidiarias con suelo urbanizable, la distancia edificable se aumenta hasta los doscientos metros. Se establece una parcela mínima de 1500 metros cuadrados si se está dentro de los 50m y de 2000 metros cuadrados si se está a una distancia superior. Frente a esto, a los Ayuntamientos se les da la oportunidad de aprobar una ordenanza municipal en la que se excluya todo o parte de su territorio de la aplicación de esta disposición, lo que ha supuesto en la práctica la aplicación de la disposición transitoria al margen de la regulación de los diferentes instrumentos de planificación municipal vigentes.

El estudio sobre la repercusión de esta nueva normativa ha consistido en obtener de las actas de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, las construcciones y edificaciones autorizadas de uso residencial, turístico o similar, cuyo protagonismo en las Comisiones está siendo exponencial. Estas construcciones se han localizado utilizando un sistema de información geográfica, lo que ha permitido valorar qué tipo de usos se autorizan en suelo rústico, dónde se están concentrando, su vinculación con el núcleo urbano y el porcentaje de parcelas sin edificar existentes en el suelo urbano.

Una muestra de los datos obtenidos es la autorización de 2.270 construcciones, instalaciones y usos en el suelo rústico, entre los años 2012 y 2018. El uso residencial y turístico representa casi el 52% y de este dato el 47% se encuentra en el ámbito del litoral en el que se concentra la presión urbanística. Por otro lado, el porcentaje que corresponde a los usos que se entiende son propios del suelo rústico, es el 44%.

Del análisis del mapa de localización de las autorizaciones, que se incluye a continuación, se puede observar que estas se concentran en las áreas de mayor presión urbanística en lugar de en los municipios con procesos de despoblación.



A una escala de trabajo 1/2000, el análisis se ha centrado en el porcentaje de las parcelas sin edificar del suelo urbano, en la superficie del suelo rústico edificable y en la relación de la nueva edificación con la morfología del núcleo.

Conclusión

Las conclusiones del trabajo ponen de manifiesto que los objetivos que motivaron la modificación de la ley no se están cumpliendo por el carácter generalizado de la norma y que esta forma de construcción del territorio, puede estar afectando al patrimonio territorial y al sistema de asentamientos de Cantabria identificados en los trabajos del documento para aprobación inicial del Plan de Ordenación Territorial.

La regulación de la ocupación del suelo rústico, debería desarrollarse en el marco de la planificación territorial, y tendrá que:

Identificar los asentamientos que pueden albergar esta forma de crecimiento y su capacidad de acogida.

Excluir las áreas costeras, el entorno del corredor Santander-Torrelavega, así como aquellos municipios con presión urbanística cuya localización natural es el suelo urbano.

Limitar la ocupación del suelo rústico en aquellos núcleos en los que la superficie de suelo urbano sin edificar sea significativa.

Garantizar que la nueva construcción tenga continuidad y relación con el núcleo por lo que se definirán las fronteras naturales o artificiales que delimitan el espacio de crecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

ORTEGA VALCÁRCEL, J. (1998), *El Patrimonio Territorial: el territorio como recurso cultural y económico*. Revista Ciudades, num.4. Territorio y Patrimonio pag.33-48.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO. <http://www.fao.org/land-water/es/>)

CONSEJO DE EUROPA (1999): *Estrategia Territorial Europea*. Publicada por la Comisión Europea
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf

ESPAÑA. *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*. Boletín Oficial del Estado núm. 261, de 31 de octubre de 2015, <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7/con>

CANTABRIA. *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*. Boletín Oficial de Cantabria num.128, de 4 de julio de 2001, <https://boc.cantabria.es/boces/verBoletin.do?idBolOrd=406>.

CANTABRIA. *Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral*. Boletín Oficial de Cantabria num.21, de 28 de septiembre de 2004, <https://boc.cantabria.es/boces/verBoletinExtraordinario.do?id=1283>

CANTABRIA. *Decreto 65/2010, de 30 de septiembre, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales*. Boletín Oficial de Cantabria extraordinario num. 26, de 8 de octubre de 2010. Documento completo <http://www.territoriodecantabria.es/es/ordenacion-del-territorio/normas-urbanisticas-regionales-nur>

CANTABRIA. *Decreto 32/2015, de 14 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de la Actuación Integral Estratégica de Reordenación de la Bahía de Santander*. Boletín Oficial de Cantabria extraordinario num.42, de 11 de junio de 2015. Documento completo <http://www.territoriodecantabria.es/es/ordenacion-del-territorio/planes-especiales/bahia-de-santander>

CANTABRIA. Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social (2018) *Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria, en aprobación inicial*. Documento completo <http://www.territoriodecantabria.es/es/ordenacion-del-territorio/plan-regional-de-ordenacion-territorial-prot>.

Ocupación del Suelo Rústico versus ocupación del Suelo Urbano en Cantabria

ÁMBITO Y TERRITORIO: Cantabria

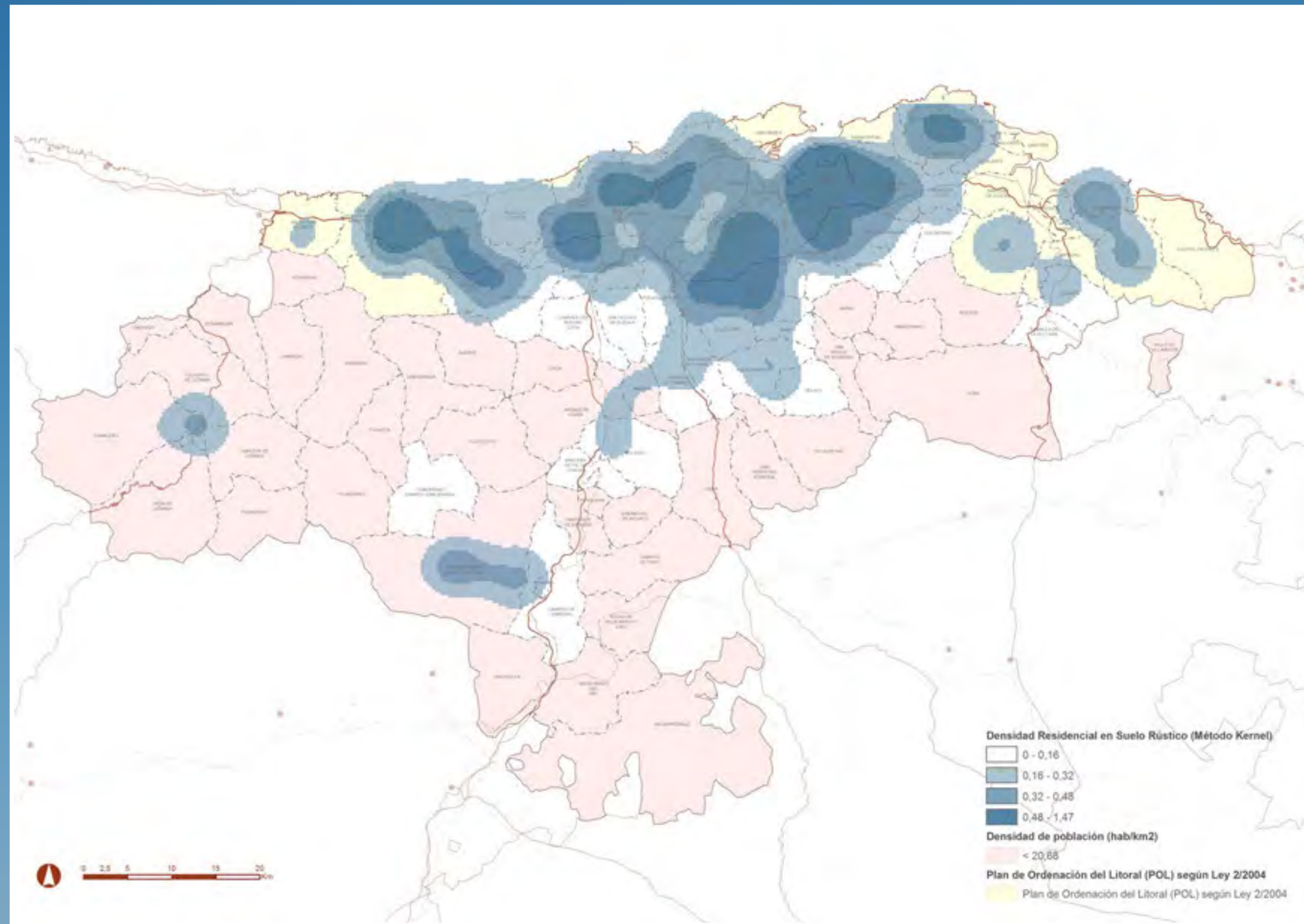
AUTORES: M^a Soledad Rodríguez Leal
Ángel de Diego Celis
Lorena Pelayo Sarabia



GOBIERNO de CANTABRIA

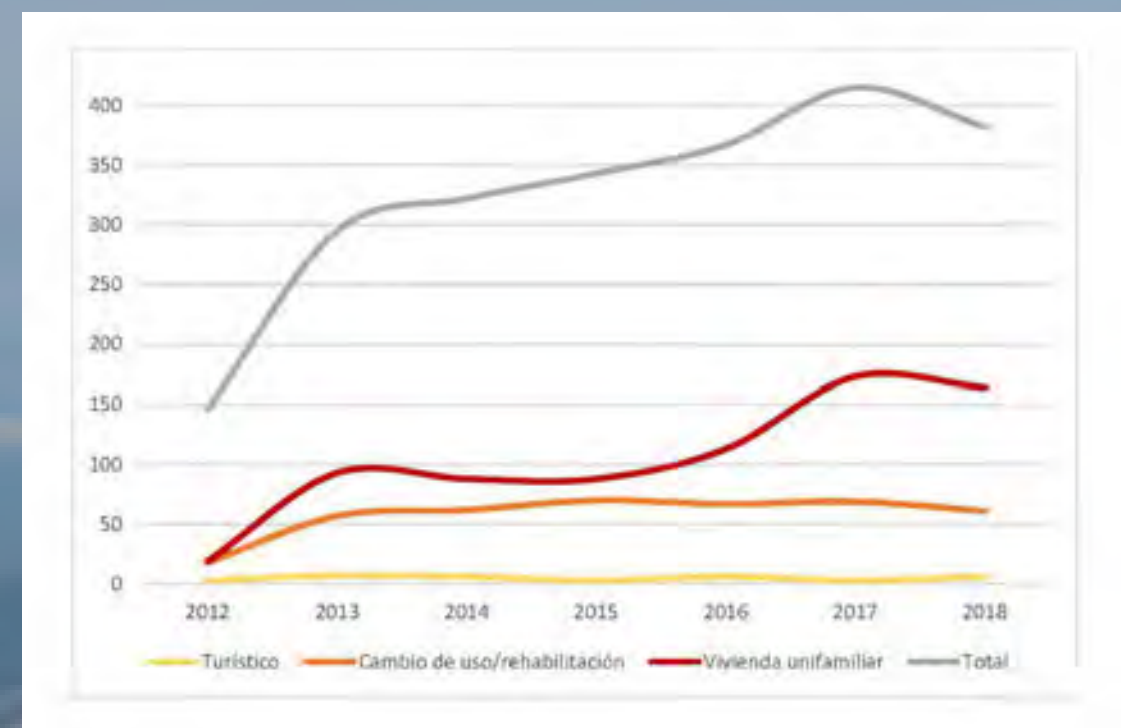
CONSEJERÍA DE UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN, MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICA SOCIAL

Ocupación Residencial del Suelo Rústico en Cantabria 2012-2018



Del análisis del mapa de localización de las autorizaciones se puede observar que estas se concentran en las áreas de mayor presión urbanística en lugar de en los municipios con procesos de despoblación.

Evolución de la Ocupación de Suelo Rústico en Cantabria



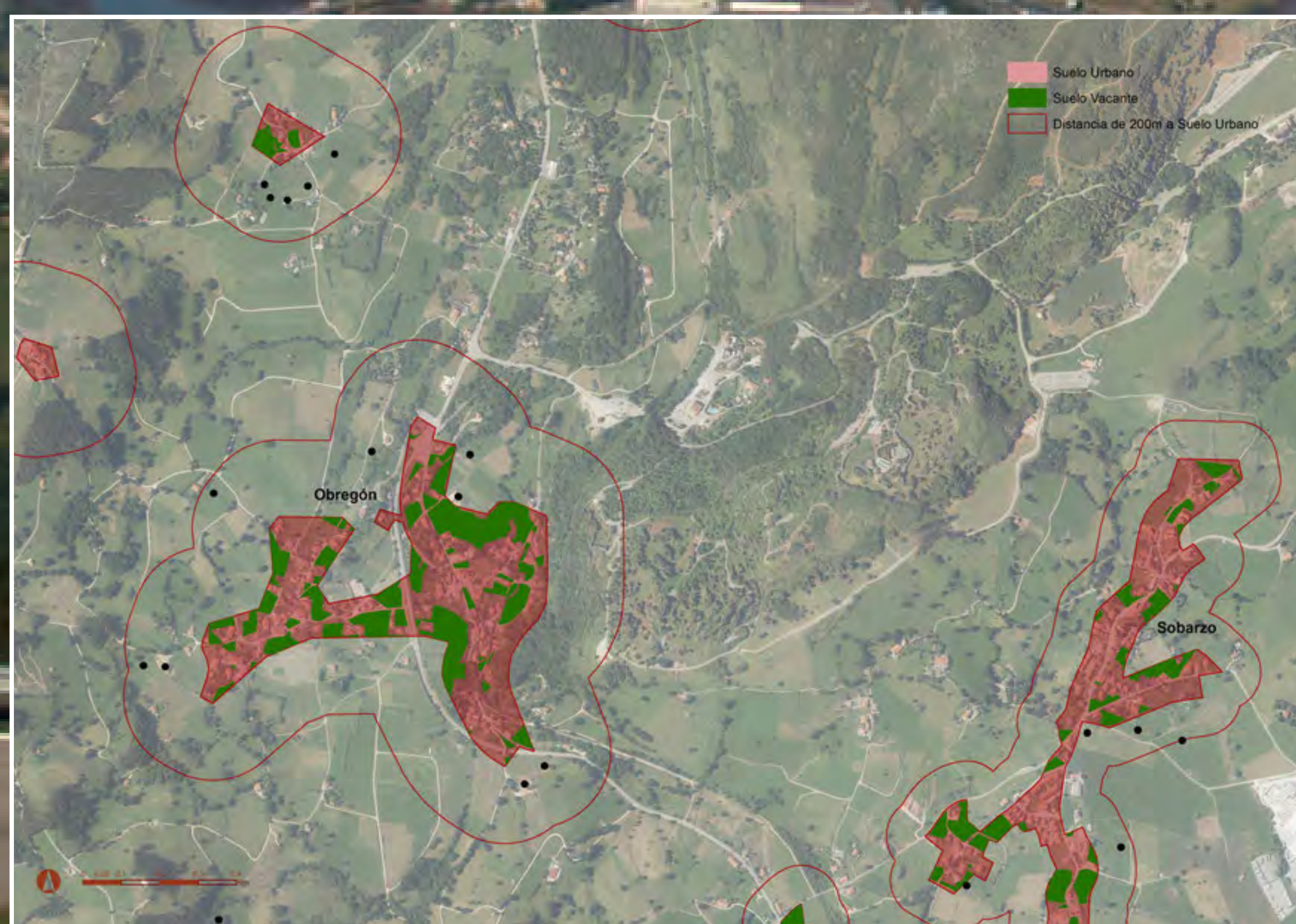
En el gráfico se representan las autorizaciones de uso residencial y turístico en suelo rústico, que alcanza casi el 52% del total de autorizaciones.

Uso Residencial y Turístico en Suelo Rústico (Municipios POL vs. Cantabria)



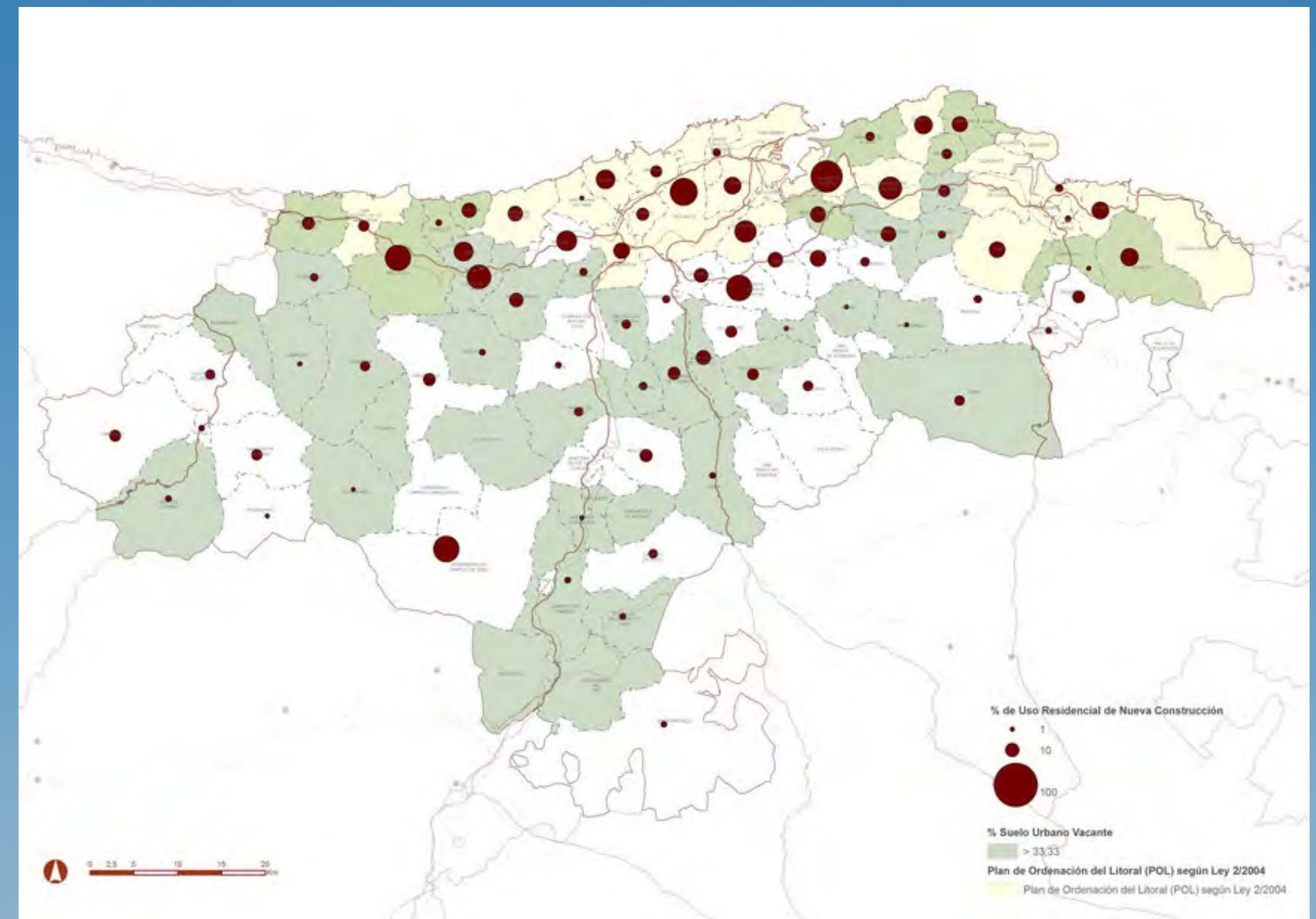
Solamente el 53% de las autorizaciones de usos residenciales y turísticos en suelo rústico se localizan en los ámbitos de menor dinamización social y económica conforme a la intención de la ley, emplazándose el resto de autorizaciones en el ámbito litoral.

Autorizaciones en Suelo Rústico en Villaescusa-Peñagos



En la fotografía aérea se identifica el suelo urbano vacante o sin edificar y las autorizaciones de uso residencial de nueva construcción en suelo rústico en algunos núcleos de los municipios de Villaescusa y Peñagos.

Autorizaciones de Uso Residencial en Suelo Rústico y Disponibilidad de Suelo Urbano Vacante



En este mapa se representan los municipios en los que se concentran las autorizaciones en suelo rústico de uso residencial de nueva construcción y los municipios con una proporción significativa de suelo urbano vacante. Se puede observar que las autorizaciones en suelo rústico se localizan preferentemente en municipios con suelo urbano vacante.

En Cantabria se ha ido institucionalizando la construcción de usos residenciales y turísticos en suelo rústico. Esta situación se inició en el marco de la legislación urbanística del año 1976 y ha sido heredada en la legislación de Cantabria.

En el año 2012 el Gobierno de Cantabria decidió modificar la Ley 2/2001, con el objeto de otorgar al suelo rústico un catálogo de usos autorizables, de manera que fuera atractiva su protección, su cuidado y su desarrollo, favoreciendo la fijación de la población en el territorio y la dinamización social y económica a través de un modelo de crecimiento en torno a los núcleos existentes.

En este panel se refleja la repercusión que sobre la ocupación de suelo rústico ha tenido la aplicación de la nueva regulación aprobada en el año 2012 en Cantabria.

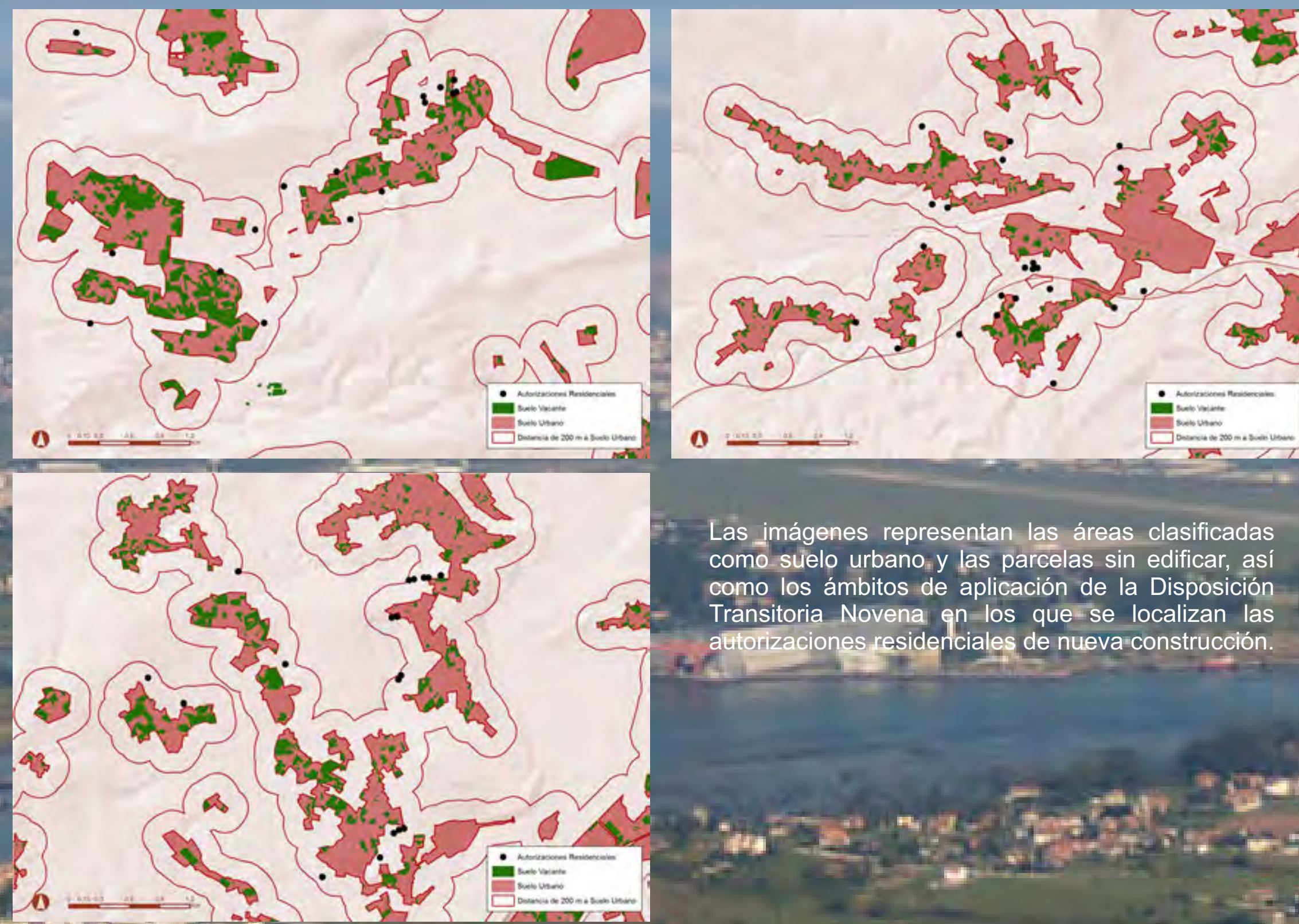
Explicada de una manera simplificada la nueva regulación del año 2012, con carácter general, permite que en municipios sin plan o con Normas subsidiarias sin suelo urbanizable, se edifique a una distancia de cien metros desde suelo urbano medidos en proyección horizontal. En el caso de los municipios con plan general o con normas subsidiarias con suelo urbanizable, la distancia edificable se aumenta hasta los doscientos metros. Se establece una parcela mínima de 1500 metros cuadrados si se está dentro de los 50m y de 2000 metros cuadrados si se está a una distancia superior. Alternativamente, a los Ayuntamientos se les da la oportunidad de aprobar una ordenanza municipal en la que se excluya todo o parte de su territorio de la aplicación de esta disposición, lo que ha supuesto en la práctica la aplicación de la disposición transitoria, aunque se trata de una opción que prácticamente no ha sido utilizada.

Actualmente en Cantabria está vigente, como planeamiento territorial, el Plan de Ordenación del Litoral (POL) cuyo ámbito de aplicación son los 37 municipios costeros. La regulación inicial de esta ley contemplaba, siempre que el planeamiento urbanístico optase por ello, crecimientos mediante vivienda unifamiliar aislada en suelo rústico en los núcleos tradicionales de menos de 40 viviendas y observando una serie de requisitos. Esta regulación fue modificada, haciéndola corresponder directamente con la de la LC2/2001, con la aprobación de la Ley de Cantabria 8/2013.

El estudio sobre la repercusión de esta nueva normativa ha consistido en obtener de las actas de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, las construcciones y edificaciones autorizadas de uso residencial, turístico o similar, cuyo protagonismo en la CROTU está siendo exponencial. Estas construcciones se han localizado utilizando un sistema de información geográfica, lo que ha permitido valorar qué tipo de usos se autorizan en suelo rústico, dónde se están concentrando, su vinculación con el núcleo urbano y el porcentaje de parcelas sin edificar existentes en el suelo urbano.

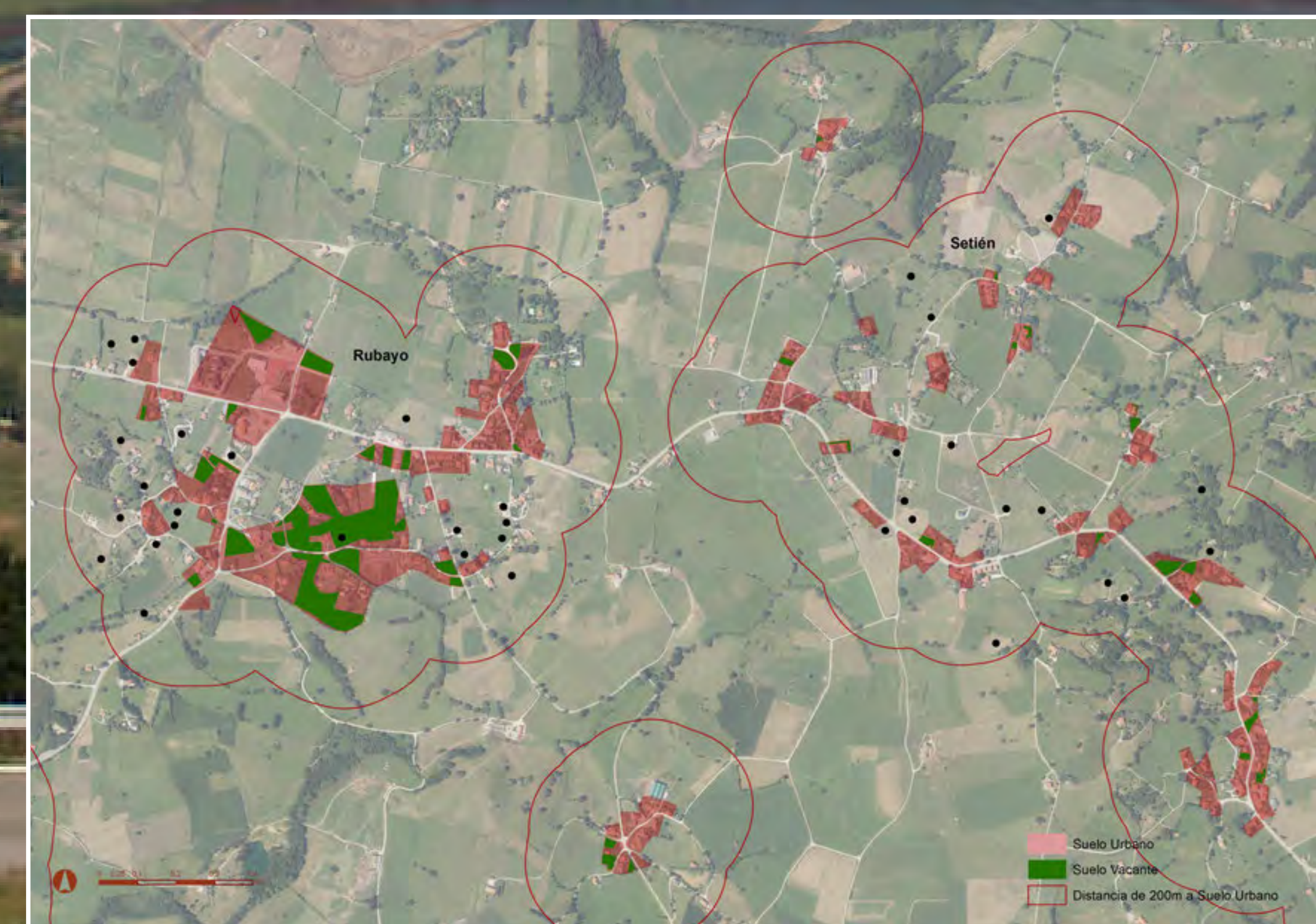
Se ha trabajado sobre la autorización de 2.270 construcciones, instalaciones y usos en el suelo rústico, entre los años 2012 y 2018.

Suelo Urbano y Ámbito de Aplicación de la D.T. 9ª (LC 2/2001)



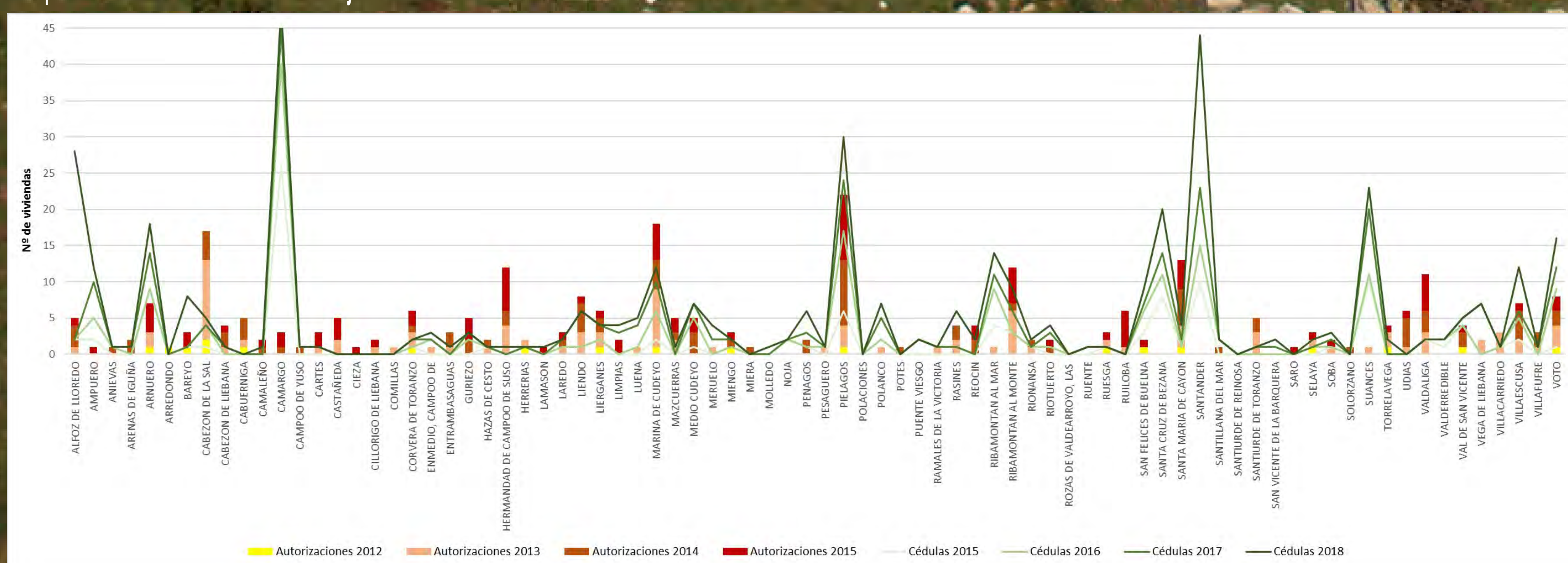
Las imágenes representan las áreas clasificadas como suelo urbano y las parcelas sin edificar, así como los ámbitos de aplicación de la Disposición Transitoria Novena en los que se localizan las autorizaciones residenciales de nueva construcción.

Autorizaciones en Suelo Rústico en Marina de Cudeyo



En la fotografía aérea se representa el suelo urbano vacante o sin edificar y las autorizaciones de uso residencial de nueva construcción en suelo rústico en algunos núcleos del municipio de Marina de Cudeyo. Hay que tener en consideración que en el suelo urbano hay parcelas parcialmente edificadas que habría que computar junto con el suelo urbano vacante, aunque en este caso se ha decidido no representarlas para simplificar el estudio.

Comparativa de autorizaciones en Suelo Rústico y Cédulas de Habitabilidad con un desfase de 3 años



En el gráfico se compara la evolución del total de autorizaciones en suelo rústico y las cédulas de habitabilidad. (Se estima que entre la autorización y la cédula de habitabilidad transcurre una media de 3 años)

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Litoralización, urbanización difusa y riesgos naturales: análisis y reflexión sobre la evolución del poblamiento en el litoral mediterráneo andaluz entre 1957 y 2016

Antonio Gallegos Reina

Dr. en Geografía. Profesor asociado del Departamento de Geografía de la Universidad de Málaga. Director Gerente de Ambienta Consultores.

RESUMEN

La evolución de la población y el poblamiento están estrechamente relacionados con la generación de riesgos naturales, tanto en relación a la peligrosidad como a la vulnerabilidad, y esto es tanto más evidente cuando nos referimos a territorios como el litoral mediterráneo andaluz, caracterizado por un acelerado e intenso desarrollo de ambos factores, lo que ha condicionado su dinámica funcional y sus patrones urbanísticos y territoriales. Este trabajo describe la evolución del poblamiento atendiendo al fenómeno de litoralización que ha hecho protagonista a la costa mediterránea de acentuados fenómenos, positivos o negativos, en campos como el económico, el turístico o el residencial. El lapso temporal considerado para esta evolución se circunscribe al periodo 1957-2016, tomando como fecha inicial el denominado 'vuelo americano' que permite tener una primera radiografía del poblamiento en España.

ABSTRACT

Population and settlement evolution are closely related to natural risks generation, and this is more evident when we refer to territories such as the andalusian mediterranean coast, characterized by an accelerated and intense development of both factors. This paper describes the evolution of the settlement in response to coastalization, which has made the Mediterranean coast protagonist of accentuated phenomena, positive or negative, in aspects such as economic, tourism or residential. The time span considered for this evolution is limited to 1957-2016 period, taking as its initial date the so-called 'American flight' that allows having a first radiography of the settlement in Spain.

PALABRAS CLAVE

Litoralización, poblamiento, urbanización difusa, riesgos naturales.

KEYWORDS

Litoralization, settlement, diffuse urbanization, natural risks.

1. INTRODUCCIÓN: LITORALIZACIÓN Y GENERACIÓN DE ÁREAS CAUSALES Y RECEPTORAS DEL RIESGO.

El litoral mediterráneo andaluz viene soportando un crecimiento poblacional desde hace varios decenios y de manera sostenida hasta 2008, cuando el estallido de la crisis inmobiliaria comenzó a moderar esta evolución. Desde dicha fecha, no obstante, el balance ha seguido siendo positivo. Las regiones con una evolución más intensa han sido la Costa del Sol Occidental y Oriental, y los municipios de Almería y el levante y poniente almeriense. En este último decenio se ha sumado con fuerza también el municipio de Málaga. Buena parte de este crecimiento se debe a los procesos migratorios (Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 2013). Más allá, en cualquier caso, de la población de derecho, el enorme crecimiento de la actividad turística durante los últimos 30 años ha supuesto incrementos aún más notables de población estacional (Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 2013b).

Paralelamente a la evolución poblacional, y en buena parte dependiente de ella, se ha ido configurando un patrón territorial con unas características muy definidas y estrecha relación con la producción de los riesgos naturales. Los tradicionales pueblos litorales, normalmente con modestas poblaciones asentadas a ambos márgenes de la carretera de la costa o bien pequeños asentamientos pesqueros, han sufrido una intensa transformación de orientación turística y residencial, o por simple inercia económica. Esta transformación se inserta dentro de un proceso de litoralización, con abandono poblacional y pérdida de dinamismo económico en el interior, y concentración de lo uno y lo otro en la costa. Y el cambio ha sido más notable a partir del último cuarto del siglo XX, que es cuando empieza a cambiar de manera acelerada el paisaje urbanístico e incluso geomorfológico del litoral mediterráneo andaluz. Desde entonces han crecido y se han multiplicado los núcleos costeros, desligándose de sus funciones pesqueras o portuarias y acogiendo las funciones turísticas, de segunda residencia y de nuevas agriculturas.

Además de la creación de las infraestructuras de alojamiento, también se ha producido un importante aumento de infraestructuras de servicios, tales como las vías de comunicación, lo que genera la interrupción transversal de importantes procesos y equilibrios naturales como la escorrentía, los cursos fluviales o la geomorfología de las laderas.

La agricultura tradicional pasa a ser un uso residual, y con su abandono aparecen nuevos espacios degradados, en los que la periurbanización tendrá una primera puerta de entrada para su desarrollo paralelo a la litoralización. Otro efecto de la litoralización es la aparición de nuevos núcleos costeros o el desarrollo desproporcionado de antiguas barriadas que terminan superando en población y poblamiento a sus núcleos de cabecera históricos, dispuestos algunos kilómetros al interior habitualmente por razones de protección frente a las inundaciones.

El desarrollo urbano no solo se extiende por la franja litoral, sino que en fases posteriores también lo hará laderas arriba, por las sierras litorales, una vez que se

ha agotado el frente costero. Con ello ya no solo se está modificando la exposición y vulnerabilidad, esto es, las áreas receptoras, sino también se están creando nuevas áreas causales. A la vez, se comienzan a ocupar los espacios intersticiales con poblamiento difuso y urbanizaciones turísticas o de segunda residencia, pero en cualquier caso, aislados y desvinculados de las infraestructuras de los núcleos cabecera. Los únicos espacios que quedan libres de ocupación son los espacios agrícolas que mantienen su rentabilidad o las superficies que pertenecen a la red de espacios naturales protegidos de Andalucía, que no obstante, tiene escasa representación en la franja litoral mediterránea.

2. ANÁLISIS DE LAS DISTINTAS FASES DEL PROCESO DE LITORALIZACIÓN.

Tomando como referencia las distintas ortofotografías históricas de Andalucía, desde el denominado “vuelo americano” de 1956/57¹ hasta 2016, se observa como la evolución del poblamiento en el litoral mediterráneo entre dicha fecha y 2016 podría dividirse en cuatro fases diferenciadas: 1956 a 1977, 1977 a 2001, 2001 a 2007, 2007 a 2016.

Entre 1956 y 1977 comienza a definirse el modelo de desarrollo urbano. La Costa del Sol, empujada por políticas de fomento del turismo desde la administración central, inicia rápidamente su desarrollo urbano, con síntomas de conurbación entre Málaga y Estepona.

Entre 1977 y 2001 se intensifica la ocupación del litoral, manteniendo los focos de desarrollo territorial que ya se empezaban a dibujar en la anterior fase. Es ahora cuando la Costa del Sol ofrece los mayores crecimientos absolutos. Numerosos municipios explotan el valor paisajístico y la baja densidad edificatoria existente hasta la fecha para incrementar notablemente su desarrollo urbanístico. Otras zonas, como la Costa Subtropical granadina y la Axarquía malagueña aún presentan valores de crecimiento muy bajos, con algunas excepciones como el municipio del Rincón de la Victoria. En la costa almeriense, el desarrollo de suelo urbano se traslada del Poniente al Levante.

Desde 2001 la Costa del Sol Occidental sigue situada a la cabeza de los incrementos absolutos y relativos, colmatando los pocos espacios libres en la primera línea de costa y extendiéndose por laderas abruptas de las sierras litorales, todo ello con especial relevancia para el incremento de los riesgos naturales. La expansión urbanística llega más allá de Estepona, con importantes crecimientos de los municipios más occidentales de la provincia malagueña, y los más orientales de la gaditana. El levante almeriense registra el incremento relativo más alto, con la creación de grandes complejos residenciales y turísticos en municipios como Vera o Mojácar. La costa granadina, más constreñida por las sierras litorales, sufre una modificación urbanística del territorio más moderada, concentrándose principalmente en deltas y depósitos aluviales de ríos y ramblas, lo que ha conllevado ya importantes tragedias por inundaciones, como la acaecida en La Rábida en 1973. En cualquier caso, la práctica totalidad del litoral

¹ Servicio cartográfico del ejército e Instituto geográfico nacional, serie “B”

mediterráneo ha crecido por encima del 10% en este periodo, y en la costa occidental malagueña y oriental almeriense se llega a duplicar la superficie urbanizada en muchos de sus municipios (Gallegos Reina, 2015).

Finalmente, desde 2007 hasta 2016, se produce una importante ralentización del crecimiento económico y el desarrollo urbanístico. Esta desaceleración no está directamente relacionada con el turismo, pues éste resiste aceptablemente a la situación de crisis, pero sí con el modelo de inversiones en segundas residencias y apartamentos, y con el fin de la fase expansiva económica en las administraciones locales. Las zonas con mayor dinámica urbanizadora, los litorales malagueño y almeriense, mantienen lentos crecimientos por la inercia de los desarrollos ya iniciados.

3. LA URBANIZACIÓN DIFUSA Y LA ALTERACIÓN DE LOS EQUILIBRIOS DEL TERRITORIO: MORFOLOGÍAS RESULTANTES EN LAS ÁREAS RURALES Y EN LOS NÚCLEOS URBANOS.

De especial relevancia en todo este proceso ha sido el modelo de urbanización difusa, basado en urbanizaciones aisladas de difícil integración con la estructura urbanística municipal. Han requerido de grandes inversiones en infraestructuras, y han desestructurado los paisajes y sistemas naturales, fragmentando el territorio y haciendo aparecer la peligrosidad y vulnerabilidad donde antes existía equilibrio entre los procesos naturales y antrópicos. Se han situado además frecuentemente en la orla cabecera del litoral, en una posición especialmente complicada en relación con los riesgos naturales, por tratarse de áreas causantes.

La paralización de esta dinámica con la crisis económica no ha supuesto aún una readaptación del modelo y una modificación de los planes generales de ordenación urbanística (PGOUs) y planes de ordenación del territorio subregionales (POTs). Sí ha aparecido, por el contrario, alguna normativa que a modo de emergencia pretenden evitar la colmatación de todo el litoral andaluz, pero su efectividad no será real si no se acompaña de nuevos modelos en la ordenación técnica y gestión del territorio y de sus procesos naturales.

Las morfologías resultantes de estas dinámicas se expresan en las áreas rurales con campos frecuentemente tachonados de construcciones dispersas, muchas de ellas emplazadas en promontorios o en el centro de amplias parcelas cultivadas, lo que hace aún más notable su impacto sobre el paisaje (Mérida Rodríguez *et al.*, 2010). Las afecciones territoriales por estas alteraciones se han dado además de manera bidireccional, pues a la par que siguen apareciendo estos usos urbanísticos aislados, también se está produciendo desde hace algunas décadas un abandono de las poblaciones diseminadas y núcleos rurales más pequeños. Las peores condiciones de vidas en el ámbito rural y su consecuente abandono han supuesto a su vez una pérdida significativa del patrimonio rural que había acumulado, así como se convierte en un factor activador de la erosión y degradación de suelos y paisajes.

Los núcleos urbanos, por su parte, también han sufrido rápidas modificaciones en su morfología. No obstante, la debilidad de una economía poco dinámica, al

menos en relación a lo acelerado de su crecimiento, y las importantes insuficiencias estructurales han dado lugar a ensanches y espacios periurbanos fragmentarios y a tramas urbanas heterogéneas que mezclan barrios burgueses con sectores de viviendas de autoconstrucción y chabolas. Junto a este proceso ha existido una expansión más sistemática y regular de las áreas periurbanas de las ciudades a partir de los años 60, por las aportaciones de la política de viviendas sociales, con la aparición de los denominados barrios, barriadas y polígonos.

4. CONCLUSIONES

El litoral mediterráneo ha sufrido una fuerte transformación o ruptura de equilibrios naturales y territoriales. Esta transformación ha sido rápida, desordenada e intensa, generando precisamente a causa de ello, patrones con una dinámica y morfología muy definidos y concretos para la región. Especialmente existen lugares donde la desestructuración del patrón territorial se expresa con mayor intensidad. Así, y según criterios establecidos por el Informe de Sostenibilidad Ambiental del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, las regiones andaluzas mediterráneas con un nivel de naturalidad más bajo como resultado de los procesos mencionados -medido en términos de proporción territorial ocupada en cada ámbito por las unidades fisionómicas con predominio de cobertura forestal- son el Valle del Guadalhorce y la Costa del Sol. Y las más fragmentadas -estimadas mediante la aplicación de un indicador de densidad de polígonos o recintos por kilómetro cuadrado- son la Costa del Sol y la Costa de Granada. Parece obvio por tanto que la Costa del Sol es donde la representación de los patrones citados es más evidente, apareciendo un modelo basado en la ocupación masiva del frente costero, con proliferación de urbanizaciones y áreas comerciales, y construcción de grandes infraestructuras, en especial viarias, que con frecuencia invaden e interrumpen el dominio público hidráulico y el marítimo terrestre. De igual modo, es aquí donde la ocupación urbanística de laderas con fuertes pendientes próximas al mar, unido a la creciente deforestación, ha acelerado en mayor grado los procesos erosivos e incrementado más notablemente la vulnerabilidad y peligrosidad natural por inundación y deslizamientos. Las áreas causantes de la peligrosidad se entremezclan así de forma desordenada con las áreas receptoras, dificultando la estructuración del modelo espacial de mitigación y gestión del riesgo.

La aparición del planeamiento urbanístico, con su progresivo desarrollo normativo, ha sido tan bienintencionado como sistemáticamente incumplido, siendo ineficaz para lograr un crecimiento urbano ordenado y compacto. En los últimos años del siglo XX se avanza en la estructuración funcional de los entornos periurbanos, pero precisamente en estos años, y en los primeros del siglo XXI, el desarrollo urbanístico y turístico alcanza cotas tales que ni aún la profusa regulación normativa es capaz de hacer frente al nuevo fenómeno. El entorno de la ciudad se transforma en un espacio de cambios dinámicos y morfológicos acelerados y desorganizados, con escasa o nula sintonía con las condiciones de riesgo subyacente al territorio que se ocupa.

BIBLIOGRAFÍA

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (2013). "Plan de protección del corredor litoral de Andalucía". Secretaría General de Ordenación del Territorio.

CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA Y MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (2013b). "Documento inicial de consulta pública del Plan Hidrológico de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas 2016-2021".

GALLEGOS REINA, A. (2015): *Caracterización de cuencas fluviales periurbanas con riesgo de inundación en ámbitos mediterráneos y propuesta de cartografía de peligrosidad adaptada*. Tesis doctoral. Universidad de Málaga. Disponible en la base de datos TESEO. Retrieved from <http://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/10576>.

MÉRIDA RODRÍGUEZ, M.; LOBÓN MARTÍN, R.; PARDO GARCÍA, S.; PERLES ROSELLÓ, M.J. (2010): *Construcciones dispersas y paisaje en municipios de la Costa del Sol. Caracterización tipológica y propuesta de recuperación paisajística*. Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Actividades de investigación en materia de vivienda y arquitectura. Málaga.

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Ordenación del Litoral: entre la flexibilización de la normativa de costas y el cuestionamiento de los instrumentos de planificación

*Jaime Martínez Ruiz**

**(Departamento de Geografía, Universidad de Barcelona)*

RESUMEN

En las últimas dos décadas, las comunidades autónomas han ido desarrollando distintos instrumentos de ordenación del litoral con el fin de atajar los avances del urbanismo en las costas. Estos instrumentos han seguido unos criterios muy diferentes a la hora de ordenar y gestionar tanto la costa como el litoral. Es por ello por lo que muchos expertos han puesto énfasis en que esta heterogeneidad ha dado lugar a diferentes problemáticas que afectan directamente a la gestión de las costas. Del mismo modo, hay que resaltar el hecho de que la aprobación de estos instrumentos -garantes de una ordenación racional de este espacio- se estén cuestionando. En este contexto, este trabajo pretende revisar la normativa vigente con el fin de sistematizar la gestión actual del espacio costero en España.

ABSTRACT

In the last two decades, the autonomous communities have been developing different instruments of coastal management in order to tackle the progress of urban planning on the coasts. These instruments have followed very different criteria when it comes to ordering and managing both the coast and the littoral area. That is why many experts have emphasized that this heterogeneity has resulted in different problems that directly affect the management of the coasts. In the way, it is necessary to highlight the fact that the approval of these instruments -guarantees of a rational organization of this space- are being questioned. In this context, this work aims to review the current regulations in order to systematize the current management of coastal space in Spain.

PALABRAS CLAVE

Litoralización, Heterogeneidad, Ordenación Territorio, Instrumentos, Gestión del litoral.

KEYWORDS

Coastalisation, Heterogeneity, Spatial planning, Instruments, Management Coastal

INTRODUCCIÓN

Desde el punto de vista territorial, sin duda, una de las transformaciones que ha tenido más trascendencia en España en el transcurso del último siglo es la progresiva *litoralización* de la población, las actividades económicas y las infraestructuras. Se trata de un proceso que se ha ido desarrollando a lo largo de décadas pero que en algunos momentos –y en algunos sectores particularmente– ha contribuido a cambiar de manera determinante el entorno tanto físico como humano de estas áreas. En todo caso y para buena parte del litoral español, los espacios costeros se presentan como unos espacios vulnerables, cambiantes y sobre todo frágiles. Unos espacios, que dada la complejidad de su dinámica natural (deriva litoral, zonas de acumulación y erosión de sedimentos, etc.) plantea difíciles soluciones a la hora de hacer frente a los efectos de los grandes puertos, la protección de espacios naturales, la presión urbanística o la restauración de playas. Son ya muchos los organismos que han denunciado la pasividad que ha tenido las administraciones españolas a la hora de gestionar el espacio costero. De ahí que, los frecuentes contenciosos administrativos y judiciales con relación a casos de malas praxis en el litoral, pusieron a prueba las diferentes administraciones españolas a la hora de hacer frente a las problemáticas complejas, dada la diversidad y competencia por los usos de suelo en las áreas litorales.

De este modo, desde los años 80, apostaron (al menos teóricamente) hace más de una década por estos instrumentos. Unos instrumentos cuyo objetivo era corregir los desajustes urbanísticos y evitar la degradación ambiental, los conflictos territoriales y aumentar la calidad de vida de las personas. De esta manera, se hace necesaria la coordinación y la práctica de una buena gobernanza por parte de las administraciones competentes, pues estos planes tienen el objetivo de zonificar adecuadamente los usos del suelo desde la línea de costa hacia el interior, coordinar actividades, prevenir los impactos y efectos que éstas tienen sobre mar, entre otras funciones. El desarrollo de dichos planes planteaba una solución a buena parte de los problemas que ocurrían en los espacios litorales. Unos instrumentos que, desde el principio se han caracterizado por su diversidad, y la complejidad, que intentan responder a las problemáticas que tiene en la actualidad estos espacios costeros. Por otra parte, cabe indicar que son unos instrumentos conocidos por la polémica y el conflicto que se genera con sólo plantear su aprobación como instrumento de ordenación territorial, dada la multiplicidad de intereses que hay sobre estos espacios.

La situación actual hace que sea oportuna realizar una reflexión sobre los instrumentos de ordenación del litoral aprobados. Así pues, esta nueva fase caracterizada de cuestionamiento de la disciplina, diferentes expertos plantean una revisión y análisis de los instrumentos de ordenación del territorio. La diferente trayectoria que ha seguido dichos instrumentos muestra la necesidad de hacer un análisis exhaustivo de los planes. Un análisis, que muestre cuáles han sido los factores que han podido contribuir a poner en cuestión la aprobación de este tipo de instrumentos.

1. APROBACIÓN Y DESARROLLO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

Todavía en nuestros días las diferencias conceptuales entre los conceptos “costa” y “litoral” siguen sin fijarse, creando problemas a la hora de establecer los límites y, particularmente, en el reparto de competencias entre el Estado y las diferentes CCAA. Una sinonimia, que ha tenido como consecuencia que la gestión de lo que entendemos como “área litoral” quede reducida a la franja costera. De ahí que, en la actualidad, el espacio costero en su mayor parte quede gestionado mediante la Ley de Costas 2/2013. Una ley que define y regula, el dominio público marítimo terrestre (DPMT) estableciendo demarcaciones jurídico-administrativas atribuyendo determinadas competencias a las comunidades autónomas en materias de ordenación del territorio (a partir de la zona de dominio privado), algunas competencias estatutarias en el Dominio Público Marítimo Terrestre - DPMT- (cánones, autorizaciones, concesiones etc.) y funciones en la protección de espacios de ecosistemas marinos (principalmente en aguas interiores). En este sentido, la gestión del “litoral” se ha considerado -hasta fechas muy recientes- un espacio sin compromiso de desarrollarse ni por parte del estado ni de las comunidades autónomas. En consecuencia, la gestión integrada de las zonas costeras (en adelante, GIZC) apenas ha tenido un desarrollo, a pesar de las iniciativas impulsadas por parte de la U.E para a gestión de estos espacios.

A pesar de ello, con el traspaso de competencias, las comunidades autónomas consideraron que la ordenación del territorio ofrecía una oportunidad de garantizar la protección de estos espacios costeros. Unos espacios, que como ya se señaló, son espacios frágiles, cambiantes y cada vez están más expuestos. Ahora bien, hay que tener en cuenta que desde 1978 hasta la aprobación del primer instrumento de ordenación del litoral pasaron más de 30 años. De este modo, mientras las comunidades autónomas desarrollaban sus legislaciones en Ordenación del Territorio con sus respectivos instrumentos, la Ley de Costas con competencia estatal, era prácticamente junto a las leyes de espacios naturales protegidos las únicas legislaciones que ordenaban, protegían y limitaban usos del suelo hasta la zona del límite interior de la ribera del mar, dejando desprotegidas las demarcaciones jurídicas cuya competencia era de las comunidades autónomas. De esta manera, ninguna comunidad autónoma desarrolló ningún instrumento de ordenación del litoral hasta bien entrado el siglo XXI. Este hecho, en buena parte se explica principalmente por dos motivos:

- El primero de ellos, es el constante conflicto en materia costera que ha habido entre el estado y las diferentes Comunidades Autónomas. Un conflicto, que con el tiempo ha ido *in crescendo*, hasta el punto de que una sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 tuvo que asignar a las CCAA aquellas competencias más ligadas al litoral a través de disciplinas urbanísticas o territoriales, mientras que el Estado se encargaría de la protección y defensa del DPMT. En la actualidad, a pesar de esta sentencia, todavía hoy sigue el conflicto. Comunidades Autónomas, como Andalucía y Cataluña siguen añadiendo nuevas competencias estatutarias para gestionar aspectos claves del dominio público marítimo terrestre con la intención de desarrollar cánones, concesiones, autorizaciones, etc. De este modo, es probable que en el futuro el resto de

CCAA demande las mismas competencias (Barragán, J.M; De Andrés, M, 2016).

- Por otro lado, el segundo motivo, es que cada uno de estos planes tienen el objetivo de preservar aquellos enclaves protegidos que están en proceso de desaparecer fruto de la expansión urbanística, pues como se sabe, desde mitad del siglo XX muchos ayuntamientos ya planteaban problemas a la hora de gestionar estos espacios por sí mismos. Una ordenación racional de usos que iba en detrimento de los propios intereses de los principales agentes territoriales. Además, se puede afirmar, que estos planes siempre han desempeñado un papel regulador en contra del modelo socioeconómico que se ha estado desarrollando durante los últimos 50 años.

De este modo, desde los años 80 tenemos un cuadro competencial complejo y heterogéneo, que ha tenido un desarrollo desigual desde el traspaso de competencias. El resultado ha sido una gran diversidad, tanto en las legislaciones de ordenación del territorio como en los instrumentos de ordenación del territorial (Benabent, M, 2012). Por ello, el panorama permite visualizar comunidades autónomas con situaciones muy diferentes entre sí, lo que complica tener un conocimiento de las diferentes legislaciones e instrumentos de ordenación territorial. En la actualidad, se dispone de ocho planes de ordenación del litoral que cubren toda la fachada marítima española -a excepción de los dos archipiélagos-, cuyo principal rasgo es la diversidad de conceptos, metodologías y determinaciones que plantean. Una situación que dificulta hacer una comparación exhaustiva de estos planes. La inexistencia de un Plan de Ordenación del Territorio Nacional ha hecho que cada Comunidad Autónoma gestione el espacio costero de acuerdo con sus legislaciones de Ordenación del Territorio, por lo que cada región plantea sus propias problemáticas y aborda sus propios intereses sin tener objetivos comunes con el resto de las comunidades autónomas.

Así pues, desde principios de los años 2000 las comunidades autónomas se lanzaron a aprobar los primeros planes de ordenación litoral. La inexperiencia de los gobiernos regionales muestra el lado más amargo de la planificación territorial. A partir de un análisis sistematizado de cada uno de estos planes, se detectan, graves problemas científico- técnicos que existen en estos instrumentos a la hora argumentar algunos conocimientos teóricos, metodologías o la aplicación de consultas de decisión abierta a la ciudadanía. En este sentido, todas las comunidades -a excepción de Cantabria y Asturias- no han elaborado procesos participativos anteriores a la elaboración del Plan. Ello es relevante, ya que, se trata de un elemento imprescindible para tener alguna posibilidad de aprobar el plan. Además, en la documentación disponible, no se indica como se ha realizado este proceso, la metodología utilizada o las dificultades que han tenido. Ello pone en evidencia la falta de transparencia por parte de las diferentes administraciones regionales. Por tanto, es cuanto menos cuestionable la trayectoria que han seguido muchos de estos procesos participativos. Por poner un ejemplo, en el caso del Plan de la Región de Murcia (DPOTLM), se planteó la participación ciudadana como una consulta exclusivamente a los ayuntamientos implicados en el proceso. Un modelo de participación que muestra el esfuerzo que todavía tienen que hacer las administraciones.

De esta manera, se nos presenta una herramienta que presenta carencias en el propio proceso planificador, donde la propia administración pública tiene dificultades para abordar desde sus cuadros técnicos el diseño, redacción y seguimiento de los propios planes, por lo que algunas comunidades incluso recurrieron a otros entes para la elaboración técnica de los planes -el caso de Cantabria, País Vasco y Comunidad Valenciana-. Otras veces, los propios instrumentos no se han desarrollado de acuerdo con la legislación específica de Ordenación Territorial. Por poner un ejemplo, el POL en Cantabria, tiene una sentencia del Tribunal Constitucional 25/2015 que dictaminó la falta de realización del informe de sostenibilidad ambiental. Por su parte, en el caso de Murcia, se elaboró el plan sin realizar un estudio de inundabilidad, por lo que tuvo que hacerse a posteriori a la aprobación del plan. En otras ocasiones, se observa el desarrollo de instrumentos posteriormente al plan, el caso de Cataluña o el de Asturias. En este caso, se podría interpretar que algunos de estos instrumentos de ordenación se aprobaron inacabados con el objetivo de delimitar y preservar aquellos espacios prioritarios para que desde la escala local no tuvieran un crecimiento del suelo desmesurado. Una tarea todavía pendiente, en la cual todas las comunidades autónomas -en una mayor o menor intensidad- tiene problemas con las indemnizaciones de viviendas afectadas por el plan y la propia ley de costas.

Otra de las problemáticas que se detectan, es el hecho que existen modificaciones poco después de aprobarse los planes. En algunos de los casos estas modificaciones son frecuentes, incluso, en alguno de los instrumentos analizados se registran hasta cuatro modificaciones, como es el caso del Plan de Ordenación de Cantabria (POL) y Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (DPOTLM). Ello podría indicar la dificultad no sólo de aprobar los planes sino también de mantener con el transcurso del tiempo una implementación de las ideas iniciales del plan. Hay que tener en cuenta, que la mayoría de los planes, consideran que la duración del plan indefinida y sólo modificarse a indicación del consejo de gobierno y el Departamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo de cada CCAA. Del mismo modo, algunas comunidades establecen modificaciones siempre y cuando sea justifique por parte del consejo de gobierno y la comisión de urbanismo, planteando así una revisión del plan, como ocurre cada 10 años en el País Vasco y Cataluña, y cada 20 años en la Comunidad Valenciana.

Otro aspecto relevante, es que todos estos instrumentos se aprobaron mediante modificaciones en la ley de medidas urgentes de la comunidad autónoma o por la vía del decreto-ley por parte del partido político en el gobierno. De esta forma, los planes litorales se han aprobado superando una férrea oposición. Un hecho que evidencia las dificultades que existen para llegar a un pacto común con el resto de los partidos que integran el gobierno autonómico. Como también, la de aprobar dichos planes, debido al elevado número de alegaciones y trámites burocráticos que deben pasar cada uno de ellos. Todas estas problemáticas podemos verlas en la siguiente ficha síntesis.

Tabla 1: Ficha síntesis de los Planes de Ordenación del Litoral. Fuente:
Elaboración propia.

| Temáticas | Subtemáticas | Asturias | Andalucía | Baleares | Canarias | Cataluña | Cantabria | C.Valenciana | Galicia | País Vasco | Murcia |
|---|--|----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|--------------|---------|------------|--------|
| Marco legislativo de los instrumentos de ordenación del litoral | 1.No tiene instrumentos de ordenación del litoral en la ley de O.T. | | | X | | | | | | | |
| | 2.El propio plan de ordenación no tiene un instrumento regional de referencia | | | | | | | | | | X |
| | 3. No existe complementariedad con otros planes de ordenación del territorio | X | | X | | | X | | X | | X |
| | 4.Problemas con la aprobación del propio instrumento de ordenación del litoral | | X | X | X | X | | X | | | X |
| Objetivos, Estructura y determinaciones de los planes | 5.Mal formulación de la idea inicial del plan | | | | X | | | | | | X |
| | 6. Objetivos que no se adecuan a las determinaciones propuestas | | | | X | | | | | | X |
| | 7.Ambito de actuación flexible que no concreta el plan | X | | | X | | X | | X | | |
| | 8.Determinaciones muy laxas que permiten la modificación del plan | X | | | X | | X | | X | | |
| Modificaciones de los planes de ordenación | 9.Modificaciones recientes poco despues de aprobarse la propuesta inicial del plan | X | X | | X | X | X | | X | | X |
| | 10. La ley del suelo de cada comunidad autonoma puede modificar en cualquier momento el plan | X | | X | X | | X | | X | | X |
| | 11. La ley 2/2013 de costas indulta nucleos del litoral | | X | | X | X | | X | | | |
| | 12.Posibilidad de modificacion de otros planes de ordenación | | | X | X | X | | X | | X | X |
| Seguimiento, evaluación y vigencia del plan | 13.No existe seguimiento y evaluación del plan | X | X | | | | X | | | | X |
| | 14.Revisión del plan cada 8 o 10 años | | | | | X | | X | | X | |
| Transparencia y Participación ciudadana | 15. Gran numero de alegaciones | X | X | | | X | | X | X | | |
| | 16.Fase de participación sin justificación tecnica | | | | | | X | | | | X |
| | 17.Transparencia: presentación de documentos difícil de conseguir | | | | | X | | | | X | X |
| Coherencia con Documentos Europeos | 18.Fomenta la colaboración en cascada de las administraciones implicadas | X | | | | | X | | X | | |
| | 19. Incorporación de documentos europeos a los objetivos del plan | X | X | | | X | X | X | X | X | X |
| Otros frentes abiertos que tienen los planes del litoral | 20.Fuerte presión de determinados actores que influyen en el trascurso del plan | | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| | 21. Problemas con las indemnizaciones de viviendas afectadas por el plan | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |

Hay que mencionar además que existe un desajuste de 8 años o más entre los planes de ordenación regional y la aprobación de los planes de ordenación del litoral -a excepción de Galicia y Cantabria-. Lo que indica una falta de implicación de las administraciones públicas en aprobarlos. Se echa, por tanto, en falta comprensión y compromiso (comúnmente entendida y divulgada) por parte de las administraciones públicas a la hora de desarrollar estos planes de ordenación territorial. Cabe recordar, en este sentido, que la ordenación del territorio es resultado de la voluntad y acción pública; la plasmación práctica de planes que queda condicionada a una administración o gobierno autonómico (Zoido; Naranjo, F, 1998). De esta forma, la efectividad de los instrumentos siempre ha quedado condicionada a la voluntad política para imponer un control de los usos del suelo, la capacidad de la administración en gestionar la ejecución, el seguimiento y control de los planes y la capacidad de proporcionar una vinculación de los planes al ámbito de actuación propuesto.

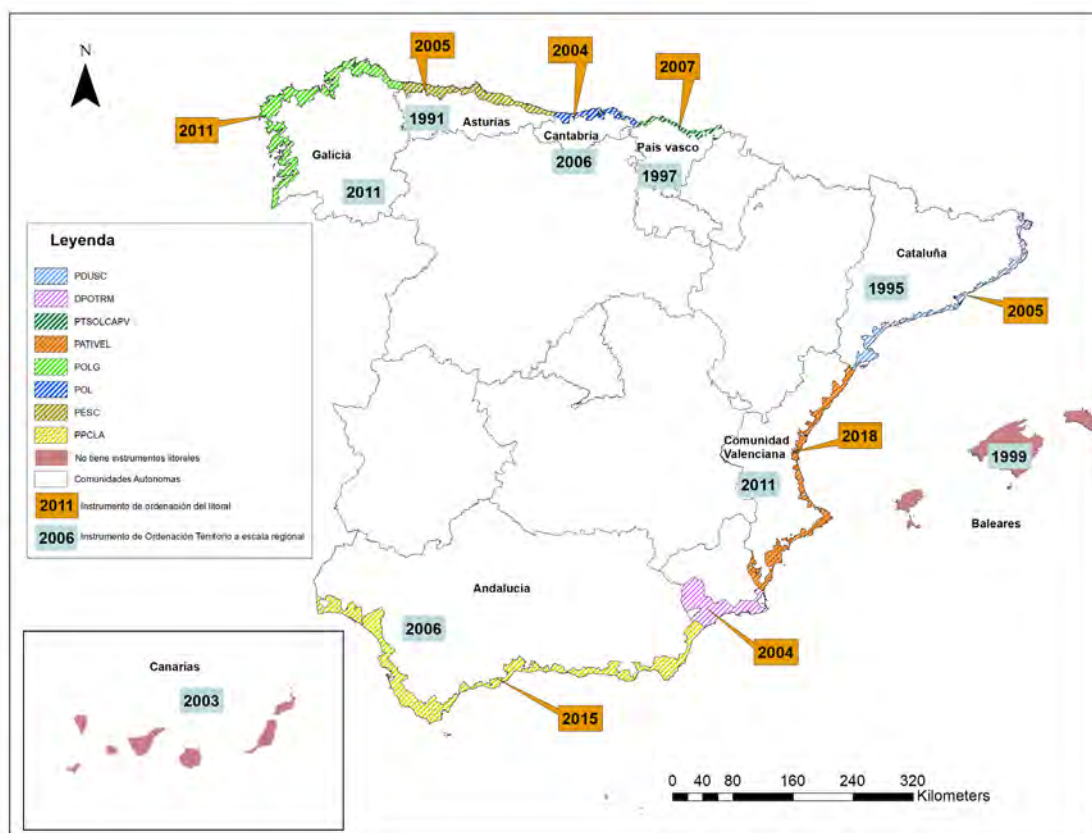


Figura 1: Mapa de los instrumentos de ordenación regional y del litoral en España.
Fuente: Elaboración propia.

Esta tardía apuesta por los instrumentos de ordenación del litoral ha tenido como resultado el hecho, que todavía no seamos capaces de hacer frente a las problemáticas derivadas del cambio climático (erosión costera, degradación del paisaje litoral, subida del nivel del mar, mayor frecuencia e intensidad de fenómenos extremos, etc.). Como tampoco frenar la presión ejercen determinados actores locales para desmesurar los planeamientos urbanísticos, plantear la construcción de megaproyectos, influir en dictaminaciones judiciales e incluso anular planes generales. Así pues, podemos distinguir 2 etapas en cuanto a la aprobación de estos instrumentos:

- El primero periodo (2004-2007): Se compone de las comunidades autónomas de Asturias, Murcia Cantabria, Cataluña y País Vasco. Estas regiones fueron las primeras en aprobar sus instrumentos, ya que, comenzaron a darse cuenta que, la falta de gestión de este espacio estaba alcanzando una escala donde los propios ayuntamientos no eran capaces de hacer frente para gestionar estos espacios. De este modo, los instrumentos, eran una solución por la cual la propia legislación de O.T y algunos planes regionales de ordenación (como es el caso del Cantabria o Asturias) podían paliar las graves problemáticas que se estaba generando en el litoral.

Como cabe esperar, estos planes, desarrollaron trayectorias muy diferentes, pero que sirvieron para estimular la aprobación del resto de los planes litorales en otras comunidades autónomas. Cabe decir, que estos mismos instrumentos, tardaron mucho tiempo en conseguir su aprobación inicial, pues, ya los gobiernos

autonómicos tenían la intención de aprobarlos dos o tres años vista. Además, tenemos que tener en cuenta, que la falta de experiencia en instrumentos de ordenación del territorio generaba controversia principalmente con los ayuntamientos. Un ejemplo de ello lo encontramos en el PDUSC1, donde las reacciones a la aprobación definitiva del plan enfrente a muchos de los ayuntamientos, especialmente a los ayuntamientos de Terres de l'Ebre consideraban que les impedía desarrollar todo el potencial de crecimiento urbanístico (Territori Scot, 2005).

- El segundo periodo (2007-2018): se desarrollaron los instrumentos de ordenación del litoral de Galicia, Andalucía y la Comunidad Valenciana. Estos planes que se cómo se dijo anteriormente, se inspiraron en las comunidades que ya tenían planes ya aprobados, pero de acuerdo con las directrices de sus planes regionales de ordenación. Hay que tener en cuenta, que estos instrumentos tardaron un periodo de tiempo más largo en aprobarse. Para que nos hagamos una idea, solo el Plan de Ordenación de Litoral Gallego (POLG) tardó 8 años en alcanzar esta condición y el polémico plan estuvo suspendido 2 años. De la misma manera, que la Comunidad Valenciana tuvo problemas a la hora de aprobar anteriormente el plan de ordenación del litoral, como es el olvidado y fracasado intento de la LOTUP con el PATLICOVA.

De este modo, a lo largo de este período y especialmente los últimos años, las diferentes administraciones han vuelto a cuestionarse la idoneidad y aplicación efectiva de estos planes. El ejemplo lo encontramos en las modificaciones posteriores de aquellos planes que inicialmente fueron aprobados, donde en los últimos años, todos estos planes, han tenido dos o más modificaciones. La consecuencia más directa de ello ha sido un aumento de la presión de determinados agentes para modificar planes aprobados o incluso llegar a la anulación de dichos planes. En este sentido, el ejemplo más paradigmático es la anulación del Plan de Protección del Corredor del Litoral Andaluz. Un plan, que fue anulado por el Tribunal Constitucional por encontrarse en un defecto de forma "al aprobarse en un gobierno en funciones y no un gobierno constituido"¹.

De esta manera, para poder apreciar mejor el recorrido de los ocho planes de ordenación del litoral, se ha elaborado la cronología que han seguido algunos de estos planes. En ella, se muestra la trayectoria que ha seguido algunas comunidades autónomas desde la adquisición de las competencias hasta la aprobación de las primeras legislaciones en materia de O.T. Asimismo, en esta cronología, se representado el año de la aprobación final de los planes con sus posteriores modificaciones, véase la Tabla 2.

¹ Consultar Resolución de 23 de abril de 2018, de la Secretaría General Técnica, por la que se dispone el cumplimiento y publicación del fallo de la Sentencia de 7 de septiembre de 2017, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, con relación al recurso contencioso-administrativo que se cita.

Tabla 2: Cronología de algunas Comunidades Autónomas en el desarrollo de los planes de ordenación del litoral (1979-2018). Fuente: Elaboración propia.

| | Andalucía | Cataluña | Cantabria | Canarias |
|------|---|---|--|---------------------------------------|
| 1979 | | | | |
| 1980 | | | | |
| 1981 | | Ley 23 | | |
| 1982 | | | | |
| 1983 | | | | |
| 1984 | | | | |
| 1985 | | | | |
| 1986 | | | Ley 12 | |
| 1987 | | | | |
| 1988 | | | | |
| 1989 | | | | |
| 1990 | | | | |
| 1991 | | | | |
| 1992 | | | | |
| 1993 | | | | |
| 1994 | Ley 1 | Ley 9 | | |
| 1995 | | Plan Territorial general de Cataluña | | |
| 1996 | | | | |
| 1997 | Ley 1 | | Ley 1 | |
| 1998 | | | | |
| 1999 | | | | Ley 9 |
| 2000 | | | | |
| 2001 | | | Ley 2 | |
| 2002 | Ley 1 | | | Ley 9 |
| 2003 | | | | Directrices de ordenación de Canarias |
| 2004 | | | Ley 2 | |
| 2005 | | Plan director urbanístico del sistema costero de Cataluña (PDU5C) | Plan de ordenación del litoral de Cantabria (POLC) | |
| 2006 | Plan de ordenación del territorio de Andalucía | Plan director urbanístico del sistema costero de Cataluña (PDU5C2) | Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria | |
| 2007 | | | | |
| 2008 | | | | |
| 2009 | | | | |
| 2010 | | | Plan de ordenación del litoral de Cantabria (POLC) | |
| 2011 | | | Plan de ordenación del litoral de Cantabria (POLC) | |
| 2012 | | | Plan de ordenación del litoral de Cantabria (POLC) | |
| 2013 | | | Plan de ordenación del litoral de Cantabria (POLC) | |
| 2014 | | Plan director urbanístico del sistema o costero de Cataluña (PDU5C 1 y 2) | | |
| 2015 | Plan de Protección del corredor del Litoral Andaluz | | | |
| 2016 | | Ley de Ordenación de los municipios catalanes | | |
| 2017 | Plan de Protección del corredor del Litoral Andaluz | | | |
| 2018 | | | | |

| Leyenda: | | Legislación vigente | | Estado de Tramitación | |
|----------|-------------------------------|---------------------|-------------------------|-----------------------|--|
| | Estatutos de Autonomía | | Legislación vigente | | Aprobación del Plan Regional |
| | Nuevos Estatutos de Autonomía | | Legislación urbanística | | Instrumento de Ordenación del litoral |
| | | | | | Aprobado |
| | | | | | Revisión |
| | | | | | Plan no acabado/tribunales |
| | | | | | Plan en redacción/ pendiente de aprobación |

2. BALANCE DE LA APLICACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

El balance de los planes ha sido, por tanto, muy desigual y limitado en sus efectos. Tal como apuntan muchos expertos, el Plan de Ordenación de Asturias (POLA) ha sido el de mayor eficacia, entre otras cosas, por la menor presión que ha tenido para impulsar normativas que limitaran la construcción de segunda vivienda (Alonso, M. R, 2009). Se trata de un plan que planteaba entre sus novedades la colaboración de la gestión entre las diferentes administraciones en forma de “cascada”. Un modelo de competencias compartidas donde la colaboración interadministrativa suponía el establecimiento de acuerdos con la administración competente la hora de gestionar el litoral. También, entre sus novedades, establecía mecanismos de gestión novedosos para el uso sostenible de un litoral, como son los parque-playa y la red de sendas. Unas propuestas que le llevaron a ganar la sexta edición de los premios de Planeamiento Territorial y Urbanismo convocado por el Consejo Europeo de Urbanistas en reconocimiento de la buena preservación del litoral del Gobierno del Principado de Asturias.

En cambio, el Plan de Ordenación de Cantabria (POL), ha mostrado todo lo contrario. Un plan condicionado por la cercanía al País Vasco, que ha incrementado la propia demanda interna de vivienda y las posibilidades de crecer urbanísticamente con ausencia de planeamiento urbanístico en muchos municipios. Además, cabe recalcar, que existían amplias bolsas de suelo urbanizable municipal previamente aprobadas a la entrada en vigor del POL, de ahí que, los ayuntamientos afectados no pusieron grandes limitaciones, reduciendo así el grado de eficacia del plan (Delgado, C, 2011).

Por su parte, el Plan de Ordenación del Litoral Gallego más conocido como POLG enseña cómo pese contar con un marco legal correcto, en realidad, no frenó una gran fase expansiva de la burbuja inmobiliaria. En primer lugar, habría que destacar que la *Ley 9/2002 gallega de Ordenación del Territorio* no establecía los mecanismos para desarrollar una ordenación supramunicipal. Además, hay que tener en cuenta que durante los tres años previstos en la ley fueron utilizados por la mayor parte de ayuntamientos para promover un gran número de urbanizaciones (García, J; García, J; Barragán, J.M.2011). El resultado ha sido un litoral que pese contar un marco legal formalmente correcto, la mayor parte de su litoral se encuentra en un proceso de deterioro generalizado. Por otro lado, a mitad de su recorrido tuvo lugar un cambio de gobierno -con un giro más conservador y con otra mayoría parlamentaria-, que concedió un plazo de dos años a todos los gobiernos locales para proceder a la adaptación de sus planeamientos. El resultado, ha sido ocho años desde que se tuvo la intención de aprobar el plan, dos prórrogas de suspensión del planeamiento de los municipios y un plan que tardó casi 10 años en aprobarse, si se tiene en cuenta que la Ley Gallega de Ordenación del Territorio ya contemplaba la aprobación del plan.

Así mismo, el Plan Director Urbanístico de Cataluña (PDUSC), ha conseguido (tras muchos esfuerzos por parte de la administración) la aceptación de buena parte de los expertos y muy especialmente de los gobiernos locales. Este plan, entre otras cosas, ofrece una buena demostración de cómo estos planes pueden mostrar

nuevos valores asociados al territorio a los gobiernos locales. Unos planes que favorecen nuevas formas de participación de actores sociales, sin renunciar a la competencia atribuida a los gobiernos regionales. No obstante, aunque esta voluntad haya existido, no hay que olvidar que queda mucho por hacer para impulsar una adecuada coordinación y cooperación sobre todo en la escala regional. Sin embargo, la protección del litoral ha aumentado de manera notable y además se ha generalizado (Riera. P; Longo. L, 2011). Un proceso que ha sido lento, teniendo en cuenta que costó muchísimo que los ayuntamientos revisaran - bien sea de grado, bien sea a la fuerza- sus planeamientos, pero que ha acabado generando una nueva sensibilidad ambiental y paisajística sobre los espacios litorales. El proceso ha demostrado que los planes de ordenación del litoral pueden ser una herramienta interesante para la preservación del patrimonio ambiental y paisajístico del espacio litoral catalán.

El gobierno vasco, por su parte, también materializó la voluntad política de crear un instrumento de ordenación litoral. Un plan caracterizado por sus objetivos ambiciosos y con la intención de ejercer sus competencias de ordenación territorial desde el ámbito supramunicipal, como en el caso de Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía. A pesar de estas intenciones, la tardía aprobación definitiva en 2007 hizo que los 62 municipios afectados adaptaran mucho antes sus planeamientos municipales antes de su aprobación. Por ello, el plan llegó tarde para garantizar la urgencia que estos espacios litorales necesitaban. No obstante, al igual que el PDUSC, este plan pone de relieve el principio de colaboración con los ayuntamientos como uno de los pilares para conseguir estos objetivos. El objetivo tuvo diversos altibajos, pero consiguió adaptar el planeamiento municipal, al mismo tiempo que rebajar la tensión y presión sobre los espacios costeros.

Las comunidades autónomas de Valencia y Andalucía muestran dos caras distintas. La primera, es la voluntad política para seguir impulsando herramientas de gestión costera a través de instrumentos de ordenación territorial supramunicipal. Como también, a través de Directrices y Estrategias, con documentos formalmente impecables y con unos objetivos muy generalistas que promueven, en el caso de Andalucía algunas novedades como es la coordinación horizontal y vertical con otros departamentos del mismo gobierno y a otros niveles de gobierno. Pero, también, muestra la debilidad administrativa para promocionar, desarrollar y aprobar este tipo de instrumentos. Con ello se demuestra la desconfianza que tienen la población en estos instrumentos, pero también, la influencia de determinados actores para anular el propio plan de ordenación del litoral, como es el ejemplo de Andalucía que una sentencia del Tribunal Constitucional anulaba recientemente el Plan de Protección del Corredor Litoral Andaluz. A pesar de ello, al menos en la Comunidad Valenciana, surgen más apoyos por una nueva cultura del territorio que apueste por este tipo de planes de ordenación y por la preservación de los pocos espacios naturales que quedan.

El caso de la Región de Murcia permite una valoración muy poco optimista. Desde su aprobación, el objetivo del plan parece haber sido facilitar los procesos de urbanización, desprotegiendo y creando figuras que acaban desprotegiendo los espacios naturales protegidos que de alguna manera u otra estaban sujetos a algún tipo de protección anterior. Además, iniciativas pioneras, como fue la Ley de protección y armonización de usos del Mar Menor y el proyecto de Directrices del

Mar Menor, muestran como la aprobación de una determinada iniciativa puede finalmente ser tumbada a otros niveles de gobierno (fue declarada anticonstitucional por el Tribunal Constitucional) o incluso no acabar de tramitarse por el gobierno regional, en el caso de del proyecto de Directrices del Mar Menor, haciendo de estas iniciativas un cuaderno de buenas prácticas, pero que en ningún momento conectaban con los intereses del gobierno regional (Vera, F; Espejo, C, 2006).

Finalmente, en el caso de ambos archipiélagos se siguieron otras vías para acabar haciendo lo mismo que el resto de las comunidades autónomas (García, J; García, J; Barragán, J.M.2011). De su apuesta por los Planes Territoriales Insulares, un instrumento que podría considerarse que ordena el espacio litoral, han derivado en un despliegue normativo considerable que no es seguido con la eficacia de los planes. Estos planes, a excepción del Plan Territorial Insular de Menorca, cuentan con poca eficacia en la protección de sus espacios litorales. Incluso para crear instrumentos o herramientas que luego no llegan a desarrollarse, como es el caso de Canarias con los Planes Territoriales Parciales de Ordenación del Litoral. Otras veces ignoran su propia normativa y favorecen un mayor desgobierno territorial, como ha ocurrido en ambos archipiélagos. Todo ello, ha tenido como consecuencia, la generalización de casos de malas prácticas y el desarrollo de un modelo turístico y económico que actualmente es difícil de revertir hacia un desarrollo más sostenible de las costas.

REFLEXIONES FINALES

Más allá de la tardía entrada en vigor de los instrumentos, estos planes muestran algunos ejemplos de éxito. Planes como el de Asturias (POLA), el Plan Territorial Insular de Menorca, el Plan Territorial Sectorial del País Vasco, PDUSC o el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL), constituyen una buena demostración de cómo estos planes pueden mostrar nuevos valores asociados al territorio. Estos nuevos valores favorecen nuevas formas de participación de actores sociales, sin renunciar a la competencia atribuida a los gobiernos regionales. No obstante, aunque esta voluntad haya existido, no hay que olvidar que queda mucho por hacer para impulsar una adecuada coordinación y cooperación sobre todo en la escala regional.

De esta manera, este modelo de gestión pone en evidencia un déficit de colaboración interinstitucional, en un marco en que las diferentes administraciones ven amenazadas sus competencias y se detectan dificultades para la consecución de sus objetivos. Por ello, ante el complejo panorama político, las comunidades autónomas han ido desarrollando instrumentos específicos e imprescindibles para la costa, si bien el complejo mapa de reparto de responsabilidades ha provocado problemas de descoordinación, no sólo entre las diferentes escalas de la administración (local, regional, estatal), sino también, entre diferentes sectores de la administración pública (superposición de competencias).

Se necesita, por tanto, un nuevo impulso de las relaciones entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Porque, entre otras cosas, dicha administración es responsable de velar por el cumplimiento de la vigente ley de costas. Una legislación básica, que establece la Administración General del

Estado, después de una ambigua sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 que le otorga la capacidad de emitir informes preceptivos y vinculantes en determinados supuestos en los que planes y normas de ordenación territorial o urbanística y sus modificaciones o revisiones, afecten al dominio público marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre (García, J; García, J; Barragán, J.M. 2011).

Por ello, el balance de los instrumentos de ordenación del territorio no deja de ser agríndice. A la vista de lo acontecido, quedan todavía queda mucho por hacer en materia de coordinación interadministrativa. En otros casos, la situación muestra unos planes con una vinculación de instrumentos laxas y cada vez más flexibles. En este sentido, las diferentes comunidades autónomas no han mostrado el interés suficiente para impulsar planes supramunicipales vinculantes, y en su caso, aplicar de manera eficaz su legislación de ordenación del territorio. De este modo, la trayectoria seguida por los distintos niveles de gobierno ha permitido a determinados agentes hacer del litoral conforme a sus propios intereses. En este contexto, muchos gobiernos locales, algunos informes de Observatorios, Institutos de Investigación y otros organismos presionaron y denunciaron para el proceso de artificialización y deterioro de las costas. No obstante, hasta fechas muy recientes, fruto de la presión social, la protección de estos espacios ha llegado tarde, pero parece haber llegado para quedarse.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO. M. R (2009): La ordenación, planificación y gestión del litoral en el Principado de Asturias: el Plan territorial especial de ordenación del litoral de Asturias (POLA). En García. M; Sanz. J (Dir), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo de gestión sostenible*, pp. 343-349.

BARRAGÁN, J.M; DE ANDRÉS, M. (2016): Aspectos básicos para una gestión integrada de las áreas litorales de España: conceptos, terminología, contexto y criterios de delimitación. *Revista de Gestão Costeira Integrada*, 16(2), pp. 171-183

DELGADO, C (2011): Efectos territoriales, socioeconómicos y legislativos del urbanismo expansivo en Cantabria. En Gozávez. V; Marco, J.A (coords) *urbanismo expansivo: de la utopía a la realidad*, XXI Congreso de Geógrafos Españoles, Alicante, pp.203-216.

GARCÍA, J; GARCÍA, J; BARRAGÁN, J.M. (2011): Las comunidades autónomas y la gestión integrada de las áreas litorales en España. Materiales para un debate sobre la gobernanza. Universidad de Cádiz, Grupo de investigación en Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL), págs. 340.

RIERA. P; LONGO. L (2011): Los planes de protección del litoral de Cataluña. Cinco años después. En, Farinos, J (ed y coord) *La gestión integrada de las zonas costeras, una nueva práctica de gobernanza y un paso adelante en materia de Spatial Planning*, Publicacions de la Universitat de València, Colección Desarrollo Territorial, pp.219-224.

TERRITORI SCOT (2005): Pla Director Urbanístic del Sistema Costaner (PDUSC). Consultado 04/01/2017, recuperado en:

http://territori.scot.cat/cat/notices/pla_director_urbanistic_del_sistema_costaner_839.php

VERA, F; ESPEJO, C. (2006): El papel de los instrumentos de planificación en las dinámicas productivas y territoriales: las directrices y el Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia. En Romero, J; Farinós, J. (eds.): *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Valencia, Publicaciones de la Universitat de València, pp.47-61

ZOIDO NARANJO, F. (2001): La ordenación del territorio a distintas escalas. En, Gil Olcina, A. y Gómez Mendoza, J. (coords.) *Geografía de España*. Barcelona. Ariel, pp.595-561

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

La gobernanza litoral: la demanda de una GIZC

Yolanda Torres Barquilla

Becaria FPU del Departamento de Derecho Público de la UCA

RESUMEN

La gobernanza del litoral es una materia compleja que demanda la adopción de decisiones apropiadas en función de las particularidades espaciales y competenciales de estos espacios. Una gestión que debe pretender ser integrada. Así, en la presente comunicación se analiza el estado actual de la implantación de la GIZC desde una perspectiva jurídica, esto es, atendiendo a los instrumentos y medidas jurídicas instituidos en el ordenamiento jurídico español.

ABSTRACT

The coastal governance is a complex matter that demands the adoption of appropriate decisions according to the spatial and competence peculiarities of these spaces. A management that must pretend to be integrated. Thus, in this communication the current status of the implementation of the ICZM is analyzed from a legal perspective, that is, according to the legal instruments and measures instituted in the Spanish legal system.

PALABRAS CLAVE

Litoral- Gestión integrada- Gobernanza- Competencias

KEYWORDS

Litoral- Integrated Management- Governance- Competencies

1. Doble concepción del litoral. La dificultad de gobernanza de un espacio complejo.

El litoral es un espacio de difícil delimitación. Aun así, la doctrina parece estar de acuerdo en que se trata de un espacio de anchura variable, resultante de la interacción entre el mar y la tierra¹.

Precisamente es entonces la presencia de estos dos espacios -marítimo y terrestre- lo que caracteriza el litoral. Una particularidad que, como sabemos, entraña problemas por el complejo gobierno de dos áreas que, actualmente, están sometidos a distinto régimen jurídico y sobre cuya gestión intervienen diferentes entes competentes.

Por un lado, la ordenación del territorio y, vinculada a ella, la del litoral, entendiéndose esta, como una proyección de la primera, es una competencia que las CCAA ejercen a través de sus respectivos instrumentos de planificación. Instrumentos que, en lo que se refiere al litoral, se ven limitados al espacio terrestre, al entenderse que el mar no forma parte del territorio y, por ende, las CCAA no pueden entrar a ordenar aquel en virtud de su competencia para ordenar el territorio².

Por otro, respecto a la ordenación del espacio marítimo resulta competente el Estado que, a través de los planes de ordenación del espacio marítimo establece un marco de planificación con vistas a fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos.

Junto a ellas completa el complejo sistema de gestión del litoral el ejercicio de otras competencias sectoriales (como es el caso del turismo, el medio ambiente, los puertos, la pesca, y la acuicultura, entre otras), que presentan también su propio reparto competencial.

Por todo ello, una planificación integral que englobe todas las competencias y que implique a todos los entes sólo es posible si existe una coordinación entre éstos, es decir, si existen mecanismos que permiten la adopción de decisiones que respeten tanto el reparto competencial como las peculiaridades de un espacio

¹ En el mismo sentido véase **BARRAGÁN MUÑOZ**, J.M., *Las áreas litorales en España*, Ariel, Barcelona, 2004, p.28; **GARCÍA DE MARINA ALLONZA**, M., *Ordenación de los espacios litorales: criterios metodológicos normativos*, CEOTMA-MOPU, serie normativa 7º, 1982, p. 13; **MORENO CÁNOVES**, A., *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 132 y 133; **PÉREZ CONEJO**, L., *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada, 1999, p. 378; **SANZ LARRUGA**, F.J., *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*, Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia, 2003, pp. 19 a 21; y **SUAREZ VIVERO**, J.L., "Delimitación y definición del espacio litoral", *Actas de las jornadas sobre el litoral de Almería*, 20 a 24 de mayo de 1997, p. 13, entre otros.

² Recientemente SSTC 8/2013, de 17 de enero (FJ 5º), 87/2013, de 11 de abril (FJ 6º), 99/2013, de 23 de abril (FJ 5º). El Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco es el único de instrumento de ordenación del litoral autonómico que incluye dentro de su ámbito de protección el medio marino, refiriéndose al 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.

como el que nos referimos. En este sentido la GIZC es, como defiende FARINÓS (2011), el elemento clave de conexión³.

2. Estado actual implantación GIZC en España

La GIZC ha sido entendida como un método para la gobernanza territorial⁴ e, incluso, como un marco con unos mandatos mínimos, a través del cual se pretende establecer unas reglas básicas para que los distintos actores interactúen⁵.

Pese a las dificultades de implantar una gestión integrada de las zonas costeras, debido, entre otros, a factores competenciales y a la división sectorial de nuestra Administración, en el ordenamiento jurídico español podemos encontrar medidas que persiguen, en algún sentido, la instauración de una gestión litoral integrada.

Por un lado, se puede destacar el papel que, a nivel internacional y europeo, presentan el Protocolo para la GIZC del Mediterráneo y la Recomendación 2002/413/CE sobre la aplicación de la GIZC, pero sus directrices todavía están lejos de una efectiva aplicación por parte de los Estados.

Desde la perspectiva nacional, la GIZC se ha perseguido a través de la aprobación de estrategias de gestión integrada de las zonas costeras (estatal y autonómicas), y la introducción de medidas de coordinación y cooperación en las distintas leyes (es el caso de la Ley de Costas, leyes de ordenación del territorio, leyes sectoriales con incidencia en el territorio litoral, y el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo).

Por otro lado, y de manera particular, las CCAA han realizado un esfuerzo integrador al aprobar sus planes de ordenación del litoral, sin embargo, en su mayoría (con excepción de algunos espacios marítimos del País Vasco), se han limitado a las áreas terrestres.

Aunque es cierto que actualmente existen mecanismos que permiten la adopción de una gestión integrada del litoral, estos se limitan a la aprobación de instrumentos no directamente vinculantes, o planes que distinguen entre el espacio terrestre y marítimo. Ante esta situación hace falta que se impulse la aplicación de las medidas de cooperación y coordinación que encontramos en el ordenamiento jurídico español. Para ello será necesario que las Administraciones realicen un esfuerzo permanente de integración, que permita que todos los agentes involucrados en la gobernanza del litoral puedan intervenir para el correcto gobierno de estos espacios.

³ FARINÓS I DASÍ, J. "La gestión integrada de zonas costeras, una nueva práctica de gobernanza y un paso adelante en materia de "Spatial Planning", *La gestión integrada de zonas costeras, ¿algo más que una ordenación litoral revisada?: la GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territoriales*, Publicacions de la Universitat de València, Valencia, 2011.

⁴ FARINÓS I DASÍ, J., y CORTÉS TOVAS, M.C., "Planificación y gobernanza del espacio litoral valenciano. Todavía lejos de una verdadera GIZC", *Cuadernos de geografía*, número 88, 2010, pp. 150.

⁵ ZAMORANO WISNES, J., "La ordenación del litoral en Andalucía. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía", *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, 2016, Valencia, p. 90.

Como buen ejemplo del camino que debe seguirse en función de las herramientas de las que disponemos debemos destacar el proceso que se está viviendo en Asturias para la aprobación del Plan Territorial Especial para la Estrategia Integrada de Gestión Portuaria Litoral del Principado de Asturias⁶. Esta Estrategia, tramitada como Plan Territorial Especial, supone -como señala la información pública contenida en la página web del Gobierno del Principado de Asturias- dar un paso más en las políticas vinculadas al litoral al trascender el enfoque territorial, y abordar la gestión de este espacio desde un enfoque “integral e innovador” en el que se tratan aspectos diversos estudiados integralmente (como es el caso de las políticas portuarias, o la diversificación económica en las actividades vinculadas al litoral).

⁶ Este documento se encuentra en tramitación, en fase de coordinación interadministrativa. Finalizada dicha fase, será sometido a aprobación inicial e información pública.

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

El desarrollo territorial desde la ordenación del espacio marítimo: Una nueva oportunidad para el litoral¹

*M^a Remedios Zamora Roselló**

**Doctora en Derecho. Profesora Contratada-Doctor Interina de Derecho Administrativo, Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho (Universidad de Málaga).*

RESUMEN

La calidad del litoral se configura como un recurso para el desarrollo de un nuevo modelo territorial. En esta ponencia nos vamos a centrar en cómo el espacio marítimo y sus políticas de ordenación pueden ofrecer un nuevo punto de partida para la regeneración y puesta en valor del entorno litoral; complementando las iniciativas que se desarrollan desde el ámbito territorial y ofreciendo una perspectiva completa, y no suficientemente desarrollada, de la franja litoral.

ABSTRACT

The quality of the coastline is a resource for the development of a new territorial model. In this paper we will focus on how the maritime space and its management policies can offer a new beginning for the regeneration and enhancement of the coastal environment; complementing the initiatives that are developed from the territorial scope and offering a complete perspective, and not sufficiently developed, of the coastal strip.

PALABRAS CLAVE

Ordenación del espacio marítimo, marco normativo, sostenibilidad territorial y marítima.

KEYWORDS

Maritime spatial planning, regulatory framework, territorial and maritime sustainability.

1 Elaborado en el marco del Proyecto de Investigación Ref. DER2017-86637-C3-2-P, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

1. INTRODUCCIÓN

El espacio litoral responde a la confluencia de las políticas sobre la zona terrestre y la zona marítima. Tradicionalmente, ha sido el marco normativo y planificador territorial el responsable de condicionar los caracteres y desarrollo del litoral. Esta realidad es heredera del escaso interés regulador y planificador en la vertiente marítima; resultando así que sólo las iniciativas territoriales se habían ocupado de un espacio que había quedado huérfano de su perspectiva marítima.

En la última década el espacio marítimo se ha posicionado en la agenda de la Unión Europea y, en consecuencia, de las Administraciones públicas nacionales. El desarrollo e implantación de una política marítima comunitaria ha abierto nuevas perspectivas para la visión del espacio marítimo; por lo que debemos considerar superada la etapa previa, en la que eran actuaciones puntuales y vinculadas a políticas específicas las que condicionaban las iniciativas comunitarias, bien desde el sector transporte o en materia medioambiental. El espacio marítimo se consideraba como un instrumento para el cumplimiento de fines propios de otros sectores; mientras que con el desarrollo de una política marítima comunitaria, la finalidad es el medio marino y sus objetivos se centran en desarrollar todas y cada una de sus perspectivas y posibilidades.

El litoral es el espacio más afectado en la interacción mar-tierra por tanto, serán las iniciativas territoriales y marítimas las responsables de su configuración. La explotación territorial intensiva que se ha producido en buena parte de la geografía litoral española es el resultado de un modelo territorial que se amparaba en este tipo de aprovechamiento y que ha esquilmo la franja litoral. Su resultado también se ha trasladado al espacio marítimo, que se ha visto claramente condicionado por una actividad urbanística que ha limitado su desarrollo y determinado su potencial ambiental, económico y social.

Para hacer frente a estos desafíos vamos a analizar los planes de ordenación del espacio marítimo, y su regulación vigente. Como señala la UNESCO, la planificación espacial marina es “un proceso público para analizar y asignar la distribución espacial y temporal de las actividades humanas en zonas marinas para alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales que normalmente se especifican por medio de un proceso político”². El origen de esta planificación tiene su razón de ser en la necesidad de resolver dos tipos de conflicto, aquellos generados entre los distintos usos humanos que se desarrollan en el espacio marino, y aquellos otros generados entre los usos humanos y el medioambiente marino.

La planificación del espacio marítimo aporta una visión de futuro, y nos permite eliminar o reducir los potenciales conflictos a surgir en el entorno marítimo. Además de analizar los diferentes escenarios que pudieran surgir, a la vista de la evolución de la tecnología, las tendencias socioeconómicas o los cambios hábitos, esta política de futuro nos permite trazar cuáles van a ser los usos por lo que se quiere apostar; y, por tanto, cuál será el modelo de protección ambiental, y

2 UNESCO (2009): *Planificación espacial marina. Una guía paso a paso hacia la gestión ecosistémica*, UNESCO.

los ámbitos concretos en los que debe reducirse el impacto de las actividades y usos desarrollados.

Por todo ello, es determinante que las iniciativas sobre ordenación del espacio marítimo sean capaces de incorporar instrumentos de adaptación ante los cambios, deben ser herramientas dinámicas que permitan abordar los distintos escenarios posibles y tomar en consideración la evolución y transformación de todas las variables que condicionan al espacio marítimo. Elementos como el cambio climático, la evolución tecnológica o los cambios en las demandas de la industria turística van a ser constantes transformadoras, a las que la planificación habrá de poner en valor para poder mantener su papel de eje vertebrador de los usos y actividades desarrollados en el espacio marítimo³.

2. ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO

Si bien habría que esperar hasta 2014 para que la Unión Europea adoptara una Directiva en este ámbito, desde hace unos treinta años se están llevando a cabo iniciativas sobre la ordenación del espacio marítimo, algunas a nivel más local y otras propuestas globales⁴. En la actualidad, más de sesenta Estados están desarrollando propuestas para ordenar su espacio marítimo, si bien existen distintos niveles de evolución e implantación en las medidas de ordenación⁵.

La ordenación del espacio marítimo no sustituye a las políticas propias en los ámbitos específicos como la pesca, la energía de origen marítimo, el transporte o el turismo, sino que ofrece un conjunto de líneas maestras que estas políticas específicas habrán de tener en cuenta para el desarrollo de sus iniciativas. Por tanto, en la génesis de esta planificación se encuentra la finalidad de clarificar la actuación de los distintos niveles administrativos implicados, evitando solapamientos y duplicidades para la gestión de las actividades y usos.

En definitiva, esta nueva planificación será un estímulo para algunos sectores, e incentivará la implantación de usos y actividades que estaban limitados por la

3 GISSI, E., FRASCHETTI, S., MICHELI, F. (2019): "Incorporating change in marine spatial planning: A review", *Environmental Science & Policy*, 92, pp. 191-200.

4 Como señala GUTIÉRREZ CASTILLO: "La CNUDM establece en su preámbulo que las cuestiones relativas a la utilización de los espacios marinos están estrechamente relacionadas entre sí y han de considerarse en su conjunto. La planificación del medio marino supone pues, una evolución lógica y estructurada de las obligaciones y derechos otorgados a los Estados en el marco de la CNUDM y un instrumento práctico para alcanzar los objetivos y fines de las organizaciones internacionales a los que pertenecen. Es por ello que la creación de un marco eficaz de ordenación del espacio marítimo en la UE contribuye a una mejor (y mayor) gestión de las actividades marítimas, así como al aprovechamiento sostenible de sus recursos. Con vistas a garantizar la coherencia y la claridad jurídica, es necesario definir el ámbito geográfico de la ordenación del espacio marítimo de conformidad con los instrumentos legislativos de la Unión ya existentes y del Derecho marítimo internacional, en particular la CNUDM". GUTIÉRREZ CASTILLO, V. (2015): "La ordenación del espacio marítimo y la gobernanza sostenible en la Unión Europea". *Revista General de Derecho Europeo*, 35.

5 FRAZÃO SANTOS, C., EHLER, C., AGARDY, T., ANDRARE, F., ORBACH, M., CROWDER, L. (2019): "Marine Spatial Planning". *World Seas: an Environmental Evaluation* (second edition), vol. III: *Ecological Issues and Environmental Impacts*, pp. 571-592.

situación de incertidumbre en la que se desarrollan. En este sentido, podemos hacer referencia a la política energética, donde la ordenación del espacio marítimo no se configura como un obstáculo, si no como un instrumento para clarificar cuáles han de ser los espacios en los que han de ubicarse las actividades de aprovechamiento energético⁶.

Uno de los aspectos clave sobre los que se incide es en el enfoque o la gestión ecosistémica, que parte de una visión integral del ecosistema que comprende a todos los sectores y actores que integran el espacio marítimo, incluidos los seres humanos y las actividades, usos y recursos que son de interés. De esta forma, se respetan los valores ambientales a la vez que se toman en consideración los objetivos sociales y económicos⁷. Esta perspectiva es de aplicación en las directrices elaboradas por la UNESCO para la planificación espacial marina, y en la Unión Europea ha sido asumida plenamente por la política marítima comunitaria a través de la Directiva marco sobre la estrategia marina. Esta norma, considerada “el pilar medioambiental” de las iniciativas comunitarias sobre el ámbito marítimo, aplica el enfoque ecosistémico a fin de garantizar la compatibilidad entre las actividades y la consecución de un buen estado medioambiental, permitiendo el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos, sin por ello comprometer el equilibrio de los ecosistemas⁸.

Es importante poner de relieve las singularidades que presenta la ordenación del espacio marítimo en relación a otros instrumentos de gestión y planificación ya en vigor. Si bien existen similitudes, la ordenación del espacio marítimo va un paso más allá de la gestión integrada de zonas costeras; porque se desarrolla íntegramente en el espacio marítimo, aún cuando proyecta sus efectos hacia el territorio, e incorpora la gestión de actividades y usos mar adentro, elementos que no quedan comprendidas en la zonificación que corresponde a la costa.

A este respecto podemos tomar como referencia la última de las iniciativas desarrolladas en España, la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras en el Mar Menor y su entorno, adoptada en la Región de Murcia. En este texto se indica expresamente que los límites del ámbito marino toman como referencia tres tipos de criterios jurídico administrativos: “métricos (una milla náutica a partir de la Línea de Base Recta señalada por la Directiva Marco de Aguas), geométricos

6 SALVADOR, S., COSTOYA, X., SANZ LARRUGA, F. J., GIMENO, L. (2018): “Development of Offshore Wind Power: Contrasting Optimal Wind Sites with Legal Restrictions in Galicia, Spain”. *Energies*, 11(4), 731, pp. 1-25.

7 Según QUERO GARCÍA, P., GARCÍA SANABRIA, J., CHICA RUIZ, J. (2019): “The role of maritime spatial planning on the advance of blue energy in the European Union”. *Marine Policy*, 99, pp. 123-131: “MSP is therefore a key instrument, although not the only one, for confronting the transition from a traditional model of sector-by-sector administration to an ecosystem management approach to oceans. This new paradigm of maritime governance proposes integrated management of human activities in order to achieve sustainable use of services while maintaining the integrity of the ecosystem”.

8 Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), DOUE L 164, de 25 de junio de 2008.

(aguas interiores delimitadas a partir de la LBR) y funcionales (espacios marinos protegidos)". Es evidente que el ámbito espacial es muy limitado en lo que respecta a la zona marítima, y de ahí la relevancia de complementar estas instrumentos con los planes de ordenación del espacio marítimo.

2.1. Marco normativo para la ordenación del espacio marítimo

Desde 2017 se encuentra en vigor en nuestro país una normativa marco para la ordenación del espacio marítimo, el Real Decreto 363/2017, resultado de la transposición de la Directiva 2014/89/UE⁹. En primer lugar, corresponde hacer referencia al concepto de ordenación, que en este ámbito hace recaer en las autoridades competentes el deber de analizar y organizar las actividades humanas en las zonas marinas, con la finalidad última de la consecución de objetivos ecológicos, económicos y sociales¹⁰.

La ordenación del espacio marítimo se centra en las aguas marinas, excluyendo a las costeras. Si bien la redacción originaria de la Directiva, antes de su aprobación definitiva, incluía a las aguas costeras en su ámbito de aplicación y justificaba esta referencia en la necesidad de coordinar e integrar la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas.

En el texto de la Directiva se afirma expresamente que sus disposiciones no afectan a la competencia de los Estados miembros en materia de ordenación territorial, lo que incluye todo sistema de ordenación del espacio terrestre utilizado para ordenar la forma en que debe utilizarse la zona terrestre y costera. Asimismo, se indica que no será de aplicación a las aguas costeras si los Estados miembros aplican a dichas aguas o a partes de las mismas medidas de ordenación del espacio terrestre¹¹. La tradicional crítica que se le ha achacado a la regulación sobre el territorio sobre su escasa proyección en el espacio marítimo, de nuevo se reproduce desde la vertiente opuesta. Parece que la ordenación marítima fuera independiente del territorio adyacente, lo cual es traduce en una nula visión de conjunto del espacio litoral¹².

Son los Estados miembros los responsables de llevar a cabo la ordenación del espacio marítimo, con las limitaciones ya establecidas¹³. Sin embargo, la Directiva

9 Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, DOUE L 257, de 28 de agosto de 2014; Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, BOE núm. 86, de 11 de abril de 2017.

10 Art. 3.2 de la Directiva 2014/89/UE.

11 Considerando 17º de la Directiva 2014/89/UE.

12 Como ponen de manifiesto SALVADOR, S., GIMENO, L., SANZ LARRUGA, F.J. (2019): "The influence of maritime spatial planning on the development of marine renewable energies in Portugal and Spain: Legal challenges and opportunities". *Energy Policy*, 128, pp. 316-328, en España existen deficiencias a nivel de coordinación entre los planes de ordenación del espacio marítimo y la planificación territorial, así como entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas; situación similar a la que nos encontramos en otros Estados, como Portugal.

13 Sobre las novedades introducidas por la regulación sobre el espacio marítimo, SANZ LARRUGA, F. J. (2017): "La planificación ambiental se vuelca en el mar". *Revista Aranzadi de*

y, en consecuencia, la norma española de transposición, tratan de compensar las deficiencias del ámbito de aplicación incidiendo en la necesidad de tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar. También se hace un llamamiento a otros procesos como la gestión integrada de las costas, y se recuerda la importancia de fomentar la coherencia con otros instrumentos. A este respecto, es evidente que la proyección tierra adentro de los planes de ordenación del espacio marítimo exige dotarlos de una adecuada coordinación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Este contexto nos obliga a realizar una mención al esquema de distribución de competencias a nivel nacional, clave para entender la implementación efectiva de estos instrumentos de planificación. La Administración General del Estado ha asumido la ordenación del espacio marítimo sobre la base de los títulos competenciales de coordinación de la planificación general de la actividad económica, y legislación básica en materia de medio ambiente. Si bien, y como ya puso de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el Real Decreto de transposición, la exclusión de la ordenación territorial (que debemos entender como sinónimo de ordenación del territorio y urbanismo) es consecuencia del esquema de distribución de competencias existentes en el texto constitucional, puesto que superaría las competencia estatales¹⁴.

En el citado Dictamen, y a la vista de las cuestiones planteadas por algunas Comunidades Autónomas, se entiende que el esquema de distribución de competencias queda preservado con estas previsiones, si bien se pone de manifiesto que los problemas surgirán cuando se “abarquen espacios marítimos conexos, emisarios submarinos, antepuertos, puertos de refugio o deportivos y otros usos, en la medida en que sean planificados por las Comunidades Autónomas como parte de sus competencias de ordenación del territorio y urbanismo”.

Por tanto, el propio Consejo de Estado se hace eco de la interrelación inexcusable entre la ordenación del territorio y el urbanismo y la ordenación del espacio marítimo; incluyendo una serie de ejemplos donde la proyección del título competencial autonómico sobre el territorio se proyecta ineludiblemente sobre el espacio marítimo.

La coordinación entre las distintas administraciones con competencias concurrentes va a ser una realidad que encuentra cierto acomodo en las previsiones del Real Decreto de transposición, donde se especifica que en el procedimiento de elaboración de los planes se dará traslado a las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de la remisión genérica a la participación pública, donde se prevé la información y consulta a los grupos de interés y autoridades pertinentes así como al público afectado, desde las fases iniciales de la

Derecho Ambiental, 37, pp. 13-17; también del mismo autor, (2018): “La nueva ordenación del espacio marítimo. Análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril”. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 150.

14 CONSEJO DE ESTADO, Dictamen 167/2017 sobre el proyecto de real decreto por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, de 23 de marzo de 2017.

elaboración de los planes. A propósito del esquema de distribución de competencias, también sería oportuna una revisión en profundidad que permitiera ofrecer una política más coherente en el ámbito litoral¹⁵.

En el caso español debemos prestar especial atención a las referencias a la cooperación internacional, distinguiendo a los Estados miembros y a terceros países. A la vista de las fronteras marítimas compartidas con Portugal, Francia y Marruecos, como vecinos más cercanos, corresponde incidir sobre la relevancia de llevar a cabo una adecuada coordinación y coherencia en toda la región marítima afectada. Y de nuevo la proyección de las decisiones de ordenación del territorio y el urbanismo sobre el espacio marítimo adquieren una gran relevancia; con referencias clave en espacios como el Estrecho de Gibraltar, que en una distancia inferior a 8 millas náuticas separa dos continentes en la confluencia del Mediterráneo y el Atlántico.

No debemos olvidar que la competencia estatal se va a concretar en la elaboración de los planes de ordenación marítima, destinados a determinar la distribución espacial y temporal de las actividades y usos de sus aguas marinas. En la norma comunitaria no se establece un listado exhaustivo, pero se incluyen referencias a algunos de los posibles usos y actividades; entre los que podemos destacar por su proyección territorial el turismo, las rutas de transporte y las instalaciones de explotación de recursos minerales o energéticos, o de producción de energía. En este sentido, conviene recordar que las interacciones entre las distintas actividades y usos van a ser una constante que también deberán de prever estos instrumentos de planificación.

En el Real Decreto español por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo también se incluye un listado no exhaustivo. No obstante, a los sectores mencionados se otorga una especial relevancia, y son los siguientes: las zonas de acuicultura y pesca; las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, minerales y áridos minerales, y la producción de energía procedente de fuentes renovables; las rutas de transporte marítimo y el tráfico marítimo¹⁶; las zonas de vertido en el mar; los distintos tipos de zonas definidas en la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, así como la zonas marinas utilizadas para el desarrollo de ejercicios de las Fuerzas Armadas; los espacios protegidos, los lugares y hábitats que merezcan especial atención por su alto valor ambiental y las especies protegidas, en especial los disponibles en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; las zonas de extracción de materias primas; la investigación científica; los tendidos de cables y de tuberías submarinos; las actividades turísticas, recreativas, culturales y deportivas; el patrimonio cultural submarino; los elementos de entre los listados u otros adicionales que deban formar parte de la

¹⁵ MENÉNDEZ REXACH, A. (2015): "Ordenación del litoral: una propuesta de revisión". *Práctica urbanística*, 137, 6-17. También de este autor, (2016): "Ordenación del espacio marítimo", en NUÑEZ LOZANO, M., *Estudios jurídicos sobre el litoral*, pp. 23-54.

¹⁶ En relación a la incidencia de los planes de ordenación del espacio marítimo sobre la navegación, SANZ LARRUGA, F. J. (2018): "La navegación marítima en el marco de la nueva ordenación de los espacios marítimos". GARCÍA-PITA Y LASTRES, J. L., QUINTÁNS-EIRAS, M., DÍAZ DE LA ROSA, A. (dirs), *El derecho marítimo de los nuevos tiempos*, Thomsos Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra).

infraestructura verde del artículo 15 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

2.2. La proyección territorial del espacio marítimo

Las limitaciones del ámbito de aplicación de la normativa vigente sobre ordenación del espacio marítimo no impide la proyección territorial de las actividades reguladas. En primer lugar debemos plantearnos cómo se proyecta la ordenación del espacio marítimo hacia el territorio.

En algunos ámbitos, como el turístico, no podemos hablar de una proyección unívoca, si no de doble dirección. Por un lado, nos vamos a encontrar con un sector turístico marítimo, como por ejemplo el turismo de cruceros, que va a proyectarse hacia el territorio pero que tiene su referencia principal en el espacio marítimo. Y, de otro lado, habrá que atender a la proyección del turismo con origen en tierra, que se proyecta hacia el espacio marítimo. En este segundo grupo cabría incluir al tradicional turismo de sol y playa que basa su razón de ser en la cercanía del espacio marítimo.

Cómo las decisiones adoptadas en materia de ordenación del espacio marítimo van a condicionar las políticas territoriales, es una cuestión que merece un detallado análisis. Si tomamos como referencia el propio sector turístico, una apuesta por iniciativas de explotación de recursos minerales o energéticos en el espacio marítimo puede bloquear cualquier planificación territorial y urbanística que hubiera apostado por un turismo de sol y playa, donde la visión de un paisaje marítimo idílico no admite una plataforma extractiva o energética. Asimismo, podemos poner de manifiesto transformaciones territoriales condicionadas por el modelo de turismo de cruceros, que modifican los flujos turísticos de una localidad y, por tanto, obligan a una reestructuración urbanística que dé respuesta a las nuevas demandas turísticas.

El transporte marítimo es otro modelo de proyección hacia el territorio de una actividad en esencia marítima. Un gran nivel de repercusión tiene origen en las infraestructuras portuarias, que exigen previsiones específicas para el establecimiento de un modelo territorial, incluso un modelo de ciudad, que apueste por el sector portuario. Serán las previsiones sobre las rutas marítimas las que de origen a estas infraestructuras; pero también podemos encontrarnos con una modificación en los flujos marítimos originados por una apuesta de infraestructuras innovadoras y que ofrezcan mejores servicios y precios más competitivos, es decir, de una propuesta con origen en tierra que influya en el establecimiento de las rutas marítimas.

3. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y SU INCIDENCIA EN EL ESPACIO MARÍTIMO: LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE ANDALUCÍA

Los instrumentos de planificación territorial han atendido, en mayor o menor medida los caracteres y las actividades que se desarrollan en el espacio marítimo y que han de ser objeto de ordenación. Vamos a analizar la planificación de la

Comunidad Autónoma de Andalucía, donde el frente marítimo ocupa una destacada parte de su territorio, para conocer cómo ha abordado esta materia.

En el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), instrumento marco para el desarrollo territorial en esta Comunidad Autónoma, las referencias son escasas al ámbito marítimo, pero de interés para conocer su implicación territorial. En primer lugar, corresponde acudir al ámbito de aplicación de este plan, que será el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y donde se especifica que el límite marítimo se define por la “línea exterior del mar territorial, entendida como aquella que transcurre a una distancia de 12 millas contadas desde las líneas de base recta”.

En el estudio del POTA, hemos optado por analizar tres ítems dentro de la relación entre el espacio marítimo y terrestre: el sector turístico, el transporte marítimo y la infraestructura portuaria, y el litoral.

La industria turística, referente en la economía andaluza, recibe una especial atención habida cuenta de la transformación territorial que ha ocasionado, de forma destacada en el ámbito litoral. Desde el POTA, y ante la consideración específica y propia del espacio turístico, se considera que su correcta ordenación es determinante para el desarrollo territorial de la Comunidad. Sin perjuicio de las referencias incluidas a la protección del dominio público marítimo-terrestre, vinculadas a la aplicación de la legislación en materia de costas; debemos destacar la mención a la pesca, como actividad primaria del territorio, y la necesidad de compatibilizarla con el desarrollo turístico; promoviendo la producción local como parte del atractivo de Andalucía. Es de interés esta referencia no sólo por la mención al sector pesquero sino por la apuesta por “compatibilizar” usos, en la línea de las previsiones sobre ordenación del espacio marítimo.

En este sentido, ya podríamos deducir que la compatibilización de los usos se va a proyectar no sólo entre las actividades del espacio marítimo sino también entre las actividades del espacio terrestre. Con lo que se pone de nuevo de manifiesto la necesidad de ir un paso más allá en la coordinación de estas políticas marítimas y territoriales.

Las redes e infraestructuras de transportes, elemento clave para la articulación física del territorio, aparecen condicionadas por la posición geográfica de Andalucía, región periférica en el contexto europeo con una destacada fachada litoral y frontera con el continente africano. Especial atención recibe el tráfico marítimo, analizado en el capítulo destinado a los sistemas de articulación regional. A este respecto destaca el POTA la importancia del tráfico marítimo internacional, y lo relaciona con la fortaleza del sistema portuario; haciendo hincapié en la especialización del puerto de Algeciras en el tráfico intercontinental de mercancías y en el tráfico de pasajeros con el norte de África.

Mientras se destaca la vocación internacional del tráfico marítimo andaluz, también se reconoce la escasa relevancia de los tráficos marítimos internos entre los puertos andaluces. En este sentido, también se incorpora una propuesta en el apartado de infraestructuras intermodales en los nodos de transporte, para el fomento del transporte marítimo dentro de los servicios públicos metropolitanos;

así como la coordinación y complementariedad de los servicios de transporte público de viajeros terrestre y marítimo.

Entre las estrategias y prioridades territoriales del sistema portuario se indica en el Plan andaluz la necesidad de establecer un sistema integrado y coordinado del conjunto de puertos comerciales, pesqueros y deportivos, conjuntamente con la red ferroviaria y viaria de alta capacidad y la red de Área de Transporte de Mercancías. Realidades que aún se encuentran pendientes de solventar en el territorio andaluz y que están condicionando el desarrollo de los puertos de la Comunidad y el modelo territorial y urbanístico; con ejemplos como el del puerto de Málaga, donde la red ferroviaria que permite el trasvase de mercancías entre el transporte marítimo y el ferroviario debe ser utilizada en horario nocturno porque paraliza el tráfico en la ciudad al no estar soterrada.

El POTA incide claramente en el espacio litoral, con especial atención a la sostenibilidad ecológica, comprometido por la presión a la que se encuentran sometidos sus recursos naturales y sus condiciones ambientales¹⁷. Esta atención sobre el espacio litoral se concreta a través de las propuestas para reforzar la articulación territorial interna del litoral con el exterior, la determinación de un modelo territorial de cada ámbito litoral mediante el correspondiente instrumento de planificación, la adecuada ordenación territorial para su articulación y competitividad económica, y la gestión sostenible de los recursos del medio marino.

Vamos a centrarnos en esta última línea de actuación, que es donde de forma más plausible podemos ver la conexión ambiental con los planes de ordenación del espacio marítimo. En el POTA se incorporan una serie de prioridades, y se hace una llamada a las Administraciones públicas competentes para recuperar las condiciones biológicas de los ecosistemas marinos, fomentar una pesca de bajo impacto y que sea compatible con la protección de los ecosistemas, mejorar las infraestructuras de saneamiento y depuración, el desarrollo de programas de investigación de aplicación a los ecosistemas marinos, y la prevención de los riesgos de vertidos de hidrocarburos al mar y la disposición de mecanismos adecuados para reducir la contaminación.

Hemos destacado este apartado por cuanto nos encontramos ante previsiones incluidas en el POTA, un instrumento de planificación que se define en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía como el instrumento para establecer “los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes regulados en esta Ley y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general”. Por tanto, el planificador

17 Como señala RANDO BURGOS: “La ordenación del territorio tiene una de sus componentes fundamentales en los recursos naturales presentes en el ámbito que planifica, pero además es un elemento fundamental para lograr el modelo territorial que propone, de ahí la complementariedad que surge entre medio ambiente y ordenación del territorio, en la medida en que la segunda puede (y debe) coadyuvar de manera determinante a una de las funciones principales de la primera: la preservación y gestión responsable de los recursos naturales”. RANDO BURGOS, E. (2018): “La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio: una visión general desde el marco legislativo autonómico”. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 81, p. 33.

andaluz es plenamente consciente de la proyección en el espacio marítimo de las propuestas desarrolladas en el territorio, y a la inversa. Las iniciativas para reconducir el modelo pesquero en alta mar o para controlar la contaminación del medio marino son ejemplos de actuaciones puramente marítimas que van a tener una incidencia directa en el territorio y en su articulación.

Asimismo, el legislador andaluz decidió incluir un instrumento de planificación territorial específico para el litoral, el denominado Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. El ámbito de aplicación de este instrumento lo constituyen los municipios costeros andaluces, y ha de incluir al menos los primeros 500 metros de la zona de influencia del litoral, y aquellas otras zonas necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del sistema costero. En aplicación de estas previsiones de la Ley, fue aprobado este Plan en 2015; sin embargo, fue declarado nulo por una cuestión formal mediante sentencia de 2017, por lo que no se entró a valorar su contenido y el modelo territorial que propugnaba¹⁸. Si bien este Plan no se encuentra en vigor hemos considerado relevante el análisis de sus principios, porque constatan la proyección a la que estamos aludiendo de la ordenación territorial sobre el espacio marítimo.

Es de interés destacar que entre los objetivos generales del Plan se encontraban claras referencias al principal problema que afecta al litoral andaluz, como es su explotación y las presiones urbanísticas que sufre; de ahí las previsiones para evitar la consolidación de nuevas barreras urbanas o preservar de la urbanización las zonas con valores ambientales, naturales o de otra índole objeto de protección, así como a la armonización de la regulación del suelo no urbanizable en el ámbito del Plan. Igualmente, se atiende a la limitación a nuevos usos residenciales estacionales en el litoral, atendiendo a su perspectiva como recurso turístico básico; y la visión puramente ambiental, con el objetivo de favorecer la biodiversidad a través de la continuidad de los espacios del interior con los del litoral.

4. CONCLUSIONES

La ordenación del espacio marítimo podemos considerarla como la equivalente en el espacio marítimo a la ordenación del territorio. Al igual que ha sucedido con

18 Como señala RANDO BURGOS: “se desconoce la idoneidad o no del modelo por el que apuesta el PPCLA, ya que precisamente al ser una cuestión formal la que determina su nulidad, se imposibilita entrar al fondo del instrumento lo que, en su caso, posibilitaría un pronunciamiento sobre este particular. Este hecho se viene reiterando en el tiempo en los diferentes instrumentos, tanto territoriales como urbanísticos, que anulados por aspectos formales no son enjuiciados en relación a los modelos, propuestas, objetivos y directrices que plantean, esta cuestión podría dar lugar a que, tramitados y aprobados de nuevo y, salvado el escollo de las posibles vulneraciones formales, se enfrentasen a un cuestionamiento en cuanto al fondo. Si a lo anterior, se añade los largos períodos temporales que requiere la tramitación y aprobación de cualquier instrumento de estas características y la conocida lentitud del orden contencioso-administrativo, nos encontramos ante un problema de seguridad jurídica de los planes que afecta no sólo a la Administración competente, sino también a otras tantas que quedan vinculadas por lo allí establecido, y junto a éstas, a la ciudadanía en general”. RANDO BURGOS, E. (2018): “La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía?”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 10, p. 130.

este disciplina, los primeros pasos en la planificación del espacio marítimo van a estar marcados por la incertidumbre y la necesidad de acomodo y encaje con el resto de las políticas públicas vigentes. No obstante, el desarrollo de la ordenación territorial puede actuar como modelo para la implantación de los planes de ordenación del espacio marítimo. La clave es la coordinación entre las administraciones públicas implicadas y entre los distintos ámbitos de actuación, especialmente entre el espacio marítimo y el terrestre.

Tradicionalmente, era sólo el espacio terrestre donde se desarrollaban los usos y actividades que necesitaban ser objeto de un mayor control y acotamiento por parte de los organismos públicos; mientras que en el espacio marítimo parecían no existir conflictos. La proliferación de usos y actividades que pueden ser incompatibles, y el cada vez más elevado nivel de conciencia medioambiental, se encuentran tras la necesidad de adoptar una ordenación que permita reducir los conflictos y minimizar los riesgos ambientales sobre el espacio marítimo.

La regulación vigente es muy limitada, no ha sido capaz de adoptar una visión amplia que permitiera integrar el espacio costero. Sin embargo, es un instrumento que está llamado a implantar la coordinación como premisa. A este respecto, adquiere una gran relevancia la relación entre el desarrollo territorial y el marítimo; como hemos podido comprobar, los instrumentos de planificación territorial han analizado el espacio marítimo y algunos de sus usos, como el transporte, para articular el desarrollo territorial. Es por ello que la ordenación del espacio marítimo requiere de una indispensable vinculación con la ordenación territorial, son dos ejes interdependientes del mismo mecanismo de desarrollo. Y será en el ámbito litoral donde de forma más clara se comprueben las sinergias entre los planes de ordenación del espacio marítimo y del terrestre.

En esta primera fase de desarrollo de los instrumentos de planificación para la ordenación del espacio marítimo es cuando resulta esencial tomar como referencia esta vinculación y proyección hacia el medio terrestre, que como ya hemos analizado es de doble dirección. Nos encontramos ante una oportunidad para implantar una articulación marítima y territorial que nos permita establecer una planificación con vocación de futuro, un gran compromiso para la preservación de los ecosistemas, y un mejor aprovechamiento y disfrute de los recursos marítimos. De esta forma se daría respuesta a las demandas de los nuevos sectores que tratan de aprovechar el espacio marítimo, y podríamos aprender del camino ya trazado en la ordenación del territorio para asumir sus fortalezas y reconducir sus debilidades.

La cuestión que habrá que analizar es si las administraciones públicas serán capaces de asumir este desafío, o bien optarán por la vía de las políticas y planificaciones independientes y generadoras de conflictos. En la ordenación del espacio marítimo se encuentra un gran futuro socioeconómico, y también se pone en juego el modelo ambiental, por lo que su transcendencia obliga a superar las limitaciones y obstáculos para la consecución de sus objetivos.

5. BIBLIOGRAFÍA

FRAZÃO SANTOS, C., EHLER, C., AGARDY, T., ANDRARE, F., ORBACH, M., CROWDER, L. (2019): "Marine Spatial Planning". *World Seas: an Environmental Evaluation (second edition), vol. III: Ecological Issues and Environmental Impacts*, pp. 571-592.

GISSI, E., FRASCHETTI, S., MICHELI, F. (2019): "Incorporating change in marine spatial planning: A review", *Environmental Science & Policy*, 92, pp. 191-200.

GUTIÉRREZ CASTILLO, V. (2015): "La ordenación del espacio marítimo y la gobernanza sostenible en la Unión Europea". *Revista General de Derecho Europeo*, 35.

SALVADOR, S., COSTOYA, X., SANZ LARRUGA, F. J., GIMENO, L. (2018): "Development of Offshore Wind Power: Contrasting Optimal Wind Sites with Legal Restrictions in Galicia, Spain". *Energies*, 11(4), 731, pp. 1-25.

SALVADOR, S., GIMENO, L., SANZ LARRUGA, F.J. (2019): "The influence of maritime spatial planning on the development of marine renewable energies in Portugal and Spain: Legal challenges and opportunities". *Energy Policy*, 128, pp. 316-328.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2015): "Ordenación del litoral: una propuesta de revisión". *Práctica urbanística*, 137, pp. 6-17.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2016): "Ordenación del espacio marítimo", en NUÑEZ LOZANO, M., *Estudios jurídicos sobre el litoral*, pp. 23-54.

QUERO GARCÍA, P., GARCÍA SANABRIA, J., CHICA RUIZ, J. (2019): "The role of maritime spatial planning on the advance of blue energy in the European Union". *Marine Policy*, 99, pp. 123-131.

RANDO BURGOS, E. (2018): "La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio: una visión general desde el marco legislativo autonómico". *Actualidad Jurídica Ambiental*, 81, pp. 1-34.

RANDO BURGOS, E. (2018): "La anulación del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: ¿nuevas dificultades en la planificación territorial de Andalucía?". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 10, pp. 109-131.

SANZ LARRUGA, F. J. (2017): "La planificación ambiental se vuelca en el mar". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 37, pp. 13-17.

SANZ LARRUGA, F. J. (2018): "La nueva ordenación del espacio marítimo. Análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril". *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 150.

SANZ LARRUGA, F. J. (2018): “La navegación marítima en el marco de la nueva ordenación de los espacios marítimos”. GARCÍA-PITA Y LASTRES, J. L., QUINTÁNS-EIRAS, M., DÍAZ DE LA ROSA, A. (dirs), *El derecho marítimo de los nuevos tiempos*, Thomsos Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra).

UNESCO (2009): *Planificación espacial marina. Una guía paso a paso hacia la gestión ecosistémica*, UNESCO.

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Los obstáculos de la burocracia en el proceso de Ordenamiento Territorial en el Perú

Sisko Rendón

Sociólogo

Máster oficial en Planificación Territorial y Gestión Ambiental, Universidad de Barcelona

Doctorando en Geografía, Universidad de Barcelona

RESUMEN

El proceso de ordenamiento territorial en el Perú ha seguido un sinuoso camino y aún no logra su cometido. El objetivo de este trabajo consiste en el análisis de la relación entre el proceso de ordenamiento territorial y la burocracia estatal peruana. La metodología empleada para este propósito ha sido la revisión de documentos elaborados por el Estado peruano, como son instrumentos y normas relacionadas con el ordenamiento territorial. Del análisis de este material se desprende como conclusión que existe un interés activo en oponerse al proceso de ordenamiento territorial, y para lograrlo se utilizan dos mecanismos: la ambigüedad normativa y la burocracia. Con el fin de alargar el tiempo y agotar los procesos de ordenamiento territorial, se elaboran normas elaboradas con un carácter extraordinariamente ambiguo, que no definen claramente objetivos ni competencias, pero si un sinnúmero de fases y etapas innecesarias. Así mismo, la burocracia es utilizada como un elemento obstaculizador, imponiendo al proceso formalidades y rigideces que eternizan las acciones. Estos mecanismos responden a intereses de grupos de poder y al propio Estado central, que promueve actividades económicas basadas en procesos extractivos, todo lo cual responde a la errada creencia que el Ordenamiento Territorial afectaría a las principales actividades de las que dependen las arcas del país.

ABSTRACT

The process of spatial planning in Peru has been an uphill battle and its objectives have still not been reached. Here, I analyse the relation between the spatial planning process and Peruvian state bureaucracy. To this end, I have studied the relevant documents produced by the Peruvian state machinery, such as guidelines and regulations related to spatial planning. From this research I conclude that there is an active interest in opposing the process of spatial planning and this opposition has adopted two principal mechanisms: regulatory ambiguity and unnecessary bureaucratic procedures. With the aim of lengthening spatial planning processes so that they run out of time, the regulations that are drawn up are extraordinarily ambiguous. They fail to define objectives or competencies clearly, but specify a seemingly endless continuum of unnecessary phases and

stages. Similarly, the bureaucratic requirements work as an obstacle through imposing formalities and an effective straightjacket that draws out the necessary actions involved in spatial planning almost eternally. These mechanisms answer to the interests of powerful groups and to the central Peruvian state itself, which promotes economic activity based on mining and mineral extraction. This opposition is a result of the mistaken belief that spatial planning would negatively affect the main activities on which the national economy depends.

PALABRAS CLAVE

Perú, ordenamiento territorial, zonificación ecológica económica, burocracia

KEYWORDS

Perú, spatial planning, economic ecological zoning, bureaucracy

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de ordenamiento territorial (OT) se mencionó por primera vez en el Perú en 1997, como parte de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Ley No 26821, 1997). Si bien este hecho representó un avance en el plano normativo, en la práctica no se realizó ninguna actividad relevante, hasta la aprobación de la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental (D. S. No 045-PCM, 2001). Esta última permitió la definición de algunos aspectos y facilitó el avance del proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), al determinar que la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) se constituyese como una etapa de diagnóstico. Para dinamizar este aspecto se aprobó el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (D. S. No 087-PCM, 2004), sin embargo, este carecía de claridad respecto a la metodología a utilizar en la formulación de instrumentos de zonificación. Para esclarecer esta deficiencia, se aprobó una Directiva, la Guía Metodológica de la Zonificación Ecológica y Económica (D.C.D. No 010-CONAM-CD, 2006), que amplió los alcances metodológicos para la formulación de la ZEE, orientándose hacia el ordenamiento territorial. Todo este proceso estuvo a cargo del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

En la primera década del siglo XXI, la mayoría de los países latinoamericanos crearon ministerios de Ambiente y el Perú no fue la excepción. Durante el segundo periodo presidencial de Alan García, el año 2008 se promulgó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (D.S. No 007-MINAM, 2008), el cual establecía el funcionamiento del Ministerio, que quedaba encargado de proseguir las actividades relacionadas a la formulación de la ZEE y el POT. Para afianzar este proceso se aprobaron varios decretos, entre los que destacan la Política Nacional del Ambiente (D.S. No 012-MINAM, 2009), que se centra en cierta medida en el Ordenamiento Territorial, y los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (R.M. No 026-MINAM, 2010). A pesar de estos esfuerzos, es posible observar una actuación inoportuna en la aprobación de normas por parte del Ministerio de Ambiente, ya que los intervalos de tiempo transcurridos son prolongados y no facilitaron el proceso, todo lo contrario, confundieron y provocaron ambigüedad.

Durante la primera década del siglo XXI, los gobiernos regionales se interesaron en formular las zonificaciones y el ordenamiento territorial en sus jurisdicciones. En el año 2010 la región Cajamarca aprobó su ZEE a través de la Ordenanza Regional O. R. N°018-2010-GRCAJ-CR, instrumento que fue ratificado por el recién instalado gobierno de Ollanta Humala con la Resolución Viceministerial N°005-2011-VMDERN-ZEE. Sin embargo, a los meses de estrenado el gobierno se desencadenó un conflicto socio ambiental que tuvo como actores al Gobierno Regional de Cajamarca, a la minera Yanacocha y al Estado central. Por una parte, Cajamarca se opuso a la explotación de una mina en el cerro Conga, apelando a su autonomía y al instrumento (ZEE) recién aprobado. Por otra, la minera Yanacocha insistía en la explotación del yacimiento basando sus argumentos en la aplicación de una práctica de minería moderna con impacto ambiental reducido. En tercer término, el Estado central encabezado por el gobierno de Humala -de tendencia izquierdista-, después de haber triunfado con una campaña electoral que defendía el lema de “agua si, oro no”, terminó virando hacia la derecha y apoyó decididamente las inversiones mineras.

Este conflicto llevó a que se trastocasen las buenas intenciones que se tenían hacia la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial, ya que al poco tiempo el Ministerio de Ambiente cambió las reglas del juego del proceso. A partir del año 2013 se determinó que, para aprobar un POT se requería de otros instrumentos que fueron definidos en una nueva “Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial” (R.M. No 135-MINAM, 2013). La nueva resolución contemplaba que no solo bastaba aprobar el instrumento de ZEE, sino que era necesario realizar otras etapas obligatorias como “estudios especiales (EE), diagnóstico integrado del territorio (DIT) y el Plan de ordenamiento territorial (POT).

Para los gobiernos regionales este cambio tuvo un marcado objetivo, el de obstaculizar el proceso a fin de evitar oposiciones y conflictos en torno a las actividades extractivas que los gobiernos de turno se habían empeñado en promover. La región de Cajamarca, que tuvo un rol protagónico en este aspecto, no se quedó lamentando los cambios en la normativa, sino que continuó llevando a cabo los estudios especiales para culminar el proceso de formulación de un plan de ordenamiento territorial, con el fin de crear un instrumento que posibilite la gestión del territorio de su jurisdicción. Frente a esto, la respuesta del gobierno central fue la aprobación de una ley de carácter económico, que significaba un auténtico candado para el proceso. La “Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país”, sostiene en su artículo 22º que “La Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros. Ni la zonificación Económica ecológica, ni el Ordenamiento territorial asignan usos ni exclusiones de uso”. Con esta determinación se anuló toda aspiración de los gobiernos regionales de contar con un “plan de usos del suelo” de autogestión, que se guiara según criterios de sostenibilidad.

Como si no fuera suficiente, los años siguientes continuó la evolución normativa orientada a la obstaculización del proceso. Entre 2015 y 2016, se llevaron a cabo nuevos lineamientos como: las “disposiciones respecto a Comisión Técnica de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial” (R.M. No 087-

MINAM, 2015), el “Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Normativa y Políticas con Incidencia Territorial” (R.M No 136-MINAM, 2015) y otros procedimientos orientados a estudios especiales. Finalmente, en 2017 se aprobó el Reglamento de organización y funciones (ROF) del Ministerio del Ambiente (D.S. N° 002-MINAM, 2017), con el que la temática del ordenamiento territorial ha quedado en el mayor limbo posible. A partir de la promulgación de este último reglamento se decidió cambiar la denominación nuevamente a “ordenamiento territorial ambiental”, retomándose la terminología de los primeros años del presente siglo. No obstante, el nuevo gestor de la zonificación sería la oficina de Gobernanza Territorial del Ministerio de Ambiente, no se sabe con exactitud qué instancia será la encargada de gestionar los instrumentos de ZEE ya aprobados. Como sugiere Postigo (2017), todo este problema radica en la deficiente institucionalidad de la planificación y la ausencia de voluntad política para ordenar y simplificar los procesos de planeamiento en general.

En esta introducción se ha querido exponer un recuento general de la evolución normativa en relación al ordenamiento territorial y zonificación en el Perú, a partir de la revisión de diversa documentación de origen gubernamental. En su conjunto, este proceso se ha caracterizado por un marcado desorden en relación al tiempo transcurrido y a la burocracia implícita en la elaboración y aplicación de los procedimientos normativos. En este contexto, el objetivo de este estudio se centra en el análisis de la relación intrínseca entre la burocracia y el factor tiempo, y en cómo estos elementos determinan las características del proceso -demora e incumplimiento- e influyen en sus resultados generando factores de índole político y hasta geopolítico en el ámbito de la macroeconomía.

2. LA DEFINICIÓN DE LA BUROCRACIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Para entender la dimensión del concepto de “burocracia” conviene primero definirlo. Según la Real Academia Española el término “burocracia” proviene del francés “bureaucratie”, una concatenación de la palabra “bureau”, que significa oficina o escritorio, y del sufijo “cratie” o cracia, que significa poder o autoridad. En su acepción pragmática “burocracia” es la organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios; conjunto de los servidores públicos; influencia excesiva de los funcionarios en los públicos y administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas” (RAE, 2018).

El término fue acuñado por el sociólogo alemán Max Weber (1922), quién lo definió como una forma de organización humana basada en la racionalidad aplicada al logro de objetivos. Destacan también los estudios posteriores de Selznick (1948) sobre la exigencia de control, la delegación de autoridad y la capacitación; Gouldner (1954) desarrolló sobre la adopción de directivas generales e impersonales y sus resultados intencionales y no intencionales; y Merton (1964) sobre las anomalías y disfunciones en el funcionamiento de la burocracia y estas disfunciones reflejadas en el apego a los reglamentos, formalismos y papeleos excesivos, resistencia al cambio y la despersonalización de las relaciones y la jerarquización del proceso de decisión. La mayoría de estos planteamientos teóricos, fueron críticos con la propuesta clásica de Weber y su entendimiento de la burocracia como “un tipo ideal de estructura y funcionamiento

en términos de las relaciones formales entre los agentes” (Petrella, 2007). Para Lacoviello & Chudnovsky (2015:22) hay varios tipos de burocracia: la administrativa, que tiene baja capacidad técnica y cuyas tareas se basan en procedimientos estandarizados; la clientelar, que está conformada por los funcionarios públicos que ingresan al aparato estatal de forma temporal bajo criterios de lealtad político-partidaria, por lo general sin capacidad técnica; y la paralela o de “equipos técnicos”, que está conformada por profesionales de gran capacidad técnica que se incorporan al Estado bajo fórmulas contractuales flexibles y se rigen por normas y formas jurídicas extraordinarias. Por su parte Joingnant (2012:605), afirma que es difícil distinguir burócratas de tecnócratas, pero últimos se pueden diferenciar en dos: “el capital tecnocrático pragmático, en el que predominan recursos simbólicos de naturaleza racional sin que se observen componentes políticos, y el capital tecnocrático político, en el que sí se aprecia una subespecie política incipiente de capital, en este caso bajo la forma del militatismo partidario”.

La burocracia es prescindible para un Estado moderno, pero sólo si la entendemos como una burocracia conformada adecuadamente para funcionamiento apropiado de la “cosa pública” (Ulloa, 2016). Lacoviello & Chudnovsky (2015:7) señalan a su vez que “La burocracia es una pieza fundamental en el diseño y ejecución de las políticas públicas [...] es una institución clave en el funcionamiento del sistema democrático y de la vigencia del estado de derecho. La burocracia también es una institución que, puede ser vista como un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas”. Así, la gestión pública se comporta como un mecanismo regulador del funcionamiento del Estado, aunque imponga la voluntad política a la sociedad (Deutscher, 1978:6). Finalmente podemos señalar que la burocracia puede ser entendida como un instrumento de doble efecto, ya que puede tener resultados buenos o malos dependiendo de para qué se utilice.

3. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA BUROCRACIA EN EL ESTADO PERUANO

La burocracia del Estado peruano se caracteriza por el carácter centralista de la organización estatal, que influye directamente en la toma de decisiones y su ejecución. El poder burocrático se concentra en la ciudad de Lima, capital de la República, y por ende, en ella se constituye el mayor cuerpo de toma de decisiones. El centralismo del gobierno es visto desde las provincias como el “principal enemigo” del desarrollo regional, más aún si éste se ha hecho ineficiente e inoperante (E. Gonzáles, 1989:22). A esto hay que agregar que la burocracia peruana posee un alto porcentaje de endogamia social, promovida por los partidos políticos e instituciones públicas. Por ejemplo, el Congreso de la República del Perú ha “ejercido influencia sobre la burocracia basándose en la práctica de recomendaciones informales a favor de terceros para ocupar puestos vacantes en la administración pública. Esta es una costumbre extendida entre los legisladores, [quienes señalan que] las recomendaciones informales son muy frecuentes, frecuentes o que se producen de manera ocasional. Un viceministro explicó que las recomendaciones son mucho más usuales al inicio de cada período gubernamental, cuando ingresa un nuevo Ejecutivo y las posibilidades de remover personal en la administración son mayores” (Patriau, 2014:113). La

fórmula del incremento de la burocracia incompetente en el aparato estatal, responde a motivaciones políticas (clientelismo) antes que, a necesidades de gestión estatal, dando como resultado una creciente ineficacia de los organismos, empresas e instituciones del Estado (E. Gonzáles, 1989:21). Para Patriau (2014:115), el problema radica en las características del aparato estatal, que por lo general está “fuertemente politizado en decisiones de selección, despido y ascenso”, volviendo imposible la mejora de las condiciones ya que “se ha encontrado con dos grandes obstáculos en su fase final de valorización de los puestos de trabajo: la presión fiscal que generaría el incremento salarial producto de otorgar gratificaciones y compensaciones por tiempo de servicios (CTS), y la falta de interés de algunas entidades para llevar a cabo la reforma”(Muñoz & Guibert, 2016:323).

Los elementos negativos de la burocracia se expresan en diferentes relaciones, ámbitos y aspectos, correspondiéndose intrínsecamente con la corrupción, que “ocurre cuando los funcionarios reciben sobornos a cambio de trámites o servicios o cuando reciben pagos para modificar sus decisiones, violando las leyes” (Soto & Cortez, 2015:163). Es posible constatar estas prácticas en los ministerios que tienen relación y están comprometidos con el asunto territorial y ambiental, entre los que se cuentan el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Ambiente. Ambos tienen un “excesivo formalismo que no es capaz de resolver problemas derivados de sus competencias”, y en un escenario de clientelismo político y de favores “es difícil que se forje una burocracia asociada al profesionalismo, mérito e imparcialidad” (Zurbriggen, 2005:203). Más aún, prima la tendencia de tecno burocratizar asuntos de cariz científica con la finalidad de excluir “implícitamente de sus procesos a las personas que no son expertos o científicos, estableciendo una línea divisoria entre los riesgos objetivos -que son competencia de los expertos- y la percepción de los riesgos que corresponde al ámbito público” (Moreno, 2011:143).

Si bien con la burocracia se intenta infligir objetividad en los procedimientos, esta se muestra en algunos contextos como un “estructura organizativa rígida e inapropiada” (Ampudia, 2015:241). Para Paredes & Sachs (1991:17), en el Perú existe una “corrupción oficial, una burocracia ineficaz e indiferente” carente de criterios válidos para la época actual, siendo lo más execrable el hecho de que atravesase “casi cualquier aspecto de la vida cotidiana en las sociedades contemporáneas” (Vásquez, 2006:219). Al mismo tiempo, las “organizaciones administrativas no solo están condicionadas por sus estructuras internas y rutinas de funcionamiento, sino que están fuertemente condicionadas por las características del régimen político bajo el cual, y para el cual, actúan” (Zurbriggen, 2005:203), que a largo plazo socavan la gobernanza legítima. Como se ha observado en los recientes casos de corrupción estatal, “la burocracia corrupta se relaciona de alguna manera tanto a las maquinarias políticas tradicionales como a los sindicatos del crimen al estilo de la mafia” (Bozeman, 2015:14).

Farinos & Romero (2008:5) sugieren que la gobernanza puede entenderse como una “búsqueda de nuevas formas más eficientes de gestionar las políticas públicas, previendo sus efectos y evaluando sus impactos territoriales, [como] una nueva forma de gobierno del territorio, una especie de tercera vía ante las demostradas limitaciones tanto de los tradicionales métodos burocráticos como de

los nuevos modelos empresariales aplicados a la nueva gestión pública”. Sin embargo, a pesar que los modelos de gobernanza y otras innovaciones han introducido “el control político sobre la burocracia, a través de canales institucionalizados de control legislativo sobre el comportamiento del ejecutivo, por medio de agencias de control horizontal” (Restrepo, 2009:181), parece que el mal habría alcanzado todos los niveles y que los mecanismos de control no han bastado para mejorar la situación.

4. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL SUMIDO EN LA BUROCRACIA

Dentro del proceso de ordenamiento territorial, la práctica planificadora presenta grandes retos, aunque los planteamientos de cómo llevarla a cabo difieren ampliamente de uno a otro autor. Fabo (1985:454) sostiene que el ordenamiento territorial llevado a la práctica, “racionaliza la dinámica del crecimiento económico y responde a intereses globales de la comunidad, y por ello intenta anular las oportunidades especulativas sobre el espacio, trata de evitar la apropiación individual de recursos públicos corrigiendo los efectos de las economías y diseconomías externas, y tiende a reducir los desequilibrios sociales que se manifiestan en el uso del territorio como factor de desigualdad”. La necesidad y utilidad de establecer modelos específicos de ordenación y de definir ámbitos planificados (región, provincia, distrito, comunidad), son cuestiones que se han debatido largamente y, con frecuencia, se concluye que son rígidos e inalcanzables (Zoido, 1998). Para superar esta situación, Gómez (2005:46) propone elaborar un marco conceptual, definir orientaciones generales para el OT del país, y generar una planificación estratégica que permita unificar criterios con el fin de lograr una mejor marcha de las instituciones públicas y su desarrollo. Además, señala que, con el fin de adaptarse a la diversidad de circunstancias y espacios existentes, el instrumento debe ser flexible, aportar una perspectiva técnica e incluir el amparo de la cultura del pueblo, todo lo cual podría esclarecer el proceso en un entorno local. Estas fórmulas han sido aplicadas, pero no han funcionado adecuadamente, por lo que Fabo (1985:454) opina que la “causa real no está en errores de planteamiento o de enfoque teórico, sino en que la Administración Pública -encargada en este caso de asumir la teoría llevarla a la práctica- no ha sabido o no ha querido tomar la iniciativa”. En la línea de la propuesta de Gómez (2005:45), quizás sea pertinente sugerir que en este proceso es necesario “arribar a definiciones prácticas y evitar las meras declaraciones retóricas” y actuar sobre el uso, la propiedad y el valor de las áreas naturales o los espacios sin uso, ya que aparentemente “el uso del suelo como el principal objeto del OT casi deja sin sentido a los otros objetivos, sin embargo, hay que tomar en cuenta que todas las piezas del aparato territorial ensambladas de manera coherente, permitirán una definición consolidada del territorio”.

Los cuestionamientos que recibe el proceso de ordenamiento territorial en el ámbito peruano se circunscriben aspectos como: la carencia de información o el escaso acceso a ella, la falta de personal capacitado, la deficiencia en la normativa, la inadecuada metodología, y la burocratización del proceso, entre otros. Este artículo analiza la “burocracia” del Estado peruano en el proceso de implementación de una política pública relacionado al territorio, centrando la discusión en el uso indebido del cuerpo burocrático y sus procedimientos orientados a debilitar procesos que no interesan al Estado o que atentan contra algún interés particular, específicamente aquellos que atañen a las políticas

públicas de ordenamiento territorial. Si bien estas deberían estar orientadas al beneficio de una mayor parte de la sociedad, afectan de alguna manera la libertad de disposición de los recursos naturales para unos pocos. En este contexto, la burocracia se instrumentaliza para ejercer poder a favor de intereses políticos y económicos (Oszlak, 2006:35), intereses que también están representados por los partidos políticos en el Congreso Nacional, en el Ejecutivo y en el empresariado del país.

Según el consenso alcanzado por el Acuerdo Nacional, el Estado peruano asume que: “Nos comprometemos a impulsar un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; en la articulación intergubernamental e intersectorial; en el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y en la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios. Para estos efectos entendemos el territorio como el espacio que comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo, y el espacio aéreo que los cubre y en el que se desarrollan relaciones sociales, económicas, políticas y culturales entre las personas y el entorno natural, en un marco legal e institucional; y en el que convergen los intereses, identidades y culturas de las poblaciones” (Acuerdo Nacional, 2012). Este acuerdo refleja el interés que se tiene en el tema y su aprobación representa un gran logro en el papel, pero está lejos de concretarse como una acción conjunta debido a la “burocracia excesiva, la sobrerregulación, la corrupción y deshonestidad en los contratos públicos, y la falta de transparencia y honradez” (Caballero, 2010). Las intenciones del Acuerdo Nacional acaban siendo un monumento a la retórica, ya que la realidad es completamente contraria. Por citar un caso concreto, podemos mencionar la gestión del agua que, si bien se basaba en el discurso de la descentralización, al aprobarse la Ley de Recursos Hídricos (Ley No 29338, 2009) se acabó consolidando el poder sobre el agua en manos del Estado y su burocracia hídrica centralizada, provocando el descontento de algunos actores (French, 2016:77), en particular de los gobiernos regionales. Con el proceso de ordenamiento territorial ocurre lo mismo, hay un inusitado interés por centralizar y controlar todo el proceso haciendo uso de la burocracia -aquella burocracia que ante nadie responde y que por nadie es controlada- propiciando el desarrollo de prácticas corruptas (Zurbriggen, 2005:191). Los casos que se conocen y que hoy se ventilan en el poder judicial -como el caso Odebrecht, los cuellos blancos del Puerto, financiamiento de partidos políticos y otros- son solo una muestra de que hay algo corrompido en el aparato estatal y evidencian que “simplemente se está trabajando en favor de un grupo de intereses (los lobbies ante los poderes del Estado)” (Petrella, 2007).

La revisión del proceso de zonificación orientada a la formulación de un plan de ordenamiento territorial (ZEE-POT), confirma que existe un planeado interés por no llegar a concretarlo; se ha interpuesto la política, que, como actividad de interesados y poderosos, hace que el panorama se torne complicado (Weber, 2002:1115). Con el fin de encubrir el desinterés estatal, la burocracia es utilizada como un mecanismo de oposición subrepticia, ya que el “Estado es incapaz de responder a las exigencias de la sociedad, sus respuestas no corresponden a las expectativas de los grupos sociales o de los individuos o no respetan el

procedimiento debido” (Du Puit, 1995). Es así, como las entidades relacionadas con actividades extractivas como el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Ambiente, e incluso la Presidencia del Consejo de Ministros, asumen los objetivos de los grupos de poder económicos. La evidencia más concreta de este panorama nos la ofrece el caso de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros, en la que mayoría de sus directivos entre 2006 y 2016 provinieron del sector privado (Minera Yanacocha, Centromin, y Estudio de García y Abogados), y una vez acabado su cargo público retornaron a otras instituciones del mismo ámbito (Xstrata Cooper y el International Centre for Genetic Engineering and Biotechnology) o se transformaron en consultores independientes (Arriola, Alva, Calisaya, & Trujillo, 2016:36).

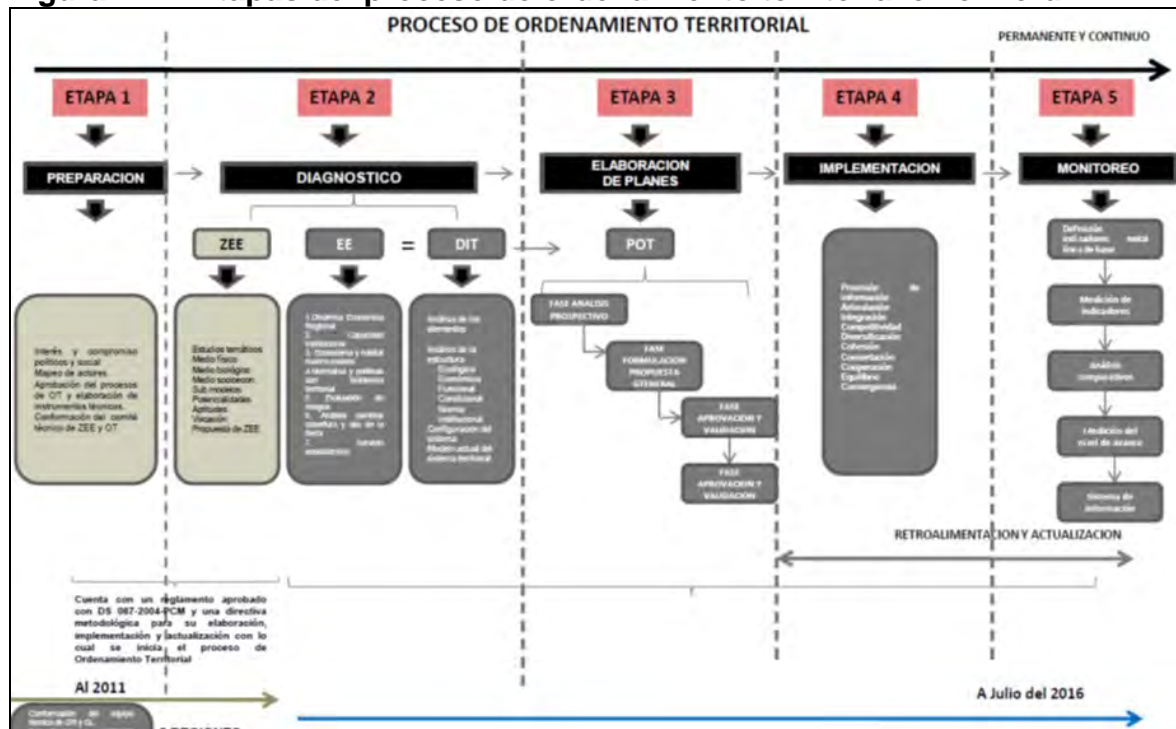
Bajo estas condiciones cabe preguntarse si ¿es posible llevar adelante políticas de ordenamiento territorial?, sobre todo, si consideramos que sus detractores acaban siendo quienes deciden el destino de las políticas públicas, atribuyéndole al OT un carácter ecologista que “pone en peligro” potenciales centros laborales. En un escenario donde “el papel de las burocracias estatales es como un teatro de luchas entre los diferentes grupos y facciones que forman parte de las coaliciones dominantes. Estas luchas se reflejan en acciones estatales desarticuladas y contradictorias” (Márquez & Godau, 1983:224). Esta práctica se configura como un acto corrupto que se aprovecha de las debilidades del Estado, siendo ejecutada por distintos actores que en algún momento de su ejercicio operaron en la búsqueda de “poder y responsabilidad política para la realización de determinadas ideas” (Weber, 2002:1115), beneficiando a grupos exclusivos e intereses determinados. Weber plantea que podemos encontrar a dos tipos de profesionales de la política: “los que viven de la política, en el sentido de comer de ella, y los que viven para la política, los cuales no tienen necesidad de tal cosa” (Weber, 2002: 1066). En el esquema de las prácticas de las burocracias estatales que operan en el ámbito peruano prima el primero, el que vive de la política.

Otro factor que influye ampliamente en el fracaso de las políticas de Ordenamiento Territorial es la corrupción. En los últimos años se ha vuelto perceptible que la corrupción en el Perú va en aumento al tiempo que su economía crece, manifestándose “en su forma tradicional, por ejemplo, mediante sobornos a funcionarios públicos para apurar trámites de licencias y permisos” (Daly & Navas, 2015:40) y en algunos casos, en que los “funcionarios públicos tienden a incrementar los niveles burocráticos para poder recibir mayores ingresos por coimas” (Yamada & Montero, 2011:52). ¿A qué se debe este fenómeno? Básicamente a la burocracia instalada en el aparato estatal, en el que muchos de sus funcionarios de alto nivel y gran poder de decisión alternan su vida laboral entre el ámbito privado y el público, en la modalidad conocida como “puerta giratoria”. Esta situación afecta los intereses del país, ya que existe la tendencia de que los burócratas con capacidad de decisión tiendan a manejar la “dirección de las políticas públicas y favorecer a ciertos grupos de presión dentro del sector extractivo [...] en algunas direcciones es posible hablar de captura estatal, mientras que en otras existe cierto consenso ideológico o alta influencia de tecnócratas especializados” (Arriola, Alva, Calisaya, & Trujillo, 2016:39).

5. ETAPAS Y FASES DE UNA AUTENTICA EXPRESIÓN DE LA BUROCRACIA

La figura N°1 representa la expresión de un proceso “burocratizado” ideal para los intereses del Estado peruano. Contradictoriamente, esta figura es la expresión más próxima del estado de la situación en torno al proceso de ordenamiento territorial en el Perú, donde se han producido una serie de tensiones políticas “entre actores gubernamentales (sectoriales y territoriales), privados y sociales, que han definido el destino del OT hacia un camino sinuoso expresado en los aspectos conceptuales, normativos e institucionales” (Campana, 2014:150). La figura también identifica el “ideal del modelo burocrático que se caracteriza por la existencia de atribuciones oficiales fijas, ordenadas a través de reglas, leyes o disposiciones administrativas, dentro de un sistema organizado de mando y subordinación” (Restrepo, 2009:170), como efectivamente responden las fases y etapas, cada una regulada con una norma legal. La trayectoria que ha seguido el proceso de ordenamiento territorial en el marco de la teoría económica que se impone en el Perú, basada en el neoliberalismo y la primacía del mercado, conduce a que “los gobernantes y burócratas no sean distintos de los demás agentes económicos y, en concreto, que no actúen movidos por el interés de los demás -de la sociedad, de los ciudadanos-, sino por su interés personal” (Martínez & Ramírez, 2010:70). Como resultado nos encontramos con una propuesta de un proceso atestado de etapas y fases imposibles de cumplir en un plazo no menor de treinta años, que, en la práctica, son absolutamente inútiles para los propósitos concebidos.

Figura N°1.- Etapas del proceso de ordenamiento territorial en el Perú



Fuente: (R.M. No 098-2016-MINAM).

Para esclarecer mejor las implicancias que tienen cada una de las etapas, se caracterizaran en función del tiempo y las acciones generadas.

Primera etapa. El cuadro no es explícito, pero cabe señalar que el proceso de Zonificación tiene su origen en el Tratado de Cooperación Amazónica (D. Ley No 22660, 1978). A partir de este, en la amazonia peruana se han desarrollado una serie de actividades con miras a la zonificación territorial. En una de ellas, realizada en la década del noventa del siglo pasado, se adoptó la metodología de Zonificación orientada a la planificación territorial (SPT-TCA, 1994). En 1997 se aprobó una ley donde se menciona por primera vez zonificación y ordenamiento territorial, pero no tuvo mayores efectos.

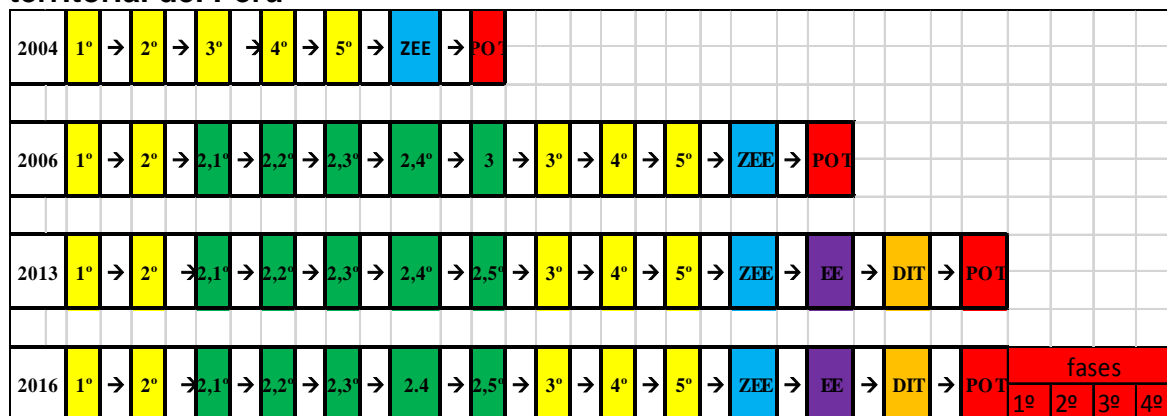
Segunda etapa. En la segunda etapa es donde la burocracia comienza a actuar mostrando su lado más expresivo, siendo concebida como la “cristalización institucional de las políticas públicas y la actividad estatal manifestada mediante agencias burocráticas que, a lo largo del proceso de implementación, acaban definiendo la naturaleza del Estado que materializan” (Oszlak, 2006:22). Esta materialización está relacionada con el tiempo, que no solo actúa como un medio de disuasión sino también como un mecanismo eficaz para alargar el proceso y cansar a los interesados. Como resultado se genera un cambio de la realidad diagnosticada y bajo esas condiciones el instrumento de la ZEE-POT se vuelve incompetente. Sin embargo, la burocracia estatal también puede ser débil y conducir al “fracaso de las políticas desarrollistas que tienen al Estado como su actor principal” (Echebarria, 2005:1).

¿Cuál fue la razón para llevar al proceso de ordenamiento territorial a estos extremos? Si tomamos por ejemplo lo ocurrido en el proyecto Conga de Cajamarca, la situación ocurrida parece confirmar la sospecha de que a la zonificación (ZEE), considerada como etapa de diagnóstico del POT, le fue atribuida un carácter eminentemente ecologista, considerándosele como un instrumento pensado para oponerse a las actividades extractivas de la minería. El Estado y los agentes económicos se movilizaron inmediatamente en buscar mecanismos que frenasen el proceso que se encontraba en marcha, contando con un gran empoderamiento en algunas regiones del país. El Estado no podía retroceder en sus intenciones ni tampoco oponerse a una política que el mismo había promovido con cierto entusiasmo. Entonces, desde el mismo aparato gubernamental se desarrolló mecanismos para no oponerse abiertamente.

En primer lugar, se elaboró un cuerpo normativo lo más engorroso, atemporal y disperso posible, con el objetivo de retrasar los procesos, cuyos resultados significaron un completo revés para la causa. El segundo mecanismo fue la utilización de la burocracia, que en el caso peruano es lenta, incompetente, endogámica, y plagada de burócratas que se insertan en dinámicas de “circulación público-privada” (Arriola et al., 2016:35). Estos últimos se caracterizan por tener un gran capital social y relaciones en el mundo empresarial extractivo, siendo activos en la práctica de lobbies como parte de un procedimiento en el que entran en juego el “entramado de nexos y relaciones entre los agentes económicos, la burocracia y el sistema político” (Zurbriggen, 2005:147). Para el Estado peruano el objetivo principal es el control del territorio y la libertad de promover actividades económicas basadas en la extracción de recursos naturales, sin tener que dialogar con otros actores como los gobiernos regionales. Para poder ejercer su control sobre el proceso de OT se desarrollaron fases y etapas que se diagraman en la figura N°2. En esta se puede observar que se establecieron por primera vez en 2004, con la promulgación del Reglamento de

ZEE. Al ver que muchas regiones cumplieron con sus obligaciones, en 2006 se incrementaron las fases, y como también superaron estas, en 2013 ya no sólo se incrementaron las etapas, sino también se establecieron otros estudios especiales (EE), el diagnóstico integrado del territorio (DIT) y el Plan de Ordenamiento territorial. Con todo ello y después de dos décadas, el resultado es que el proceso actualmente se encuentra estancado.

Figura nº 2. Evolución de etapas y fases del proceso de ordenamiento territorial del Perú



Fuente: elaboración propia

LEYENDA:

- : 1ª-5ª Etapas de ZEE (D.S. Nº 087-2004-PCM).
- : 1ª-5ª Fases incorporadas en etapa de Formulación (D.C.D. Nº 010-CONAM-CD, 2006).
- : Zonificación Ecológica y Económica (Instrumento).
- EE : Incorporación de Estudios Especiales (R.M. Nº 135-2013-MINAM).
- DIT : Incorporación del Diagnóstico integrado del territorio (R.M. Nº 135-2013-MINAM).
- POT : Plan de Ordenamiento Territorial que incorpora 1ª-4ª fases (R.M. Nº 098-2016-MINAM).

Como se observa en la leyenda de la figura Nº2, estas etapas y fases están sustentadas en un conjunto de normas que persiguen objetivos definidos. Cuando los procesos de aprobación de las ZEE se convirtieron en un camino de obstáculos para los gobiernos subnacionales, estos decidieron aliarse en el proceso con el fin de presentar cara al Estado central y este respondió con cambios. Los primeros de ellos se realizaron durante el gobierno de Alan García, que reelaboró las normas existentes con el objetivo de “recentralizar” las decisiones sobre el territorio, contraviniendo incluso las normas orgánicas. Ollanta Humala, entonces candidato presidencial, fue el más crítico con las actividades extractivas, elaborando un discurso anti minero que ponía en relieve la importancia de los instrumentos de planificación territorial. Sin embargo, cuando ganó las elecciones nacionales, el primer problema al que se enfrentó fue el conflicto socio ambiental de Conga en Cajamarca, en el que el gobierno regional apelaba a su autonomía y al instrumento ZEE que declaraba protegida la zona en conflicto debido a la presencia de las lagunas que surten de agua a los valles ubicados en zonas bajas. Contrariamente a lo esperado, el gobierno central arguyó que era necesario recibir inversiones, por lo que, las poblaciones y el gobierno regional no podían oponerse al tratarse de proyectos de carácter nacional. La situación finalmente provocó que el Estado realizase nuevos cambios para complejizar más aún el proceso de aprobación de un plan de ordenamiento

territorial. Cuando en un principio sólo bastaba con la ZEE y el POT, posteriormente fue necesario seguir la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial (R.M. No 135-MINAM, 2013), que incluyó cuatro fases obligatorias: ZEE, EE, DIT y POT.

Como se muestra en la figura N°2 esta burocratización tiene objetivos retóricos. Si bien se dice que es para mejorar, en la praxis sólo sirve para complejizar, demorar, burocratizar y cansar a los gobiernos regionales subnacionales. Todo ello no obedece a intereses colectivos sino a particulares, y como resultado final se obtiene que no se logre nunca contar con un POT que regule el uso del espacio y ponga fin a la ocupación del suelo. Con la reciente aprobación del R.M. No 098-2016-MINAM que aparece en la figura N°1, las etapas que tiene el proceso de ordenamiento territorial se vuelven aún más complicadas.

Tercera etapa. Corresponde a la etapa de implementación, que consistiría en iniciar un proceso de formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que según la figura N° 1 contempla de cuatro fases.

Cuarta y quinta etapa. Estas etapas aún pueden considerarse utópicas, ya que actualmente ni siquiera se ha podido pasar de la segunda etapa del proceso, y en consiguiente, aún es muy lejana su aplicación como para tener una idea de cómo serían sus resultados.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Queda claro que al día de hoy la situación del proceso de Organización Territorial en el Perú es compleja y que depende de cambios de base a nivel gubernamental. Para mejorar se requieren “tres llaves importantes para abrir los gobiernos: ciudadanos, política y burocracia” (Gascó, 2015:8), las que permitirían contar con un gobierno abierto, orientado a la modernización del aparato público organizacional y de los sistemas de gestión. Frente a este escenario la actitud de la población es heterogénea, pero hay regiones del país que presentan un mayor nivel de empoderamiento y activismo por los derechos ciudadanos, en las que el ejercicio político está completamente desacreditado. Cabe señalar que se vislumbran algunos cambios y se espera que la burocracia actúe como la “capacidad de las instituciones estatales, [que presente una elevada] calidad en el cuerpo burocrático y con un alto nivel de especialización en el personal administrativo que afronte los complejos procesos económicos y sociales” (Arriola, Alva, Calisaya, & Trujillo, 2016:18). A pesar de lo que afirma Gómez (2005:36) - “No siempre se arreglan las desigualdades con el ordenamiento. Hay ciertas aberraciones en el uso del espacio que han hecho difícil su ordenamiento, por eso resulta utópico el empleo de este concepto”- aún se guarda la esperanza de que se desarrolle una auténtica descentralización y los gobiernos regionales gestionen en forma autónoma y sostenible sus territorios. Gómez (2005:36) agrega que el “OT requiere de una cierta madurez de los pueblos para llevarlo a cabo, ya que deben entender su derecho a la autodeterminación y, por consiguiente, a su capacidad para tomar sus propias decisiones. Al ser la autodeterminación un acto libre y democrático, este derecho se manifiesta de manera coherente en las sociedades modernas mediante el voto de la sociedad o de sus representantes cuando se hallan debidamente facultados para ello”. Sin embargo, existe una gran

paradoja, y es que “el Perú es un país atrasado en cuanto a instrumentos legales para el ordenamiento territorial” (Chiarella & Yakabi, 2016:143). En línea con la propuesta de Fernando Terán (1984), para llevar adelante el proceso de OT se debe comprender que “la ordenación del territorio es una actividad mucho más ética y política que científica y técnica”, y en consiguiente, la voluntad política y ética de las autoridades en la toma de decisiones para la elaboración, implementación, monitoreo y articulación de los instrumentos es una condición indiscutible. Pero también deben serlo la ética de los burócratas y funcionarios de todos los niveles de gobierno que participan en el proceso. De sus acciones éticas depende el éxito de los planes, ya que los niveles de coordinación con todos los actores sociales y decisores son fundamentales para dar concreción a los Planes de Ordenamiento Territorial y entenderlos como instrumentos que den respuestas pensando en la colectividad y no sólo en intereses particulares.

El proceso puede parecer “perdido” dado que no se logran consensos entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales, es necesario generar un diálogo entre los representantes, en términos políticos. En este marco sería importante “Definir el ordenamiento territorial como una política pública y una profesión, orientada a la construcción colectiva y la gestión integrada del territorio y establecer que su base académica es interdisciplinaria, [y que] por tanto, no constituye como tal una disciplina con un cuerpo teórico independiente, sino un espacio de integración de conocimientos diversos, referidos a la forma, el desarrollo y la gobernanza del territorio” (Bervejillo, 2005:2). Sea la zonificación o el ordenamiento, ambos se circunscriben en las prácticas de planificación, que sin ningún objetivo claro sólo se convierten en documentos declarativos. En este sentido son prioritarias la descentralización efectiva y la elaboración de estrategias que permitan el desarrollo equilibrado del país. Para reorientar todo el proceso se requiere la reformulación del enfoque del OT, el debate de las políticas relacionadas y una reestructuración de la entidad ejecutora del proceso, incorporando la participación activa de todos los actores comprometidos en el tema (Nuñez del Prado, 2017); todo ello con la “complementación, la generación del conocimiento científico y la gestión técnica” (Glave, 2009:129) para asegurar una adecuada gestión pública. En definitiva, se requiere de “un gran pacto por el territorio que asiente los cimientos de la coherencia y coordinación de las políticas territoriales” (González & Aldrey, 2010) y pese al conflicto y las diferencias existentes entre los actores, es importante el consenso. “En este sentido debe prestarse una mayor atención a la política de gestión y ordenación territorial, especialmente a la planificación estratégica, en tanto representa una muy buena opción para mejorar la coherencia, y efectividad, de las políticas.” (Farinós, 2015:32).

BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO NACIONAL. (2012). Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental. Perú.

AMPUDIA, F. (2015). En elogio de la burocracia. Weber. Organización ética. *Reis. Revista Española Investigación Sociológica*, (146), 239–254. <https://doi.org/10.1016/j.rh.2009.08.001>

ARRIOLA, A., ALVA, J., CALISAYA, S., & TRUJILLO, J. (2016). La burocracia del sector extractivo: Un análisis del perfil profesional de la alta burocracia del Ministerio de Energía y Minas en el marco del boom de los commodities (2006-2016). *Revista de Ciencia Política*, 8(15), 15–42.

BERVEJILLO, F. (2005). Algunas definiciones para la formación en Ordenamiento Territorial. In VI Encuentro de Postgrados Iberoamericanos sobre Desarrollo y Políticas Territoriales: “Construyendo espacios para la colaboración regional” (p. 12). Toluca.

BOZEMAN, B. (2015). Causas, efectos y eficacia de la burocratización en las administraciones públicas nacionales: Desarrollando reformas sensibles a culturas políticas singulares. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (63), 5–32.

CABALLERO, G. (2010, November 1). La burocracia y corrupción reducen el desarrollo económico peruano. *El Comercio*, p. a7.

CAMPANA, A. (2014). *El sinuoso camino del Ordenamiento Territorial en Perú*. Lima - Perú: Grupo propuesta ciudadana.

CHIARELLA, J., & YAKABI, K. (2016). Planificación y ordenamiento territorial. Consideraciones a partir del caso peruano. *Revista Política e Planeamiento Regional*, 3(2), 137–158.

D. Ley No 22660. Aprueban tratado de cooperación amazónica suscrito en Brasilia, El peruano § (1978). Brasil.

D. S. No 045-2001-PCM. Constituyen la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental, El peruano § (2001). Peru. Retrieved from <http://diariooficial.elperuano.pe/Normas>

D. S. No 087-2004-PCM. Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) (2004).

D.C.D. No 010-2006-CONAM-CD. Metodología para la zonificación Ecológica y Económica (2006). Perú.

D.S. N° 002-MINAM. Aprueban el Reglamento de organización de funciones del Ministerio del Ambiente-MINAM (2017).

D.S. No 007-MINAM. Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (2008). Perú.

D.S. No 012-2009-MINAM. Política Nacional del Ambiente, MINAM § (2009). Retrieved from <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Política-Nacional-del-Ambiente.pdf>

DALY, J., & NAVAS, Ó. (2015). *Corrupción en el Perú: Visión del Ejecutivo Peruano* (No. No. 2015-07-0007). CENTRUM Católica. Lima - Perú. Retrieved from http://semanaeconomica.com/riesgo-politico/wp-content/uploads/sites/128/2017/03/CERES_WP2015-07-0007.pdf

DEUTSCHER, I. (1978). Las raíces de la burocracia. (Anagrama, Ed.). Barcelona-España. Retrieved from <http://anticapitalistas.org/IMG/pdf/Deutscher-LasRaicesDeLaBurocracia.pdf>

DU PUIT, J. (1995). Corrupción: en el Perú: breve reseña histórica. Lima - Perú: Anuario de Derecho Penal.

ECHEBARRIA, K. (2005). Analizando la burocracia: una mirada desde el BID. In X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (p. 10). Santiago de Chile.

FABO, M. (1985). Ordenación del territorio. Vasconia: Cuadernos de Historia - Geografía, (5), 452–467. Retrieved from <http://hedatuz.euskomedia.org/475/>

FARINÓS, J. (2015). Ordenación del Territorio desde la Geografía. De renovaciones conceptuales, retos, amenazas y espacios de oportunidad. Polígonos. Revista de Geografía, 26(26), 17. <https://doi.org/10.18002/pol.v0i26.1698>

FARINOS, J., & ROMERO, G. (2008). La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos. Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles, (46), 5–9.

FRENCH, A. (2016). ¿Una nueva cultura de agua?: inercia institucional y gestión tecnocrática de los recursos hídricos en el Perú. *Anthropologica*, XXXIV (37), 61–86.

GASCÓ, M. (2015). La llave de la burocracia: la necesaria transformación de la administración pública. In XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (p. 13). Lima - Perú.

GLAVE, M. (2009). Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones1. CLACSO <Http://Biblioteca.Clacso.Edu.Ar>. Lima - Perú: Grupo Propuesta Ciudadana. Retrieved from <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP->

GÓMEZ, N. (2005). Ordenamiento territorial o el arte de vivir en comunidad. *Espacio y Desarrollo*, (17), 30–51.

GONZÁLES, E. (1989). Problemas económicos de la regionalización en el Perú (Economía N° 9 No. Documento de trabajo N° 12). Lima - Perú.

GONZÁLES, R., & ALDREY, J. (2010). El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia. In A. Gorria (Ed.), *Cuadernos Geográficos* (Vol. 2, pp. 583–610).

JOIGNANT, A. (2012). Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(4), 587–618.

LACOVIELLO, M., & CHUDNOVSKY, M. (2015). La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina (No. 2015/02).

LEY No 26821. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (1997).

LEY No 29338. Ley De Recursos Hídricos del Perú (2009). Perú.

Ley No 30230. Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (2014). Lima - Perú.

MÁRQUEZ, V., & GODAU, R. (1983). Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina. *Estudios Sociológicos*, 1(2), 211–238.

MARTÍNEZ, E., & RAMÍREZ, J. (2010). La corrupción en la Administración Pública: Un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana. *Reflexión Política*, 12(23), 68–80. Retrieved from <http://aplicacionesbiblioteca.udea.edu.co:2056/servlet/articulo?codigo=3268410&info=resumen&idioma=SPA>

MINAM. (2016). Pedidos formales de asistencia técnica al MINAM en temas de ordenamiento territorial en el marco de la R.M.N° 135-2013-MINAM. Lima – Perú.

MORENO, M. (2011). El agotamiento del paradigma burocrático ante el riesgo ambiental contemporáneo. *Política y Cultura*, (36), 127–155.

MUÑOZ, P., & GUIBERT, Y. (2016). Perú: el fin del optimismo. *Revista de Ciencia Política*, 36(1), 313–338.

NUÑEZ DEL PRADO, H. (2017). El Ordenamiento Territorial en el Perú. *Revista Científica Monfrague Desarrollo Resiliente*, IX(2), 70–85. Retrieved from http://rangeland.tamu.edu/bolivia/pdf_spanish/OT-BOL01.pdf

OSZLAK, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 11–56.

PAREDES, C., & SACHS, J. (1991). Estabilización y crecimiento en el Perú. (C. Paredes & J. Sachs, Eds.), *Estabilización y crecimiento en el Perú*. (Primera ed). Lima - Perú: Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE.

PATRIAU, E. (2014). El Congreso peruano: Políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia. *Perfiles Latinoamericanos*, (43), 103–126. <https://doi.org/10.18504/pl2243-103-2014>

PETRELLA, C. (2007). Análisis de la teoría burocrática- aportes para la comprensión del modelo burocrático. Montevideo-Uruguay: *Revista Electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales Universidad Católica del Uruguay*.

POSTIGO, W. (2017). Ordenamiento Territorial: Entre la confusión y el estancamiento. *Grupo Propuesta Ciudadana*, 1, 16.

R.M. No 026-2010-MINAM. (2010). Lineamientos de política para el ordenamiento territorial, (061), 1–24.

R.M. No 087-2015-MINAM. Establecen disposiciones respecto a la Comisión Técnica de instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial (2015). Perú.

R.M. No 098-2016-MINAM. Lineamientos estratégicos y disposiciones complementarios para a Conducción del proceso de Ordenamiento territorial (2016). Perú.

R.M. No 135-2013-MINAM. Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial. (2013). Lima-Perú.

R.M No 136-2015-MINAM. Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Normativa y Políticas con Incidencia Territorial. (2015).

RAE. (2018). Diccionario digital. Retrieved August 8, 2017, from <http://dle.rae.es/?id=OIQ6yC8>

RESTREPO, M. (2009). Burocracia, gerencia pública y gobernanza. Revista Dialogos de Saberes, (30), 167–185. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3224477.pdf>

SOTO, I., & CORTEZ, W. (2015). La corrupción en la burocracia estatal mexicana. Revista de Economía Institucional, 17(33), 161–182. <https://doi.org/10.18601/01245996.v17n33.07>

SPT-TCA. (1994). Zonificación ecológica y económica. Manaus-Brasil.

ULLOA, C. (2016). La construcción del orden democrático: burocracia, tecnocracia y meritocracia. Iconos, (54), 236–238.

VÁSQUEZ, R. (2006). Weber y su concepción de la democracia posible. Andamios, 3(5), 213–236.

WEBER, M. (2002). Economía y Sociedad. (Fondo de Cultura Económica, Ed.) (Segunda ed). Madrid- España: Fondo de Cultura Económica de España, S.L. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

YAMADA, G., & Montero, R. (2011). Doble a triple castigo: burocracia, corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú (Diagnóstico y Propuesta del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). BUP No. 87). Economía y Sociedad. Lima - Perú. <https://doi.org/10.1049/el>

ZOIDO, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, (16), 19–31.

ZURBRIGGEN, C. (2005). Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales. Universität Tübingen.

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

La participación ciudadana en el PROT (Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria)

Ibáñez Martínez, Agustín

Licenciado en Derecho y Máster en Gestión Medioambiental

Consultor experto en medio ambiente, territorio, y participación

RESUMEN

La elaboración del PROT (Plan Regional de Ordenación Territorial) de Cantabria es un reto pendiente de esta comunidad desde hace mucho tiempo. La ordenación del territorio en general, y la elaboración de un plan tan complejo como el PROT en particular, debe ser el marco de entendimiento de la sociedad que habita el territorio para decidir de forma colaborativa acerca de su desarrollo, avanzando en la gestión integrada del mismo.

Por ello, entre los años 2016 y 2017 se ha llevado a cabo un amplio proceso participativo en Cantabria en el marco de la elaboración del PROT. En dicho proceso se involucró más de medio millar de representantes de entidades y de expertos que enriquecieron con sus aportaciones el citado plan.

ABSTRACT

The creation of the PROT (Spanish acronym for *Plan Regional de Ordenación Territorial*, Regional Planning Strategy) in Cantabria It's been a pending challenge of this region for a long time. Generally speaking, the regional planning, and in particular such a complex strategy as the PROT, shall define the framework of understanding for the local community to collaboratively decide about its own development, moving forward to an integrated management model.

PALABRAS CLAVE

Consenso, ordenación, plan, sociedad, participación, proceso, territorio.

KEYWORDS

Consensus, planning, strategy, community, participation, process, territory.

1. INTRODUCCIÓN

La necesidad de aprobar el Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria (en adelante, PROT) emana de la Ley de Cantabria 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. Desde entonces, han sido varios los intentos de articular dicho PROT, pero no ha sido hasta la legislatura 2015-2019 cuando se ha abordado de forma integral su redacción, concibiendo el PROT como el marco que determine el mejor uso de los recursos territoriales para la Cantabria de nuestra siguiente generación. Un marco que dé soporte a las prioridades de crecimiento inteligente, crecimiento sostenible y crecimiento integrador.

En este contexto, la implicación de la sociedad en su conjunto ha tenido una importancia capital, y por ello el amplio proceso participativo desarrollado entre los años 2016 y 2017 ha involucrado a más de medio millar de representantes de entidades públicas y privadas así como de expertos que enriquecieron con sus aportaciones el PROT.

2. FASES DEL PROCESO

El proceso de participación ciudadana vinculado al PROT ha contado con varias fases y formatos, como se detallará a continuación. Se obviará en este documento las distintas consultas dirigidas a las administraciones competentes que se han realizado de forma previa a las distintas fases de la redacción del PROT (Documento Inicio, Documento Base, Documento Avance, Documento para la Aprobación Inicial), centrándose el mismo en el resumen de la participación activa dirigida a la sociedad en su conjunto.

2.1. Primera fase del proceso participativo

El proceso arrancó con una jornada informativa celebrada el 29 de septiembre de 2016 en el Parlamento de Cantabria con el fin de anunciar la puesta en marcha del proceso y su contenido, así como presentar en sociedad los objetivos del PROT y las fases previstas para su elaboración.

Posteriormente se celebraron cuatro **Mesas sectoriales**, estructuradas a partir de los ejes temáticos definidos previamente: Planificación estratégica, población, economía y empleo; Organización territorial; Vertebración territorial; y Patrimonio territorial. Tras las Mesas sectoriales, se celebraron siete **Mesas territoriales**, conforme a la zonificación de Áreas Funcionales propuesta por el propio PROT: Liébana, Saja-Nansa, Campoo-Los Valles, Besaya, Valles Pasiegos, Bahía de Santander y Área Oriental.

En todas estas mesas, celebradas entre octubre y noviembre de 2016, se debatió y trabajó a partir del Documento Base del PROT, incorporando las propuestas y enfoques de los participantes.

2.2. Segunda fase del proceso participativo

La participación activa presencial en esta fase se focalizó en siete **Mesas territoriales**, conforme a las Áreas Funcionales del PROT enunciadas en el apartado anterior, y celebradas entre mayo y junio de 2017.

En estas mesas se debatió y trabajó a partir del Documento Avance del PROT, incorporando las propuestas y enfoques de los participantes, como fase previa a la de Aprobación Inicial del PROT.

2.3. Otros formatos de participación

A lo largo del proceso participativo se impulsó también la **participación telemática**, paralela a la participación activa presencial. Este formato estuvo abierto tanto a los participantes en la fase presencial como a la ciudadanía en general, a través de la plataforma ciudadana virtual de participación “Cantabria Participa” y la web de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística de la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social.

Asimismo, se celebraron varias reuniones del Grupo de Trabajo constituido de forma conjunta con la Federación de Municipios de Cantabria, así como las sesiones del Consejo Asesor de Medio Ambiente y el Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

3. VALORACIÓN DEL PROCESO

En el conjunto del proceso, más de medio millar de representantes de entidades y expertos se han implicado activamente en el desarrollo de las 25 sesiones territoriales o sectoriales organizadas, trasladando propuestas y sugiriendo mejoras para la proyección de futuro realizada en las dos fases del proceso llevado a cabo. Un proceso de participación que ha sido considerado ejemplar por distintas entidades y expertos participantes en el mismo y que también ha contado con canales de acceso a la información abiertos a toda la ciudadanía a través de las plataformas virtuales del Gobierno de Cantabria.

BIBLIOGRAFÍA

GEA (2002): *Entre Tantos: Guía práctica para dinamizar procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad.*

GOBIERNO VASCO (2018): *Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV-DOT* http://www.euskadi.eus/web01-a2lurral/es/contenidos/informacion/dots/es_1165/indice_c.html

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Propuesta de articulación institucional entre la planificación física y la
planificación económica: un enfoque evolucionista y territorial¹

Juan R. Gallego Bono ()*

Josep V. Pitxer ()*

() Departament d'Economia Aplicada, Universitat de València*

RESUMEN

Esta ponencia sostiene que la planificación física (PF) y la planificación económica (PE) pueden ser entendidas como ámbitos de cambio y de innovación interdependientes que se inscriben en diferentes escalas territoriales y temporalidades institucionales. Se define un marco evolucionista donde la PF y PE operan y se articulan a diferentes niveles de abstracción. Con ayuda de este marco se estudian los Pactos Territoriales por el Empleo (PTE) y la evolución de Parc Sagunt. Todo ello en el marco de un enfoque experimental de los problemas y de una gobernanza participativa.

ABSTRACT

This paper argues that physical planning (PF) and economic planning (PE) can be understood as areas of interdependent change and innovation. These areas are inscribed in different territorial scales and institutional temporalities. An evolutionary framework is defined where PF and PE operate and are articulated at different levels of abstraction. With the help of this framework, the Territorial Pacts for Employment (PTE) and the evolution of Parc Sagunt are studied. All this within the framework of an experimental approach to problems and of a participatory governance.

¹ Este trabajo se beneficia del proyecto de investigación "Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de ordenación del territorio comprehensiva en España" (GOBEFTER II), CSO2016-78169-R, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación. También se beneficia del programa Avalem Territori i de la colaboración que en el marco del mismo realizan el SERVEF (Servei Valencià d'Ocupació i Formació), tres universidades valencianas (Universitat de València, Universitat d'Alacant y Universitat Jaume I de Castelló) y los Acuerdos Territoriales por el Empleo.

PALABRAS CLAVE

Planificación económica, planificación física, rutinas, enfoque micro-meso-macro, instituciones

KEYWORDS

Economic planning, physical planning, routines, micro-meso-macro approach, institutions

1. INTRODUCCIÓN

En el ámbito de las ciencias sociales, cada vez más el territorio se entiende como soporte físico de las actividades humanas y como espacio socialmente construido por los actores a través de su interacción. A ello ha contribuido el creciente interés por la consideración de las instituciones en las ciencias sociales, que ha creado numerosos espacios de convergencia entre dichas ciencias en su aprehensión del territorio (Gallego y Pítzer, 2018). Ahora bien, de forma paradójica, cuando se analiza la creciente convergencia entre la Economía y la Geografía (Duranton y Storper, 2006), la cuestión de las relaciones entre la planificación económica (en adelante PE) y la planificación física (en adelante PF) no merece especial atención.

Un problema tradicional para superar esto último es que la PF y la PE han sido consideradas interdependientes pero responsabilidad de instancias distintas. En efecto, mientras que la PF es con frecuencia competencia de las administraciones públicas y actores locales, la planificación económica es tradicionalmente responsabilidad del gobierno central (Haar et al, 1958; Burns, 1964). Pero como ya anticiparan estos últimos autores, los procesos de descentralización política y económica pueden acercar la planificación económica a los niveles regionales o locales. Y también el nivel intermedio (regional) está llamado a jugar un papel cada vez más importante en la PF. Además, como la relevancia de los actores locales, regionales y estatales no es uniforme en todos los territorios, hay que considerar la naturaleza del modelo de desarrollo en cada caso concreto.

Lo importante es que existe un nivel intermedio definido por las regiones con amplio margen de responsabilidad en la PF y en la PE, y en el que podrían aproximarse con provecho ambos tipos de planificación (Burns, 1964; Hall, 1970). Esto permite un tratamiento simétrico de ambos campos de actuación e ir más allá de la concepción de la articulación PF/PE en términos de restricciones mutuas: la dependencia de las PF de los incentivos al desarrollo de actividades económicas (PE) (Burns, 1964:274), o, a la inversa, cómo la disponibilidad de suelo industrial condiciona la atracción de inversiones. Por otro lado, hay voces que defienden la articulación entre PF y PE a través de un marco legal que facilite su coordinación a diferentes escalas de gobierno (Haar et al, 1958). Este énfasis institucional nos parece importante, pero insuficiente.

Partiendo de que la PF y la PE pueden ser abordadas de forma sustancialmente simétrica y que además encuentran en el ámbito regional un espacio importante de confluencia, el presente artículo sostiene la hipótesis siguiente. La PE y la PF pueden ser entendidas como ámbitos de cambio y de innovación interdependientes que se inscriben en diferentes escalas territoriales y

temporalidades institucionales, las cuales definen conjuntamente una arquitectura compleja. Se defiende que la PF y la PE están umbilicalmente unidas a los valores dominantes en cada sociedad porque 1) son estos valores los que determinan cómo se coordinan ambos aspectos y porque 2) los valores integran a la PF y a la PE en una visión y explicación del mundo y del papel de lo físico y de lo económico en el desarrollo socio-económico y humano en general. En definitiva, se defiende que son los valores dominantes sobre las relaciones entre los actores públicos y privados, y entre ellos y el territorio, lo que va a definir la naturaleza de las relaciones entre PF y PE.

Para mostrar la pertinencia de esta hipótesis, el trabajo se organiza como sigue. En la próxima sección se esboza un marco teórico evolucionista donde los cambios en materia de PF y de PE son interpretados como cambios e innovaciones institucionales que operan y se articulan en diferentes escalas y niveles de abstracción. En una tercera sección se mostrará la utilidad de este marco teórico para comprender la interdependencia variable de la PF y la PE en dos casos. De un lado, los Pactos Territoriales por el Empleo (en adelante PTE), como ejemplo de planificación económica valenciana presidida por una gobernanza participativa y experimental. De otro lado, la creación y evolución de Parc Sagunt, para evidenciar la desigual influencia de la PF sobre la PE en función del tipo de territorio y de la naturaleza de la gobernanza y valores dominantes. Estos estudios se apoyan en la realización de un gran número de entrevistas en profundidad durante una o más décadas. Se trata, pues, de una investigación longitudinal, motivada por la preocupación cualitativa y el tiempo largo que anida estos procesos. El trabajo se cierra con unas conclusiones.

2. LAS INSTITUCIONES: ESPACIO GENERAL DE ARTICULACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN FÍSICA Y LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

2.1. La importancia y diversidad de las instituciones

Las instituciones constituyen las reglas del juego de una sociedad (North, 1993). En los campos de la PE y de la PF es habitual atribuir a las instituciones formales, como las leyes emanadas de las iniciativas públicas, la capacidad de modelar el comportamiento humano. Pues bien, estos planteamientos no toman en consideración que el funcionamiento efectivo de las normas legales depende crucialmente de que sean coherentes con un entramado institucional más profundo definido por la estructura económica y de poder y los valores dominantes en una sociedad (Portes, 2010). En el ámbito de la PF, aprehensible a través de la ordenación del territorio (en adelante OT), se han distinguido dos grandes aproximaciones (Farinós, 2015). Una primera, que se corresponde con la perspectiva tradicional de la OT, consistiría en el establecimiento del marco legal, un énfasis en los aspectos materiales de la OT y una gobernanza, entendida como estructura de poder, con un marcado carácter vertical. De otro lado, una segunda perspectiva vendría definida por la Planificación territorial estratégica, donde se pone el énfasis en las “rutinas” (dimensión simbólica) entendidas como “conjunto de condiciones inmateriales que dan contexto a cómo se producen y operan en tales marcos o instrumentos [institucionales]” (Farinós, 2015:322). Si la primera dimensión conceptualiza al territorio como soporte de la actividad económica, la segunda pone el acento en el territorio como una construcción

social (Albrechts, 2015), lo que constituye un importante fundamento de la interdependencia entre PF y PE.

Esta distinción es válida para cualquier política pública. Más importante, la incidencia de las políticas no depende solo del contenido y plasmación legal de dichas políticas sino de la interrelación de las mismas con el comportamiento de los propios actores que se ven concernidos por las mismas. Una interrelación que depende de forma crítica de la naturaleza de la participación en la política pública por parte de dichos actores. De este modo, los poderes públicos únicamente constituyen un actor entre otros en la definición de los cambios e innovaciones en la PF y PE, pero un actor cuyo talante condiciona la orientación y la forma en que se desarrollan y aplican las políticas.

2.2. El carácter estructurador del cambio colectivo (meso) en la articulación regional de la PF y la PE

2.2.1. El cambio socio-económico es un proceso meso

Si seguimos el enfoque micro-meso-macro de Dopfer y Potts (2008), en un sistema económico puede establecerse la distinción entre un ámbito operativo y un ámbito genérico. El orden operativo describe un campo estático definido por un conjunto de instituciones que regulan las actividades productivas en un momento determinado del tiempo. Se trata del objeto de estudio del enfoque neoclásico. Por el contrario, el enfoque evolucionista se preocupa por el orden genérico. Dicho ámbito alberga los procesos de cambio socio-económico que tienen lugar cuando se producen variaciones en un conjunto de reglas o instituciones generales o genéricas, en los ámbitos cognitivo, comportamental, social o tecnológico. Se habla de instituciones genéricas o generales porque no se refieren a un cambio micro, por parte de un actor concreto, sino de un cambio asumido por el conjunto de actores que integran una población. Así, el cambio describe una meso-trayectoria a través de un proceso inicial de creación individual de una regla por un innovador, una segunda fase de adopción de la regla por un número creciente de agentes y una tercera etapa de retención e institucionalización de la misma por el conjunto de la población de agentes. La difusión de estas reglas, que constituyen rutinas organizacionales, cognitivas, tecnológicas y sociales (Dopfer et al, 2004), es vital para que dichas reglas se conviertan en instituciones (Dopfer y Potts, 2008; Radwan y Kinder, 2013; Gallego y Pitxer, 2018).

En la difusión de las meso-reglas van a jugar un papel esencial las comunidades de práctica y las comunidades epistémicas (Wenger, 1991; Gallego y Chaves, 2016; Gallego y Pitxer, 2018). Dichas comunidades son esenciales en los procesos de difusión de las rutinas (que comportan la PF y la PE) porque a) son el vehículo del paso de los procesos individuales a los colectivos y b) porque permiten comprender el enraizamiento territorial del cambio en las rutinas y la interrelación histórica entre el modelo de desarrollo económico y el capital territorial en cada realidad concreta.

2.2.2. Las meso-reglas requieren de regulación por instituciones más generales

El conjunto de las meso-reglas definen un orden macro, integrado por estructuras diferentes. Por esta razón, los cambios en una meso-trayectoria pueden desestabilizar el orden macro al distorsionar los ámbitos (estructurales) de otras meso-reglas (Dopfer y Potts (2008). Desde esta perspectiva, se hace necesario apelar al tipo de instituciones conceptuada por Hayek (2014) y que operarían a un nivel muy alto de abstracción para poder comprender cómo se pueden resolver dichas tensiones. Se trataría de un conjunto de normas, creencias, valores y principios de comportamiento que operan como meta-instituciones que permitirían coordinar las diferentes meso-reglas cognitivas, comportamentales, sociales y tecnológicas porque delimitan los márgenes de variación de las diferentes meso-trayectorias lo que las hace compatibles entre sí (Dopfer y Potts, 2008; Gallego y Pitxer, 2018: 214).

Ahora bien, los cambios en una meso-trayectoria, también constituyen un acicate a un cambio en estos otros ámbitos al redefinir el campo de oportunidades (Gallego y Chaves, 2016). Desde esta perspectiva, un cambio en las rutinas predominantes en la PF (PE) genera procesos de aprendizaje por parte de los actores determinados en el ámbito de la PF (PE) susceptibles de propiciar cambios en estos ámbitos de rutinas.

2.2.3. La política pública desborda el ámbito meso

Según Dopfer y Potts (2008: 94-99) el papel de la política económica consistiría esencialmente en regular el orden meso. Esto significaría que el principal campo de la política pública sería establecer el marco institucional definitorio tanto de la PF como de la PE, al tiempo que establecer un sistema de incentivos que contribuya a generar una dinámica interactiva y cooperativa entre los actores que participan en la PF y en la PE. No obstante, la política económica puede afectar a los comportamientos no sólo por la vía de los incentivos. En primer lugar, la política económica puede propiciar la difusión de ciertos hábitos y rutinas (Becker y Knudsen, 2017) entre el conjunto de la población objetivo. La forma privilegiada de estimular este proceso radica en la articulación entre la temporalidad institucional inmediata asociada a la fijación del marco institucional, y la respuesta, más pausada y dependiente de la estructura económica y de los valores imperantes, que suscita el establecimiento de dicho marco. Pero esto exige considerar la dimensión colectiva de los hábitos y las rutinas (Gallego y Pitxer, 2017), lo que comporta una labor política clave: propiciar la interacción entre actores heterogéneos para suscitar la sensibilización y la difusión de los nuevos hábitos y rutinas. Puede defenderse o reinterpretarse el enfoque experimental (por la vía del abordaje colectivo y participativo de determinados problemas) como una de las formas privilegiadas de concreción de este planteamiento. Para nosotros la labor de sensibilización de la política desborda el ámbito meso al ofrecer un relato de conjunto que compete a los valores, aunque a veces este únicamente asociado al método participativo de abordaje de los problemas.

Es más, especialmente en un contexto de incertidumbre y de heterogeneidad de perspectivas e intereses, avanzando una visión (Witt, 1998 y 2003; Gallego y Pitxer, 2012) la política pública puede contribuir a la sensibilización sobre la

necesidad de operar un cambio en los hábitos o rutinas que puede jugar un papel complementario al del cambio en los incentivos materiales, por ejemplo en materia de PF (Diouidonnat, 2013: 32-33) o de planificación económica. Por tanto, se evidencia nuevamente que el campo de actuación de la política pública desborda la regulación institucional del orden meso para incidir en las propias meta-instituciones (Gallego y Pitxer, 2017). Ahora bien, esto no significa que los actores públicos puedan definir estas meta-instituciones. En efecto, las meta-instituciones son el resultado no intencionado de las interacciones entre una multiplicidad de actores públicos y privados, de forma que constituyen una realidad emergente no anticipable a priori.

2.3. La interdependencia de carácter meso y meta-institucional de la PF y la PE

De lo anterior se infiere que en la PF y en la PE los cambios y las innovaciones van a depender de las actuaciones de los actores públicos y privados en los ámbitos de la conformación de un marco institucional general, de la difusión en el conjunto de los actores del territorio de una serie de nuevas rutinas en dichos ámbitos y de la existencia/conformación de un conjunto de meta-instituciones que coordinen los cambios en estas rutinas, por ejemplo en los ámbitos de la oferta de suelo, de las infraestructuras físicas y de las actividades económicas.

En este marco, una concepción de la PF o PE que la entienda como un proceso de construcción social participativo entre los actores públicos y privados, y de gobernanza multinivel, puede crear las condiciones para impulsar un cambio conjunto de las rutinas en los ámbitos físico o económico. En efecto, la política puede provocar cambios en las meta-instituciones que permitan coordinar e integrar los cambios en las rutinas física y económica. Las meta-narrativas juegan aquí un papel clave porque ofrecen un discurso interpretativo general sobre el sentido de los cambios en marcha. Por ejemplo, meta-narrativas como la competitividad o el desarrollo sostenible van a dar una importancia diferente al interés general y al interés del mercado y a la relación de los diversos aspectos de la planificación física y económica (Boland, 2014). Pero en coherencia con la amplitud y carácter emergente de las meta-instituciones, éstas no son reductibles a meta-narrativas. Desde esta segunda óptica, tanto la PF como la PE constituyen un proceso de difusión y de adaptación efectiva de las prácticas y rutinas de los actores a partir de un marco básico que contemple precisamente la ampliación del margen de actuación de los actores y que propicie el cambio de valores necesario para apoyarlos. Desde esta perspectiva, la “dependencia” que tiene la PF de la PE ya no se limita a la necesidad de tomar en consideración el modelo económico objetivo. Ni tampoco la necesidad de coordinación en una segunda fase de la OT con otras políticas sectoriales (Farinós, 2015) económicas. Lo esencial es que es en el plano socio-económico donde se conforman esencialmente las rutinas, los valores y los principios económicos y sociales que serán determinantes en la OT efectivamente existente, más allá del propio marco legal. De forma simétrica, el desarrollo de las actividades económicas en un territorio se puede ver facilitado (entorpecido) por el tipo de usos del suelo y por la planificación u ordenación territorial que se haya realizado al respecto.

2.4. Gobernanza experimental y participativa: la PE y la PF tienden a integrarse

Lo que resulta interesante es conceptualizar y comprobar empíricamente el tipo de exigencia en términos de OT que se suscita desde los procesos de PE con un enfoque de gobernanza como proceso (como el reclamado por Farinós, 2015). Nuestra hipótesis es que tiene lugar un proceso de ampliación de las “competencias” de actuación de los actores de un determinado ámbito territorial. El abordaje de los problemas económicos con una gobernanza territorial participativa permite a los actores ampliar su agenda de problemas económicos o no económicos susceptibles de ser abordados por los mismos. Así, la OT ya no constituye un condicionante externo de la actividad económica, sino que ahora puede caer dentro de su esfera de influencia.

Ahora bien, también adquieren gran interés las iniciativas proactivas que se desarrollan como consecuencia de la ampliación individual o colectiva de las “competencias” de los actores. De una parte, y en la dimensión individual, cabe albergar la posibilidad de que tenga lugar un cambio interno de la estrategia territorial de los actores públicos, privados y/o mixtos individualmente considerados y que dicha ampliación contemple la toma de posicionamiento y/o la implicación de los mismos en campos relativos a la PF (o, a la inversa a la PE). Por ejemplo, una nueva línea de actuación socio-política por parte de sindicatos y/o patronal, puede llevarles a preocuparse por la oferta y uso del suelo o de las infraestructuras. De otro lado, y en la dimensión colectiva, cuando los diversos actores públicos, privados y/o mixtos ven ampliado su campo de actuación gracias a operar de forma conjunta estimulados por un abordaje participativo y un enfoque experimental de la PE o de la PF, cabe esperar que tenga lugar un proceso de aprendizaje susceptible de generar voluntades para extender a los otros campos (PF o PE) la experiencia en la cooperación adquirida en uno de estos campos. Esta segunda dimensión es esencial en nuestro planteamiento. Por ejemplo, el interés de algunos actores en el marco de los PTE por la OT a veces se suscita porque a través de un proceso esencialmente ciego de aprendizaje, dichos actores locales descubren que la dotación o la política de suelo actual y/o las infraestructuras existentes, constituyen un obstáculo para el desarrollo de políticas de empleo o de desarrollo socio-económico. En este marco, la OT podría ser un instrumento para reforzar políticas actuales o incluso un nuevo ámbito de partenariado y de iniciativas entre los actores locales. Además, un abordaje experimental de los problemas obliga a los actores a pensar en las interrelaciones existentes entre la PF y la PE, lo que conduce a un progresivo cambio cultural ligado a la paulatina adopción de una perspectiva integral territorial de los aspectos organizativos, socio-económicos, físicos y culturales..

2.5. Propuesta de delimitación de diferentes temporalidades institucionales en la PF y en la PE

Del juego de diferentes enfoques (Farinos, 2015) o temporalidades institucionales de la política (Gallego y Pitxer, 2017), se infiere la existencia de una temporalidad/enfoque relativamente inmediata (la ley o el marco legal) y otras de más largo plazo (rutinas individuales y colectivas, valores, principios, etc.). De lo cual deriva que los dos grandes estilos, tradicional y estratégico que se pueden

distinguir tanto en la PF (Farinós, 2015) como en la PE, también suponen en gran medida dos momentos necesarios que implican dos temporalidades institucionales diferentes.

Por otra parte, los ámbitos de gobernanza que se ven implicados en estos procesos son tan amplios y complejos, que el impulso de los actores públicos regionales a la organización y cooperación de los actores públicos, privados y mixtos locales no basta para desencadenar el proceso. Han de tener lugar cambios en las instituciones de movimiento lento también en todos los ámbitos de la gobernanza implicados. Así, es esencial que se forje entre los actores locales la voluntad de cooperar, y también es necesario operar cambios en la organización y la agenda social y territorial de los actores públicos y privados, o la propia relación entre las administraciones públicas que definen el marco (UE, marco nacional y regional) y los actores que lo aplican efectivamente.

Tabla 1. Temporalidades institucionales en las planificaciones física y económica

| | Planificación física y/o planificación económica |
|--|---|
| Temporalidad inmediata (establecimiento del marco legal) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Marco legal ▪ Instituciones formales |
| Temporalidad intermedia (generación y difusión de los cambios e innovaciones) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo de una meso-trayectoria. ▪ Generación y difusión de nuevas rutinas ▪ Instituciones formales e informales |
| Temporalidad larga y profunda (reorganización, coordinación de los actores y esbozo proyecto colectivo) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Meta-instituciones ▪ Principios y valores ▪ Instituciones formales e informales |

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 1 sintetiza los diferentes ámbitos/temporalidades institucionales de cuya articulación depende la naturaleza de (y la relación entre) la PF y la PE. Si es la dinámica asociativa entre elementos distintos la que confiere el carácter genuino a lo social (Latour, 2008), es también esta dinámica asociativa la que opera la transición y la articulación entre diferentes temporalidades. Por ejemplo, la gobernanza experimental y el aprendizaje por monitoreo (Sabel, 1996; Sabel y Zeitlin, 2011) en los diferentes ámbitos y esferas puede generar un espacio institucional relacional (Gallego y Pitxer, 2017) que opere esta transición. Y ello porque tiene la capacidad de construir nuevas comunidades de práctica entre profesionales de diferentes organizaciones y/o actores. Y porque, además, genera una confianza, una perspectiva compartida y un reforzamiento del sentido de pertenencia entre actores y nuevas identidades (Albrechts, 2015:519) que le permite integrar los elementos humanos y no humanos, económicos y físicos.

Por otra parte, el enfoque experimental pone en relación a actores heterogéneos en la construcción de una red a través de su interacción. Ello propicia el cambio en la identidad de los actores que se define en dicha interacción (Latour, 2008). Como estos actores forman parte de otras redes de actores, este proceso genera nuevas redes de innovación que transforman continuamente la identidad de estos actores vía la conformación de una gobernanza experimental en diferentes ámbitos. Desde esta perspectiva, la PF o la PE se articulan a través de una visión, de un impulso público y de un eventual enfoque experimental y participativo (tanto en el ámbito político como técnico). La política pública no solo se convierte así en un vehículo de generación de nuevas rutinas (meso-instituciones) de la PF y de la PE, sino en una esfera capaz de propiciar la generación de una meta-narrativa y de estimular cambios en las meta-instituciones que operan a un nivel más

general, se inscriben en una temporalidad más larga y coordinan las diferentes rutinas.

3. LA INTERDEPENDENCIA ENTRE PF Y PE

3.1. Introducción

Desde una perspectiva territorial, el análisis de la PF y la PE nos remite a distintas escalas espaciales en las que se toman decisiones que atañen a estos ámbitos de la realidad física y socio-económica. Cuanto menos, en el actual estado autonómico, debemos incorporar tres escalas que de acuerdo con la proximidad al territorio son la local (un municipio o una agrupación de estos), la autonómica y la supraautonómica (el gobierno central, acompañado de las instituciones europeas o de acuerdos internacionales). A su vez, será fundamental el protagonismo adquirido por cada uno de los tres niveles, así como el tipo de relaciones existente entre los mismos, esto es, el tipo de gobernanza. Algo que debe completarse con el carácter más o menos participativo del proceso de elaboración de las políticas públicas adoptadas en los tres niveles.

Todo lo anterior se completa con la existencia de distintos departamentos o áreas en cada uno de los niveles de gobierno. Lo más habitual es que las competencias en materia de PF y las de PE estén adscritas a departamentos distintos, algo que dificulta el avance hacia la articulación entre ambos tipos de planificación (o intervenciones públicas) y, por tanto, hacia el diseño y ejecución de políticas de carácter más integral.

A la vista de estas consideraciones, los elementos en juego de cara a una territorialización efectiva de las políticas (las socio-económicas y las de ordenación del territorio en su acepción más material), en el sentido de diseñar unas políticas ajustadas a las necesidades y particularidades de los territorios, tienen que ver con el grado de coordinación alcanzado en las tres vertientes señaladas: la coordinación vertical entre las distintas escalas espaciales en juego, la coordinación horizontal en el seno de cada una de las escalas entre los distintos departamentos de cada una de las administraciones públicas y, por último, la coordinación entre los principales actores implicados en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

El modelo tradicional de elaboración de las políticas socioeconómicas se ha caracterizado por una coordinación vertical de carácter jerárquico. A su vez, esto se acompaña de una nula o muy débil articulación entre este ámbito de las políticas y el de la ordenación del territorio en su acepción más física. Por último, la participación de actores sociales u otros actores directamente implicados en las políticas no siempre ha tenido lugar, y cuando ha ocurrido por lo general se ha decantado hacia los niveles superiores de gobierno.

La superación de este modelo tradicional requiere de cambios institucionales, tanto los de temporalidad inmediata (cambios legales y de instituciones formales) como sobre todo los de mayor recorrido (relativos a la generación y difusión de nuevas rutinas, principios y valores). Son cambios difíciles de alcanzar, pero pueden surgir e incluso ser alimentados desde las propias políticas públicas. Para ilustrar esta cuestión analizaremos dos casos del País Valenciano. En primer

lugar, la experiencia de los Pactos y Acuerdos Territoriales por el Empleo, desarrollada desde principios del siglo actual. En segundo lugar, el caso de Sagunto, un área de antigua industrialización duramente afectada por el ajuste industrial en la crisis de los años setenta y ochenta del siglo pasado.

3.2. Metodología y fuentes de información

En ambos casos objeto de análisis (esto es, los PTE y el caso de Sagunto), la información deriva de una investigación desarrollada por parte de los autores de este texto a lo largo de los últimos años. Ambos autores han analizado minuciosamente la experiencia de los PTE desde hace una década, adoptando una metodología de carácter cualitativo consistente en la realización de entrevistas en profundidad a los diversos actores implicados en la iniciativa. A su vez, desde mediados de 2016 los autores han sido parte integrante del equipo conformado por personas pertenecientes a tres universidades públicas valencianas que ha prestado asesoramiento a los acuerdos territoriales de empleo (PTE) en colaboración con el servicio autonómico de empleo (Labora). Por su parte, el caso de Sagunto ha sido abordado a lo largo de las últimas tres décadas, también a través de una metodología cualitativa similar a la anterior. Lógicamente, el análisis de los estudios existentes sobre la materia, así como de la información estadística disponible han alimentado también la investigación realizada.

3.3. Pactos y Acuerdos Territoriales por el Empleo. Un ejercicio de PE que puede desembocar en una cierta articulación con la PF

Los PTE constituyen una fórmula de elaboración de políticas públicas que presentan la triple característica de: a) el ámbito espacial de las mismas es local, esto es, inferior al autonómico y al provincial, por lo general referido a una agrupación de municipios; b) los contenidos de las políticas son de carácter socioeconómico, principalmente vinculadas a las políticas activas de empleo, aunque en ocasiones adoptan una perspectiva más integral en coherencia con un enfoque amplio de desarrollo territorial; y c) el diseño (y menos frecuentemente también la ejecución) se define a través de una participación efectiva de un conjunto de actores locales, principalmente poderes públicos, sindicatos y asociaciones empresariales del territorio. Podemos por tanto considerar que se trata de una iniciativa perteneciente a la PE a escala territorial o, cuanto menos, a las políticas económicas y laborales a esta escala. De ahí que tiene sentido que nos planteemos en qué medida con el tiempo este ejercicio de PE puede desembocar en, o bien acompañarse de, una cierta articulación con la PF.

Es sabido que en el Estado español los gobiernos locales disponen de una escasa capacidad de intervención en materia socioeconómica. Y esto es algo que se ha visto agravado tras la reforma local recentralizadora de finales de 2013. En este marco, tanto el origen de la iniciativa de los PTE a principios del siglo actual, como las etapas por las que atraviesa el desarrollo de la misma, vienen definidas por el mayor o menor impulso recibido desde el gobierno autonómico (con el concurso del resto de niveles superiores de gobierno). De hecho, existe una primera etapa entre 2001 y 2011 en la que de manera progresiva se constituyen PTE en diversos territorios del País Valenciano, sin llegar a cubrir la totalidad de la comunidad autónoma. Las ayudas y el impulso desaparecen en 2012 con las políticas de recortes, y ante un gobierno autonómico que no acababa de creerse

la territorialización de las políticas socioeconómicas. Tras las elecciones de mayo de 2015, con un gobierno más convencido de las bondades de esta territorialización de las políticas, se retoma el estímulo a los PTE con una filosofía diferente.

Puesto que se trata de una iniciativa surgida a estímulo de la Unión Europea, mediante unas ayudas que ha gestionado y gestiona la Generalitat Valenciana, la propia normativa reguladora de las ayudas ya define el tipo de programas territoriales que podrán ser financiados por las mismas: fomento del empleo, inserción laboral, promoción de actividades económicas, desarrollo local, etc. Ahora bien, como se aprecia en los PTE con una vida más larga (los de más tradición), con el paso del tiempo se amplía el número de objetivos a abordar, al tiempo que gana protagonismo el avance hacia un desarrollo de carácter más integral. Algo que con frecuencia conducirá a traspasar los límites de la PE para adentrarse en el terreno de la PF (preocupación por determinadas infraestructuras, preocupación por los usos del suelo, etc.).

Por la propia definición de la iniciativa, entre las características generales también se recoge una participación de actores públicos y no públicos en la definición de las políticas. Y lo contemplado en la normativa es que cuanto menos se trate de una participación de carácter tripartito. Ahora bien, la participación no es solo una forma de elaboración de las políticas sino que también aparece como uno de los resultados alcanzados. Concretamente, entre los mismos cabría destacar la superación de conflictos, la cooperación para el desarrollo de nuevos proyectos, la adopción de un enfoque integral o el avance hacia una verdadera política socioeconómica comarcal.

A partir de lo ocurrido en el período 2001-2011 podemos concluir que en aquellos pactos en los que la participación ha sido más intensa y en los que el avance hacia una perspectiva más integral del desarrollo ha sido más decidida, es donde se han adoptado nuevos proyectos y donde ha tenido lugar una incursión hacia ámbitos propios de la PF. El análisis del Acuerdo de l'Horta Nord (PACTEM NORD) y del de la Ribera (PATER) permiten constatar lo que acabamos de mostrar.

Así pues, además de que no todos los territorios han tenido la misma capacidad para avanzar en la territorialización de las políticas socioeconómicas, en la participación y en el enfoque integral de las mismas, tampoco todos podrán afrontar del mismo modo el fin de las ayudas y el apoyo a partir de 2012. En este período, únicamente unos pocos territorios en los que se ha progresado más en las instituciones de temporalidad de medio y largo alcance lograrán capear, no sin dificultades, el temporal. Con todo, tras las últimas elecciones autonómicas y locales de 2015 tiene lugar un cambio en el gobierno de la Generalitat Valenciana. El nuevo gobierno de izquierdas (en el que participan el PSPV y Compromís, y que cuenta con los apoyos de Podemos), a pesar de las dificultades presupuestarias, instrumenta un cambio de rumbo sustancial con impacto muy positivo en los PTE.

De manera directa, en el ejercicio 2016 se recupera la experiencia de los PTE con vocación de extenderla al mayor número posible de comarcas y territorios del País Valenciano. Esto se instrumenta mediante la recuperación de una orden

renovada de PTE (instituciones de temporalidad inmediata), acompañada de una cierta dotación presupuestaria dirigida a la realización de diagnósticos socioeconómicos en los territorios, así como a la financiación de proyectos experimentales en los campos tradicionales de trabajo de los PTE. Se trata de un primer paso hacia la elaboración de estrategias territoriales socioeconómicas, si bien las limitaciones presupuestarias no permiten conseguir un gran impacto en el corto plazo. Con todo, este primer paso se acompaña de un progresivo cambio en las instituciones de temporalidad más larga en el plano autonómico. Un cambio en los valores, donde se prima el avance hacia unas políticas de carácter más integral (algo perceptible tanto en las políticas de PF como en las de PE), acompañado de un intento de cambio de modelo económico que obliga a ir más allá de lo estrictamente económico (y, por tanto, a buscar vías de articulación entre la PF y la PE) (IVIE, 2018), así como de un impulso a la territorialización de las políticas que se concreta en la aprobación de una ley de mancomunidades en septiembre de 2018, en la elaboración de planes territoriales en el campo de la ordenación del territorio y en una mayor sensibilidad territorial en general. Esta mayor sensibilidad territorial resulta claramente perceptible en el quehacer de los servicios autonómicos de empleo (Labora) mediante su apuesta por los PTE en el marco del plan Avalem Territori . Y esto último no es ajeno a la incorporación a la administración autonómica de técnicos con una trayectoria probada en los territorios en la primera etapa de los PTE.

El resultado de esta nueva dinámica de trabajo es un impulso desde el ámbito autonómico a la territorialización de las políticas socioeconómicas, una creciente articulación entre PE y PF también en este ámbito autonómico, y el inicio de la recuperación de las estructuras territoriales (locales) de definición y gestión de políticas socioeconómicas de carácter participativo. En esta última vertiente, aquellos territorios con mayor experiencia y en los que ha tenido lugar un cambio institucional concretado en el desarrollo de un sentimiento de pertenencia territorial y en el convencimiento de las bondades de implementar políticas territoriales, así como con mayores capacidades para adoptar estas políticas, serán los que mayor provecho obtendrán y mayor velocidad de avance alcanzarán en esta segunda etapa (la iniciada en 2016). A este respecto, si bien un buen número de comarcas se han acogido en el marco de los PTE a las ayudas para desarrollar proyectos experimentales ajustados a las necesidades locales, la riqueza y complejidad de los proyectos desplegados por algunas de las comarcas de mayor tradición destaca sobre el resto, lo que se explica por la conformación en estos territorios de un marco institucional propicio en el campo de las instituciones de mayor alcance temporal.

3.4. Sagunto: la articulación entre PF y PE en un área de antigua industrialización y la necesidad de articular diferentes temporalidades institucionales

La decisión del empresario vasco Ramón de la Sota y Llano de desarrollar instalaciones minero-siderúrgicas en las primeras décadas del siglo XX en la costa valenciana, desencadenaron la creación ex-novo del núcleo de población del Puerto de Sagunto, dentro del municipio de Sagunto. En este núcleo, la oferta y el desarrollo del suelo siempre estuvo supeditado a las exigencias del desarrollo de las actividades productivas y al propio uso del suelo y del espacio como instrumento de segregación social, como así lo evidenció el desarrollo de los

chalets de la ciudad jardín del Puerto de Sagunto para uso exclusivo de los directivos e ingenieros de la siderurgia (Gallego y Nácher, 1996).

Con la decisión en 1970 de construir la IV Planta Siderúrgica Integral en Sagunto se puso en marcha un importante proceso de expropiaciones de tierras de cultivo que abarcaban una gran extensión, en coherencia con la grandiosidad industrial de las instalaciones proyectadas. Como consecuencia de la crisis económica y la reestructuración siderúrgica, únicamente se desarrollaría la primera fase de la IV Planta, con la puesta en funcionamiento del tren de laminación en frío en 1976.

En el mismo momento en que tenía lugar el proceso de reconversión y de reindustrialización de los años 80 del siglo XX, también se agotó el plazo que tenía Altos Hornos del Mediterráneo para dedicar los terrenos que había expropiado al objeto de interés social que había justificado/motivado la expropiación: la realización del proyecto de la IV Planta. A la vista de la situación, la Generalitat Valenciana y la Administración Central optaron por comprar los derechos de reversión a los antiguos propietarios de los terrenos expropiados, esto es, les compraron el derecho a ejercitar la recompra de sus antiguos terrenos.

Se reunió así una gran extensión de suelo, en total unos 8 millones de metros cuadrados, que era susceptible de albergar nuevas (en particular, grandes) empresas. Esto suponía una de las mayores reservas de suelo industrial público de todo el Mediterráneo (Tomás Carpi y Gallego, 1995). Es así como se creó Parc Sagunt en 2002, que contemplaba la oferta de buena parte del suelo indicado en dos fases.

Este ejercicio de planificación física, iba a tropezar, sin embargo, con una escasa coordinación del proceso con la planificación económica. Aunque, vistas las cosas más despacio, lo más preocupante era que los planes políticos (especialmente del gobierno regional), tanto en términos de PF como de PE, chocaban frontalmente con las instituciones de movimiento lento, esto es, con la realidad socio-económica local y regional en términos más estructurales.

En un clima de euforia, el gobierno autonómico (de corte conservador) prometió a principios-mediados de los años 2000 la creación en Parc Sagunt de 30.000 empleos. Las enormes expectativas de generación de empresas y empleo que suscitó este anuncio, proporcionaron el caldo de cultivo para algunas decisiones del gobierno local de mediados de los años 2000 (tripartito de izquierdas). Se trata en especial de un ejercicio de planificación física, paralelo (aunque ligeramente posterior en el tiempo) al realizado por los gobiernos autonómico y central, concretamente en la urbanización de una gran cantidad de suelo, con vistas supuestamente a posibilitar la construcción en el municipio de Sagunto de un número de viviendas capaz de albergar a una población adicional de más de 40.000 personas. Ni que decir tiene que el problema de falta de realismo y de coordinación económica del proyecto de Parc Sagunt se transmitió de lleno a este gran proyecto de urbanización del municipio, expresión desproporcionada de la burbuja especulativa.

Se proyectaron muchas viviendas que no se llegaron a construir, pero no solo ni fundamentalmente por la crisis económica y el pinchazo de la burbuja

especulativa, sino por la muy escasa ocupación de Parc Sagunt. Un motivo fundamental para explicar esto último fue que la PF (de Parc Sagunt) no se combinó con una planificación económica del mismo. Lo que pretendemos significar con ello es que no se realizó la labor de persuasión y de generación de una meta-narrativa apropiada por parte en especial del gobierno regional que fuese acorde con la importante oferta de suelo industrial (PF). La única PE que se realizó fue la propia PF, porque se pensaba que a partir de la oferta de suelo en Parc Sagunt la actividad económica se generaría poco menos que automáticamente. Es más, la persuasión “pro-industrial” no podía ser efectiva y tener éxito porque entraba en contradicción con una meta-narrativa que ensalzaba los comportamientos especulativos (asociados al sector de la construcción) y, cuanto menos implícitamente, denigraba la actividad industrial al igual que cualesquiera otras actividades productivas que ofreciesen bienes comercializables y, por consiguiente, muy sujetos a la competencia internacional, frente a la mayor protección del sector de la construcción. Esto nos lleva directamente a reparar en la importancia crucial de los valores en la coordinación entre la PF y la PE.

CONCLUSIONES

Los dos casos estudiados revelan la importancia crucial de dos elementos en la eficacia de las políticas públicas: el papel activo de los gobiernos locales junto a una adecuada coordinación entre distintos niveles de gobierno, de un lado, y los cambios institucionales de largo alcance en las distintas escalas espaciales, de otro. Uno y otro conducirán a la apuesta por unas políticas más integrales y, por ende, a una creciente articulación entre la PE y la PF.

El repaso a lo acontecido a los PTE muestra que no todos los territorios han avanzado en igual medida en la territorialización de las políticas socioeconómicas, y más concretamente en la conformación de estructuras con capacidad para definir y gestionar políticas participativas. Y, lo que es más, los procesos de gobernanza participativa en el territorio además de tener la capacidad de ir creando nuevas rutinas en algunos ámbitos en los que actúan (meso-trayectorias), también son susceptibles de impulsar y propiciar un cambio en los valores mismos que regulan las relaciones entre actores y entre diferentes meso-trayectorias. Y, evidentemente, en el caso de comarcas en las que los actores comparten un fuerte sentido de pertenencia todos estos procesos tienen lugar con mayor facilidad y naturalidad.

Además, tan importante como los cambios en las rutinas, en los valores y en el sentimiento de pertenencia de los actores territoriales, es el cambio de valores y el impulso desarrollados desde el gobierno autonómico en la última legislatura iniciada en 2015. Sin este estímulo y apuesta por la territorialización de las políticas, los avances de los últimos años hubiesen sido de escasa entidad.

Por su parte, lo que vuelve interesante el caso de Sagunt, dado el enfoque que defendemos, es que el problema mayor ha radicado seguramente en la falta de cooperación entre las administraciones autonómica y central, no sólo para finalizar efectivamente la construcción del parque, sino para escenificar su apoyo al nuevo desarrollo industrial y terciario de Sagunto en base a Parc Sagunt. Y en este punto no existía únicamente un problema de cambio de rutinas en las

relaciones entre administraciones públicas para lograr una mejor articulación entre PF y PE. Existía un problema fundamental de credibilidad en cuanto a la existencia de una apuesta efectiva por la industria, en el contexto de una meta-narrativa y unos valores que ensalzaban la confluencia del beneficio de mercado y la rentabilidad social (empleo, efecto riqueza, etc.) asociada al modelo especulativo basado en la construcción.

Esto nos ayuda a entender que lo que ha cambiado en los últimos tiempos no es sólo la alineación de los intereses políticos locales y autonómicos, o la capacidad para forzar una cooperación con la administración central, sino el fuerte compromiso con Parc Sagunt de la administración autonómica como elemento esencial para construir una nueva meta-narrativa industrialista ante los problemas de desindustrialización de la economía valenciana. Sagunt deviene esencial para quebrar la meta-narrativa y los valores asociados a la especulación urbanística. Y lo que subyace a todo esto no es únicamente la visión de Puig sino también la visión de Roig (President de la Generalitat el primero y empresario de la distribución comercial el segundo).

En los dos o tres últimos años se ha producido la alineación de los intereses políticos de los gobiernos de Sagunto y de la Generalitat Valenciana (ambos de coalición), para tratar de arrancar del gobierno central el desbloqueo de las obras pendientes para la finalización de Parc Sagunt. Todo ello facilitado por la participación de la Autoridad Portuaria de Valencia, participada mayoritariamente por la Generalitat Valenciana, con intereses en el puerto comercial de Sagunto (que está integrado junto con los puertos de Valencia y Gandía en la Autoridad Portuaria de Valencia) y en Parc Sagunt. El hecho de que la gran empresa de distribución Mercadona esté interesada en instalar su centro de distribución general logístico, comprando varias parcelas en Parc Sagunt con este propósito, ha sido fundamental para explicar dicho desbloqueo de las obras del parque y el interés creciente por otras empresas industriales y logísticas por instalarse en Sagunto (Gallego, 2017).

Las dos experiencias analizadas muestran el interés de plantear conceptualmente las relaciones entre PF y PE como dos ámbitos interdependientes de cambio e innovación a nivel meso-económico. Ahora bien, se trata de dos ámbitos que dependen críticamente del tipo de meta-instituciones que predominen en la sociedad (territorio) que sea el caso, porque es en este ámbito más profundo donde se juega la aplicación y el alcance efectivo de la PF y PE, así como de las relaciones entre una y otra. Máxime cuando esta PF y esta PE se entienden como rutinas que se generan a través de la práctica (Radwar y Kinder, 2013). A su vez, ambas experiencias muestran la necesaria coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBRECHTS, L. (2015): "Ingredients for a more radical strategic spatial planning". *Environment and Planning A*, 42(3), pp. 510-525.
- BECKER, M. C. & KNUDSEN, T. (2017). "Heterogeneity of habits as a foundation for Schumpeterian economic policy". *Journal of Evolutionary Economics*, 27(1), pp. 43-62.

- BOLAND, P. (2014): "The relationship between spatial planning and economic competitiveness: the 'path to economic nirvana' or a 'dangerous obsession'?". *Environment and Planning A*, 46(4), pp. 770-787.
- BURNS, L.S. (1964): "The relationship between physical and economic planning". *The Town Planning Review*, 34(1), 269-284.
- DIODONNAT, M. (2013): *Mobility flows in the Marseille Metropolitan Area*, Institut de la Méditerranée. Disponible online (<http://www.ins-med.org/wp-content/uploads/2013/08/Mobility-flows-Marseille-metropolitan-area1.pdf>) [Consultado el 18 de abril de 2018]
- DOPFER K, FOSTER J, POTTS J (2004): "Micro-meso-macro". *Journal of Evolutionary Economics*, 14(3), pp. 263-279.
- DOPFER, K. & POTTS, J. (2008): *The General Theory of Economic Evolution*, Routledge, Londres y Nueva York.
- DURANTON, G. y STORPER, M. (2006): "Agglomeration and growth: a dialogue between economists and geographers". *Journal of Economic Geography*, 6 (1), pp. 1-7.
- FARINÓS, J. (2015): "La administración y gestión del territorio como potencialidad para el buen gobierno", en SERRANO, A. (Coord.) y FARINÓS, J. (Ed.): *Planificación y patrimonio territorial como instrumentos para otro desarrollo*, Publicacions de la Universitat de València, València, pp.321-334.
- GALLEGO, J. R. y PITXER, J. V. (2012): "La Economía política de la concertación social territorial en España y la inclusión/exclusión de la economía social en un contexto de crisis. Análisis especial de los Pactos Territoriales en el País Valenciano". *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 76, pp. 127-157.
- GALLEGO, J.R. (2017): "Las bases actuales del desarrollo regional y el futuro de la industria de Sagunto: La impronta de la siderurgia". *Braçal. Revista del Centre d'Estudis del Camp de Morvedre*, 56-57, pp. 15-33.
- GALLEGO, J.R. y CHAVES, R. (2016): "Innovation cooperative systems and structural change: An evolutionary analysis of Anecoop and Mondragon cases". *Journal of Business Research*, 69(11), pp. 4907-4911.
- GALLEGO, J.R. y NÁCHER, J (1996): "Territorialización de base industrial: El caso del Puerto de Sagunto". *Sociología del Trabajo*, 26, pp. 81-104.
- GALLEGO, J.R. y PITXER, J.V. (2017): "La política económica territorial o la articulación institucional de diferentes actores, escalas y temporalidades institucionales", en BONO, E. y SÁNCHEZ, A. (Eds): *Política económica frente al neoliberalismo: ensayos en homenaje a Juan Antonio Tomás Carpi*, València, Tirant lo Blanch, València, pp. 149-161.
- GALLEGO, J.R. y PITXER, J.V. (2018): "Reinterpretando el desarrollo territorial: Una nueva visión desde la Economía", en FARINÓS, J. (Coord) y PEIRÓ, E. (Eds): *Territorios y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del Territorio en el siglo XXI*, Tirant lo Blanch, València, pp.191-233.
- HAAR, C.; HIGGINS, B. & RODWIN, L. (1958): "Economic and Physical Planning: Coordination in Developing Areas". *Journal of the American Institute of Planners*, 24(3), pp. 167-173. DOI: 10.1080/01944365808978275.
- HALL, P. (1970): "The relationship between physical and economic planning". *The Geographical Journal*, 136(1), pp. 12-15. DOI: 10.2307/1795678.
- HAYEK, F.A. (2014): *La fatal arrogancia: Los errores del socialismo. Obras Completas*, Vol, 1, Unión Editorial, Madrid. (VO 1988).
- IVIE (2018): *Plan de Acción para la Transdormación del Modelo Económico Valenciano 2027*, Generalitat Valenciana - Conselleria d'Hisenda i Model

- Econòmic, València. Disponible online ([http://www.hisenda.gva.es/documents/164158153/165793343/Plan+de+Acci%C3%B3n+Modelo+Econ%C3%B3mico+\(CAS\)/f8109b12-61f5-44ff-8bdd-2a86a3c7d586](http://www.hisenda.gva.es/documents/164158153/165793343/Plan+de+Acci%C3%B3n+Modelo+Econ%C3%B3mico+(CAS)/f8109b12-61f5-44ff-8bdd-2a86a3c7d586)) [Consultado el 18 de enero de 2019]
- LATOURET, B. (2008): *Re-ensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*, Manantial, Buenos Aires. (V.O. 2005).
- NORTH, D. C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- PORTES, A. (2010): *Economic Sociology: A Systematic Inquiry*, Princeton University Press, Princeton y Oxford.
- RADWAN, L. & KINDER, S. (2013): "Practising the diffusion of organizational routines", *Environment and Planning A*, 45(10), pp. 2442-2458.
- SABEL, C. F. & ZEITLIN, J. (2011): "Experimentalism in Transnational Governance: Emergent Pathways and Diffusion Mechanism", Presentado a la «Global Governance in Transition», conferencia anual de la International Studies Association, Montreal, March 16-19. Disponible online ([http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/experimentalismintransnationalgovernancelSApaper%20\(2\).pdf](http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/experimentalismintransnationalgovernancelSApaper%20(2).pdf)). [Consultado el 10/04/2014].
- SABEL, C.F. 1996. "El aprendizaje a través del monitoreo: Los dilemas de la política económica regional en Europa", en OCDE (ED.): *Redes de empresas y desarrollo local. Competencia y cooperación en los sistemas productivos locales*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París, pp. 25-57.
- STORPER, M. & SCOTT, A.J. (2009): "Rethinking human capital, creativity and urban growth", *Journal of Economic Geography*, 9 (2), pp. 147-167.
- TOMÁS CARPI, J.A. y GALLEGO, J.R. (1995). Reconversión siderúrgica y reindustrialización en Sagunto: un enfoque evolucionista. Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, València, Mimeo.
- WENGER, E. (2001): *Comunidades de práctica*, Paidós, Barcelona.
- WITT, U. (1998). "Imagination and leadership – The neglected dimension of an evolutionary theory of the firm". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 35 (2), pp. 161-177.
- WITT, U. (2003): "Economic policy making in evolutionary perspective". *Journal of Evolutionary Economics*, 13, pp.77-94.

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

La cartografía social como herramienta metodológica de ordenación y gestión. Una experiencia de trabajo con comunidades étnicas de La Guajira Colombiana

*Alcides Rafael Daza Daza**

*Alexis Carabalí Angola***

**Ingeniero Ambiental y doctorando en Desarrollo Sostenible, Docente Investigador de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de La Guajira*

***Antropólogo y Doctor en Antropología, Docente Investigador de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de La Guajira*

RESUMEN

La cartografía social es un instrumento que permite comprender la forma como los grupos indígenas conciben su territorio y la manera en que estos se relacionan con el medio ambiente. El artículo plantea mediante una metodología participativa conocer los usos, las actividades ancestrales y las diferentes posiciones que tiene la etnia Wayuu sobre su espacio geográfico. El análisis realizado deja ver que el uso de mapas sociales como metodología para la recolección de información, permite no solo la generación de espacios de reflexión, diálogo y empoderamiento por parte de las comunidades, sino que aporta insumos para la elaboración de estrategias de manejo.

ABSTRACT

Social cartography is an instrument that allows us to understand how indigenous groups conceive their territory and how they relate to the environment. The article proposes through a participatory methodology to know the uses, the ancestral activities and the different positions that the Wayuu ethnic group has over its geographic space. The analysis made shows that the use of social maps as a methodology for the collection of information, allows not only the creation of spaces for reflection, dialogue and empowerment on the part of the communities, but also provides inputs for the development of management strategies.

PALABRAS CLAVE

Cartografía social, Etnia, Wayuu, Territorio, Mapas sociales

KEYWORDS

Social Cartography, Ethnicity, Wayuu, Territory, Social Maps

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo se deriva del macro proyecto aprobado por COLCIENCIAS N° 114574859311 titulado “lineamientos para el ordenamiento territorial costero marino del departamento de La Guajira desde la diversidad cultural” y pretende mostrar los avances parciales relacionados con los aspectos metodológicos desarrollados en la construcción de mapas con cartografía social en territorios ocupados por la etnia Wayuu.

La cartografía social, desde el sentido más práctico es una metodología fundamentada en las técnicas de investigación cualitativa, basada en el desarrollo de mapas elaborados a partir de la percepción que los grupos focales tienen de su territorio, plasmado mediante el consenso participativo. Adicional a esto, debido a la complejidad que se presenta en plasmar el conjunto de información recolectada en los planos diseñados, se hace necesario al momento de su análisis la explicación hablada y en ocasiones escrita para una mejor interpretación. Los mapas son considerados por algunos autores como elementos inacabados, producto de la diversidad de sucesos que permanentemente ocurren en un espacio geográfico (Diez y Rocha, 2016; Valderrama, 2013).

Partiendo de lo anterior, el artículo en mención se deriva de un proceso investigativo en construcción que se encuentra abierto a cambios para su mejora, no solo en los aspectos metodológicos; sino también, en su parte de ejecución. Por tal motivo, el texto que se expone pretende ser un aporte que podrá ser perfeccionado y replicado en nuevas investigaciones relacionadas con la cartografía social en comunidades indígenas.

2. METODOLOGÍA

2.1. Área de estudio

La zona objeto de estudio se localiza en el extremo norte de Colombia, limitando al norte con el mar Caribe, al sur con el departamento del Cesar, al este con el mar Caribe y Venezuela y al oeste con el mar Caribe y el departamento del Magdalena (Gobernación de La Guajira, 2011). En lo que respecta a las actividades de campo, se trabajó en el municipio de Uribe con las comunidades de Puerto López, Wuarpana, Topia, Parajimarú, Punta Espada, Cabo de la Vela, Soluipa, Cardón y Carrizal. En la jurisdicción de Manaure se contó con la cooperación de los grupos indígenas del casco urbano de Manaure, Mayapo y El Pájaro. En el distrito de Riohacha se ejecutaron actividades en las poblaciones del Ahumao 1, Camarones y Perico (Grupo de investigación Territorios Semiárido del Caribe, 2018a). Figura 1.

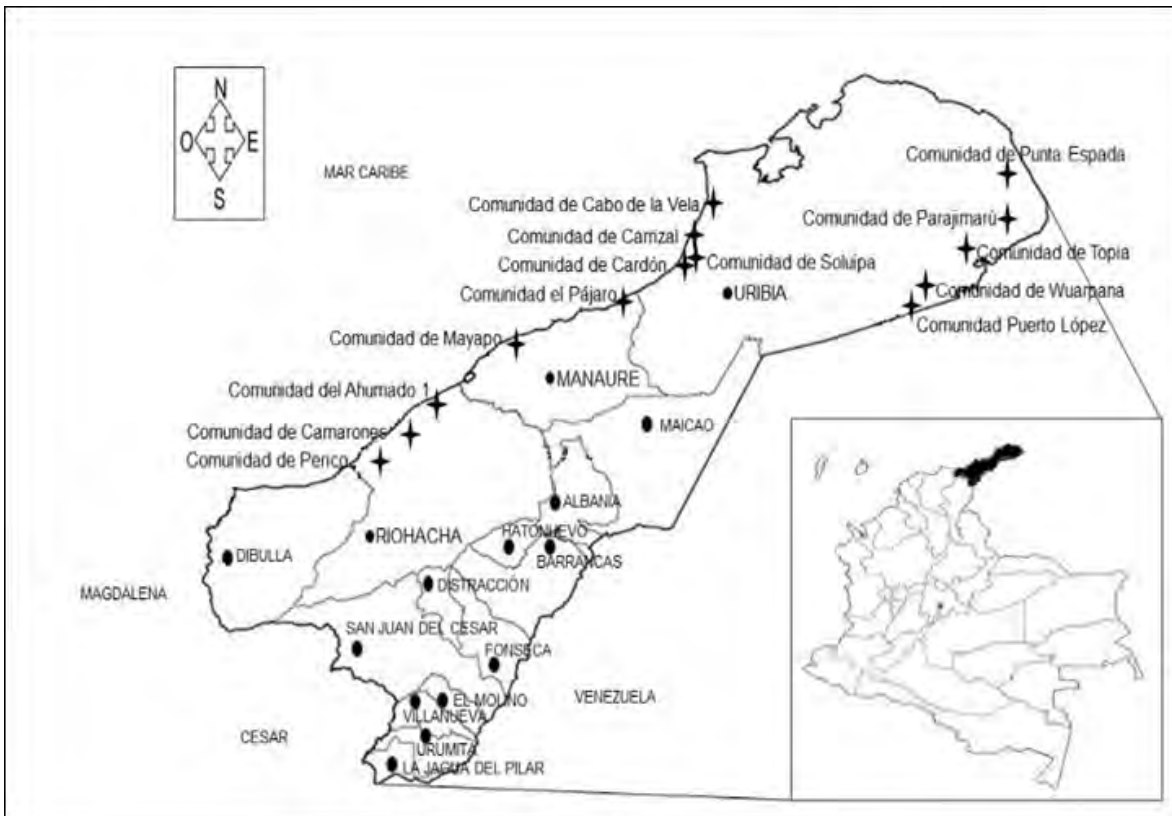


Figura 1. Localización del área de estudio (adaptado del Departamento Nacional de Estadística [DANE], 2012).

2.2. Aspectos metodológicos del estudio

La metodología implementada en los mapas sociales en cada una de las áreas tuvo como finalidad conocer los usos y actividades ancestrales presentes en el territorio y las diferentes posiciones locales que tienen las comunidades indígenas costeras sobre su entorno (Grupo de investigación Territorios Semiáridos del Caribe, 2018). Lo anterior, con objeto de tener un conocimiento integral de las zonas evaluadas que favorezcan a la sostenibilidad del medio ambiente marino costero con cual conviven. Es importante aclarar, que los procedimientos desarrollados en las etapas implementadas se realizaron respetando las normas y tradiciones del sistema normativo Wayuu. En este sentido, el método del estudio partió del fundamento de la investigación acción participación (IAP) donde la intervención de la comunidad es la base para la construcción de la cartografía social (Valderrama, 2013).

2.3. Revisión de la información secundaria

Esta etapa del proyecto contempló la búsqueda de información histórica, documental y explicativa; con el fin de entender las costumbres, categorías y tradiciones existentes por parte de las comunidades indígenas con respecto al territorio. Para esto, primero se realizaron consultas en el Sistema Nacional de Información Cultural de Colombia, el Catálogo de la biblioteca Luis Ángel Arango incluyendo su red de bibliotecas, el archivo documental de la biblioteca Nellith Abuchaibe de la universidad de La Guajira y el centro de documentación de la Corporación autónoma Regional de La Guajira. De la misma forma, se efectuaron

consultas de artículos científicos relacionados con la cartografía social utilizando las bases de datos Scopus, Scielo y Redalyc.

2.4. Recolección de información primaria

La recolección de la información primaria se fundamentó en la generación de mapas sociales elaborados desde las representaciones, percepciones, saberes y conocimiento que tiene la población Wayuu de su territorio. Para lo anterior, las acciones desarrolladas fueron:

- a) Localización de autoridades tradicionales Wayuu y líderes locales: en este aspecto, se establecieron contactos con cada uno de los representantes indígenas localizados en las áreas de estudio con el objeto de explicarles los objetivos del mapeo, importancia y resultados esperados.
- b) Realización de reuniones preliminares: las visitas preliminares se realizaron con el fin de establecer con los líderes y autoridades tradicionales las firmas de los acuerdos que darían inicio al desarrollo del proyecto.
- c) Trabajo de campo y recolección de la información: previo a las actividades de campo, los miembros del equipo investigador elaboraban los mapas bases en los cuales la comunidad representaría la información evaluada del territorio. En este orden de ideas, se realizaron de manera detallada las siguientes acciones:
 - ❖ Presentación del rol que desempeñaban en el proyecto.
 - ❖ Conformación de subgrupos de trabajos.
 - ❖ Realización de preguntas.
 - ❖ Recolección de información mediante la toma de notas, directamente en el mapa o por medio de la grabación de audios y videos.
 - ❖ Socialización de resultados por los subgrupos de trabajo.
- d) Visitas de recorrido en los territorios: se realizaron recorridos en las comunidades para identificar y georreferencias algunos aspectos puntuales del territorio.
- e) Procesamiento de la información: esta etapa se encuentra en desarrollo y se fundamenta en la organización de la información utilización del software de análisis cualitativos Nvivo versión 11 y la aplicación ArcMap (Software ArGIS 10.3) para la elaboración de los mapas.
- f) Socialización y elaboración final de los mapas: la presente etapa no se le ha dado inicio, actualmente se encuentra en espera de la terminación de las actividades relacionadas con el procesamiento de la información. Las acciones a desarrollar se enfocan en la realización de nuevos talleres orientados en exponer los resultados del mapeo y validar su contenido.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1. Perfil poblacional de las comunidades indígenas Wayuu

La población Wayuu pertenece a la familia lingüística Arawak, proveniente de las zonas selváticas del Amazonas (Paz, 2016). Son un pueblo que durante siglos de luchas estuvieron desplazados y permanecieron entre los países de Venezuela y Colombia, hasta llegar a tierras de la Alta Guajira (Perrin, 1980).

La ocupación del territorio se fundamenta en las tradiciones, costumbres y creencias acordes a las realidades ambientales, sociales y económicas existentes en el espacio geográfico con el cual conviven. Los jefes dentro de la cultura Wayuu representan a grupos familiares que por sus capacidades, conducta, edad y experiencia toman el rol de autoridad tradicional. Los clanes pueden presentar diferentes lugares de asiento (territorios donde decide vivir cada familia). En este sentido, la escogencia del lugar de residencia es conservada a través de la línea materna (Perrin, 1980).

3.2. Cartografía social desde el contexto metodológico

Los resultados se describen a continuación están dados de manera parcial; producto que el trabajo investigativo se encuentra en las etapas de sistematización, análisis y elaboración de mapas digitales. En este sentido, la discusión se abordó desde un enfoque conceptual, teórico y práctico relacionado con el proceso metodológico desarrollado, el mapeo participativo y colectivo con el apoyo de SIG (Sistemas de Información Geográfica) y la caracterización del territorio a través del aporte de los grupos sociales residentes en cada comunidad Wayuu.

La metodológica implementada en la construcción de los mapas por medio de la cartografía social en las comunidades indígenas Wayuu permitió conocer: los saberes de la comunidad sobre su territorio, los problemas socioambientales presentes y los riesgos existentes en cada zona. En este sentido, Diez (2016) considera que los mapas sociales dejan de ser un simple plano tradicional y se convierten en una herramienta participativa, construida a partir de la colectividad y concertación comunitaria. Igualmente, Valderrame (2013) afirma que la geografía social es un método colectivo y participativo, donde su diseño parte del conocimiento que las personas tienen de su hábitat. Con lo anterior, es posible decir entonces que la elaboración de mapas desde un ámbito social permite entender las problemáticas del espacio geográfico a partir del intercambio de experiencias entre el saber local y el académico; pudiéndose desarrollar de esta manera estrategias de manejo (González *et al.* 2017).

En lo que respecta al papel de la comunidad Wayuu en la construcción de los mapas sociales, se pudo evidenciar en cabeza de sus líderes o autoridades tradicionales el temor de suministrar información concerniente a los límites del territorio y las zonas de pescas. En este aspecto, es necesario aclarar que las acciones desarrolladas durante la ejecución de los talleres de mapeo se fundamentaron en el respeto del derecho de la autonomía de las comunidades indígenas Wayuu de reservarse o abstenerse de dar cierto tipo de explicación relacionada con las actividades económicas que ejecutan. Lo anterior, facilitó el

trabajo colaborativo con los grupos y evito la generación de tensiones entre las partes participantes. Vélez *et al.*, (2012) considera que los temores que puedan exhibir los actores sociales al momento de omitir información, deja en evidencia los recelos que la población puede experimentar como respuesta a que los datos plasmados pueda ser utilizada por personas externas para su beneficio particular.

Por otra parte, podríamos decir que el desarrollo de metodologías cartográficas sociales desde un contexto participativo y grupal, integrado con herramientas de información geográfica permiten la generación de mapas más contextualizados a las dinámicas de ocupación del territorio; permitiendo de igual forma, tener una visión general y actual de las realidades presentes en cada área. Herrera (2015) concluye que la cartografía social es una metodología que les facilita a los miembros de una comunidad comprender de manera integral su territorio y establecer mejores estrategias para habitarlo. Son planos que se derivan de un proceso de planificación acción participativa, donde los actores sociales son la base en su construcción.

Concerniente a lo anterior, es necesario resaltar que el levantamiento cartográfico social no es solamente una representación física del territorio, sino que es una herramienta metodológica que reúne las opiniones de diferentes miembros de una comunidad hasta llegar a acuerdos plasmados en un mapa (Barragán, 2016). En este sentido, el empleo de la cartografía social permite la construcción de mapas ajustados a las particularidades de cada espacio geográfico; es decir, que surgen de la concepción, significados, historias y usos que la población tiene de su lugar de vivienda (Caballada, 2012).

Por otra parte, es necesario destacar que en el desarrollo de las actividades de mapeo con las comunidades indígenas Wayuu, fue posible evidenciar las diferentes percepciones que tiene la comunidad con relación a los problemas ambientales, sociales, culturales y económicos que enfrenta sus territorios; derivados de los factores naturales y antrópicos. En este sentido, Tello *et al.*, (2009) afirma que la cartografía social permite el uso de herramientas y estrategias de trabajo que hacen viable la identificación de las diversas visiones que una comunidad pueda tener sobre su espacio geográfico.

3.3. Mapeo social y las realidades del territorio Guajiro

Como se explicó en el apartado anterior, los mapas sociales plasman de cierta forma las realidades presentes en un territorio a partir del proceso reflexivo, colaborativo y participativo que se genera durante su elaboración. De esta manera, el análisis de los trabajados desarrollado con la comunidad indígena Wayuu deja claro como estos zonifican su territorio, los recursos que aprovechan y los límites, rutas y fronteras que establecen en la realización de ciertas actividades de subsistencia como son la pesca, agricultura y el pastoreo de caprinos. En este aspecto, fue posible interpretar ciertos aspectos de ocupación llevados por los grupos indígenas Wayuu que se analizan a continuación:

- ❖ Las dinámicas de asentamiento en el territorio están condicionadas por la escasez de agua, lo que hace que las comunidades implementen estrategias de ocupación cerca de las fuentes de abastecimiento; como son jagüeyes, arroyos y ríos; utilizados para el riego de cultivos,

preparación de alimentos, actividades de aseo, abrevadero de animales entre otras. Figura 2.

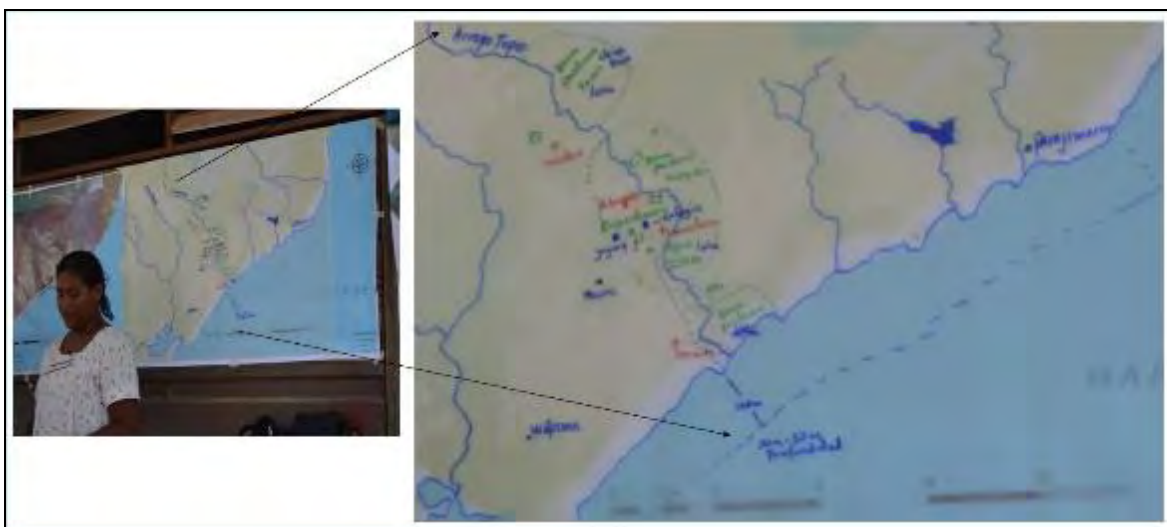


Figura 2. Mapa social realizado con la comunidad indígena de Topia 2017. Fuente: los autores

- ❖ El pastoreo, cría y comercialización de animales caprinos (Chivos), son fuente fundamental para la subsistencia y conservación de las tradiciones culturales de las comunidades Wayuu; además, son un bien de estatus y poder entre las familias (Figura 3). Igualmente, cumplen una función valiosa en la vida del Wayuu; como medio de ofrenda, dote y pago de faltas (Castro, 2016). Por lo anterior, su importancia en los procesos de ocupación del territorio; demandando extensas áreas para alimentar al ganado caprino. En este aspecto, es necesario aclarar que al ser los Wayuu un grupo pastoril, pueden existir zonas de pastoreo comunes utilizadas por diferentes clanes, las cuales su uso está establecido por las condiciones climáticas, los lazos de hermandad y consanguinidad y el tamaño de los rebaños (Grupo de investigación territorios semiáridos del Caribe, 2018). Un ejemplo claro es la comunidad de Topia cuyo grupo social representó en el mapa tres áreas diferentes destinadas a las labores de pastorear; comprendido por rutas que se concentran en los sectores cercanos a las fuentes de agua. Palencia *et al.*, (2010) considera que los mapas sociales permiten de cierta forma identificar y representar las costumbres y las dinámicas de asentamiento de los actores sociales.



Figuras 3. Rutas de pastoreo. Fuente: los autores

- ❖ Dentro de las dinámicas de ocupación del territorio marino, el plano dibujado por la población, ilustra claramente las rutas que los pescadores utilizan en la zona marina; dejando en evidencia que no existe de forma puntual un límite establecido para el desarrollo de esta actividad, pudiéndose extenderse a zonas costeras de otras comunidades indígenas (Figura 4). En este aspecto, Guerra (2004) considera que el control territorial en áreas marinas por parte de los pescadores Wayuu no se establece como una posesión excluyente; en la cultura, el respeto por los lugares de pesca se determina por el uso ancestral que el grupo étnico ha tenido sobre el espacio marítimo. De igual forma, es posible, con el consentimiento de las autoridades ancestrales o sus líderes, que pescadores de otros sectores desarrollen faenas de pesca en zonas adyacentes. Asimismo, se pueden presentar casos en que las comunidades realicen actividades de pesca en territorios marinos ajenos, sin necesidad de solicitar autorización. Lo anterior, es posible por la importancia que tiene la reciprocidad para el ser Wayuu. Lo antes expuesto, permite evidenciar la trashumancia pesquera que viven los Wayuu producto de la emigración de las especies marinas a otras zonas y la disminución de estas en ciertos sectores del mar producto de las exploraciones sísmicas (Grupo de investigación territorios semiáridos del Caribe, 2018).



Figura 4. Rutas de pesca. Fuente: propia.

4. CONCLUSIONES

La utilización de mapas sociales como herramienta en la recolección de información; demuestra la importancia de la cartografía social en la representación de los saberes que los grupos indígenas tienen de su territorio. Además de esto, el proceso metodológico de participación implementado en la construcción de los mapas, generó espacios de reflexión, diálogo y empoderamiento por parte de la comunidad, aportando insumos para la elaboración de estrategias que puedan mejorar a futuro el uso del espacio geográfico.

El análisis de los mapas sociales desde los saberes y prácticas ancestrales permite ver la forma como las comunidades indígenas Wayuu han administrado y entendido su territorio, mediante el respeto de sus costumbres. En este sentido, el ejercicio investigativo aquí presentado, pretende generar insumos que puedan ser utilizados por los actores institucionales para el ordenamiento marino costero de los territorios étnicos de La Guajira Colombiana.

El registró y el aporte realizado por la comunidad en la elaboración de los mapas legitima la permanencia y hegemonía que los grupos indígenas Wayuu han ejercido durante centurias en su territorio. De igual forma, la participación de estos, mejora los procesos de concertación al momento de implementar acciones de ordenamiento y gestión del territorio por parte de los actores institucionales.

BIBLIOGRAFÍA

CABALLEDA, A. J. M. (2012): "Cartografía e intervención en lo social". En MANUEL DIEZ, T., Et al. (Ed), "Cartografía social: investigaciones e intervención desde las ciencias sociales y experiencias de aplicación", *Universidad de la Patagonia*, 1, pp. 26-38.

CASTRO ANIYAR, D. (2016): El chivo y el ovejo en la cultura Wayuu. Trashumancia, economía y derecho consuetudinario". Recuperado de: https://issuu.com/marabiertouleam/docs/el_chivo_y_el_ovejo_final_digital

BARRAGÁN GIRALDO, D. F. (2016). Cartografía social pedagógica: entre teoría y metodología. *Revista Colombiana de Educación*, (70), 247-285. ISSN 0120-3916

DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2012).

DIEZ TETAMANTI, J. M., & Rocha, E. (2016): "Cartografía social aplicada a la intervención social en Barrio Dunas, Pelotas, Brasil". *Revista Geográfica de América Central*, 2 (57), pp. 97-128.

GOBERNACIÓN DE LA GUAJIRA. (2011): Evaluación Social y Plan de Pueblos Indígenas, para el Proyecto "Construcción y Sostenibilidad de once (11) Reservorios y un (1) Micro Acueducto, en Comunidades Indígenas de la Alta Guajira.

GONZÁLEZ, J., MIGUEL, M., ROSSO, I., TOLEDO LÓPEZ, A., & TOLEDO LÓPEZ, V. (2016): "Mapeando el barrio construimos territorio: experiencia de cartografía social en Villa Aguirre, Tandil". *En revista Masquedós*, 1(1), pp. 61-71.

GUERRA, W. (2004): El Universo simbólico de los pescadores Wayuu.

GRUPO DE INVESTIGACIÓN TERRITORIOS SEMIARIDOS DEL CARIBE, Informe de avance cartografía para los lineamientos del ordenamiento costero en La Guajira, Universidad de La Guajira, en prensa (2018).

PAZ, R. (2016): Concepción y Descripción de la Cultura Wayuu, 1ª edición, 1-362. Fondo Editorial Wayuu Araurayu, Bogotá, Colombia.

HERRERA J. (2008): Cartografía Social, [en línea]. Recuperado de: <https://juanherrera.files.wordpress.com/2008/01/cartografia-social.pdf>

PALENCIA, Y., SÁNCHEZ, I & SAYAGO, A. (2010): "Cartografía geohistórica: formación de una estructura geoespacial urbana indígena. Parroquia Idelfonso Vásquez. Municipio de Maracaibo". *Revista Educación*, 16(32), pp. 313-328.

PERRIN, M. (1980): "El Camino de los indios muertos, mitos, símbolos guajiros, Caracas, Venezuela", *Monte Ávila editores*, 272pp.

TELLO, C. & Gorostiaga, J. (2009): "El enfoque de la cartografía social para el análisis de debates sobre políticas educativas. *Práxis educativa*, 4(2), pp. 159-168.

VALDERRAMA, R. (2013): "Diagnóstico participativo con cartografía social. Innovaciones en metodología Investigación-Acción Participativa (IAP)". *Anduñ*, 12, pp. 53-65.

VÉLEZ, I., RATIVA, G., & VARELA, D. (2012): "Cartografía social como metodología participativa y colaborativa de investigación en el territorio afrodescendiente de la cuenca alta del río Cauca". *Cuaderno de geografía*, 21(2), pp. 59-73.

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Cartografías de las desigualdades socioespaciales urbanas:
propuesta teórico-metodológica y su aplicación en el estudio de la
Región Metropolitana de Campinas, Brasil

*Ederson Nascimento**

** Doctor en Geografía, Profesor de Geografía Humana de la Universidade Federal da Fronteira Sul, Brasil*

RESUMEN

El presente trabajo realiza un análisis de los patrones de desigualdades socioespaciales urbanas en los municipios de la Región Metropolitana de Campinas (RMC), estado de São Paulo, Brasil, a partir del proceso de exclusión / inclusión social. Se examina la evolución del proceso de urbanización en la región y se produce un sistema de indicadores sociales de exclusión/inclusión social en SIG, con el objetivo de medir y representar cartográficamente la dinámica de las desigualdades socioespaciales en el espacio urbano-metropolitano de la región. Los resultados de la investigación caracterizan la estructura socioespacial urbana desigual de la RMC, además de proporcionar soportes teórico-metodológicos para el mapeo y análisis de desigualdades socioespaciales y para el ordenamiento territorial en otras áreas urbanas.

ABSTRACT

This paper analyzes the patterns of urban socio-spatial inequalities in the municipalities of the Metropolitan Region of Campinas (MRC), state of São Paulo, Brazil, based on the social exclusion / inclusion process. It examines the evolution of the urbanization process in the region and elaborates a system of social indicators of social exclusion / inclusion in GIS, aiming to measure and represent cartographically the dynamics of socio-spatial inequalities in urban-metropolitan space in the region. The results of the research characterize the unequal urban socio-spatial structure of the MRC, in addition to providing theoretical-methodological supports for the mapping and analysis of socio-spatial inequalities and for territorial ordering in other urban areas.

PALABRAS CLAVE

Desigualdad socioespacial urbana, exclusión / inclusión social, indicadores sociales, cartografía geográfica.

KEYWORDS

Urban socio-spatial inequality, social exclusion / inclusion, social indicators, geographical cartography.

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de urbanización se desarrolló en el territorio brasileño, así como en la mayor parte de América Latina, de modo desigual y contradictorio, estructurando una red de ciudades y aglomeraciones urbanas con acentuadas desigualdades socioespaciales internas. Estas disparidades resultan de la injusta distribución de renta y oportunidades existentes en la sociedad brasileña, que en lo urbano resultan en diferentes posibilidades de ocupación del espacio (y de los bienes y servicios sociales que él dispone) y de alcanzar condiciones de vida dignas. Es por ello que se puede afirmar que los espacios urbanos se estructuran de modo desigual y segregado, a partir de un proceso dialéctico y contradictorio de exclusión / inclusión social.

La llamada Región Metropolitana de Campinas (RMC), foco del presente estudio, es un territorio constituido por veinte municipios del estado de São Paulo (Figura 1) y que consiste en un importante centro económico y demográfico brasileño, donde, sin embargo, la mencionada dinámica excluyente está presente. En este contexto, el presente trabajo, que sintetiza y actualiza uno de los temas desarrollados en la tesis de doctorado del autor (Nascimento, 2013), presenta un análisis de los patrones de desigualdades socioespaciales urbanos en los municipios de dicha región, a la luz del proceso de exclusión/inclusión social. Utilizándose datos censuales intraurbanos y procedimientos de análisis geoespacial en el Sistema de Información Geográfica (SIG), se elabora un sistema de indicadores sociales para medir y representar cartográficamente la dinámica de las desigualdades socioespaciales en el espacio urbano-metropolitano de la región en el período de 1991 a 2010.

A continuación, se realiza una breve reflexión teórica sobre las relaciones entre el proceso de exclusión / inclusión social y la constitución de desigualdades socio espaciales en el espacio urbano, seguida de los fundamentos histórico-geográficos de la urbanización en la región en estudio. Por su parte, en la parte siguiente, se presentan la metodología y los resultados de la investigación con su discusión, al que se suceden las consideraciones finales.

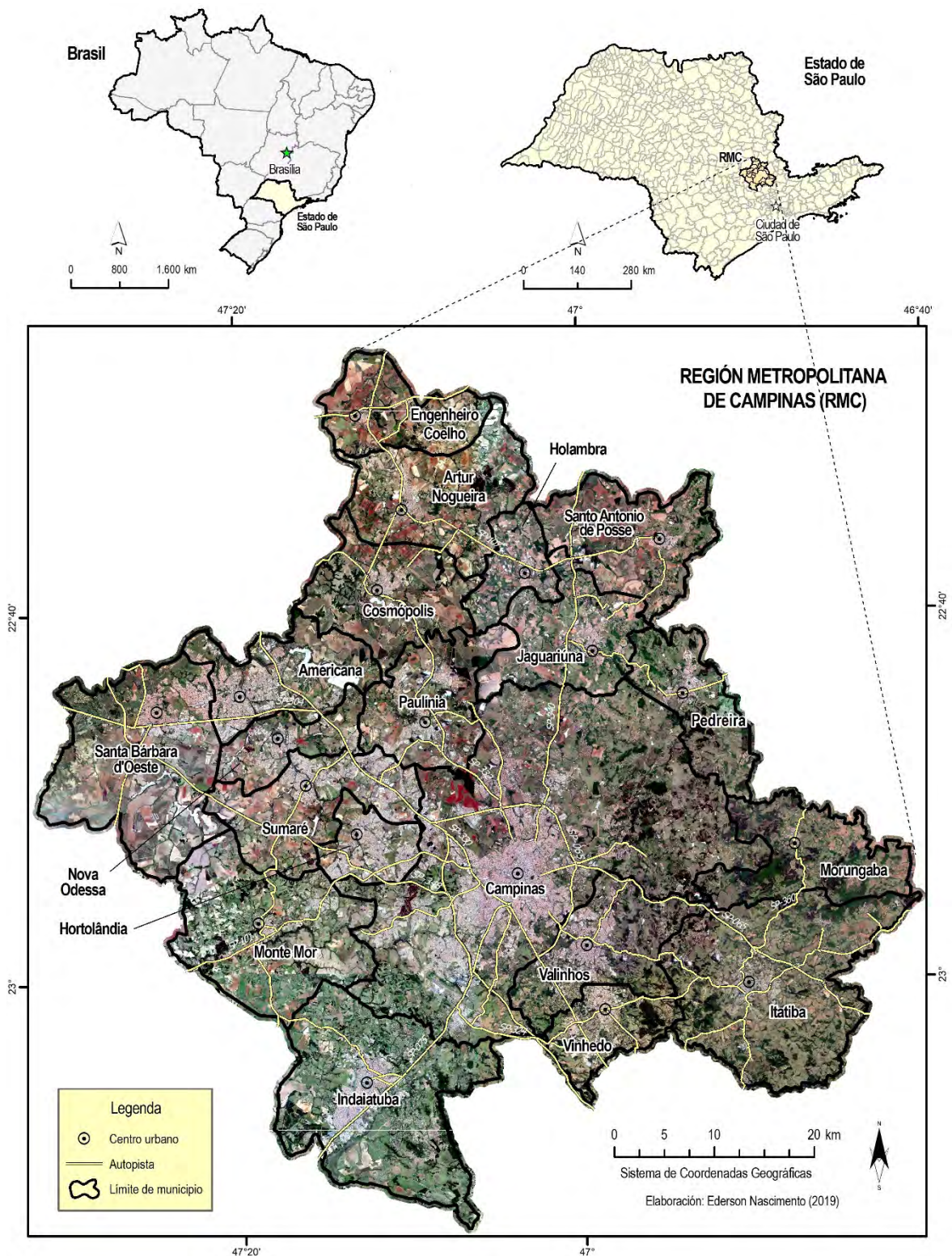


Figura 1: Localización de la Región Metropolitana de Campinas en el territorio brasileño. Fuentes de los datos: Ministério do Meio Ambiente (imágenes RapidEye de 2014 y 2015, resolución espacial de 6,5 m), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Instituto Geográfico e Cartográfico de São Paulo (bases cartográficas digitales).

2. MARCO TEÓRICO

2.1 El proceso de exclusión/inclusión social y las desigualdades socioespaciales urbanas

Las desigualdades espaciales tienen origen y se profundizan en el ámbito de las relaciones sociales dispares y jerárquicas. Como trabajo social acumulado, el espacio, según Castells (2000:181), consiste en la *"expresión concreta de cada conjunto histórico, en el cual una sociedad se especifica"*, y se diferencia histórica y geográficamente sobre todo por las densidades técnicas y organizacionales y por los contenidos sociales presentes en cada lugar (Santos, 1996). De hecho, el espacio social tenderá a reflejar, en sus formas y en los modos de apropiación y uso, las asimetrías derivadas de una sociedad desigual y jerarquizada en clases, y, dialécticamente, la organización espacial, estructurada socialmente de modo asimétrico, va a condicionar, también de modo desigual, a la reproducción de la sociedad al ofrecer a los grupos sociales condiciones más o menos favorables a la realización de las diversas actividades que viabilizan su existencia (Corrêa, 1998). En esta perspectiva, la noción de desigualdad socioespacial se refiere a la inseparabilidad entre sociedad y espacio en la producción de asimetrías, rupturas y jerarquías sociales y espaciales, en un movimiento único (Matos, 2010).

El espacio urbano es probablemente el nivel espacial del territorio nacional donde las desigualdades socioespaciales son más claramente visibles y presentan grados de intensidad elevados, especialmente en las grandes y medianas ciudades. El espacio de la ciudad se caracteriza, entre otros aspectos, por ser desigual y fragmentado funcional y socialmente, lo que da origen a un mosaico irregular con áreas de diferentes tamaños, formas y contenidos, así creadas por distintos procesos espaciales y agentes sociales (Corrêa, 1997). En el contexto brasileño, entre las principales instancias productoras y mediadoras de las desigualdades socioespaciales urbanas, se puede mencionar: a) a los agentes económicos privados productores del espacio (propietarios de tierras, incorporadores y emprendedores); b) al poder estatal; c) a la dinámica demográfica en el contexto del éxodo rural, de la (re)distribución geográfica de la población entre ciudades de diferentes portes económicos y demográficos y su distribución diferencial en el espacio en función de la valoración de la tierra urbana y de la acción de los demás agentes, y; d) a la materialidad creada (el espacio urbano construido), que influye en las posibilidades de uso de la tierra y en sus precios en el mercado inmobiliario, afectando a la dinámica de las ubicaciones urbanas.

En el plan social, la estructuración desigual del espacio urbano genera un desequilibrio, a veces bastante amplio, entre las condiciones de vida de los individuos en una determinada localidad, dando origen a contingentes excluidos del acceso a las principales fuentes de ingresos y de importantes medios de desarrollo de las capacidades humanas (como la educación), así como de las condiciones básicas de vivienda y de vida, a la vez que otras partes de la población logran concentrarse en el disfrute de tales beneficios. Esto configura un proceso social de desigualdad en el que la exclusión y la inclusión social se consolidan en el espacio urbano por medio de áreas que propician mejor o peor calidad de vida, al mismo tiempo que tienden a favorecer o restringir la búsqueda por condiciones de vida más satisfactorias.

En términos generales, se puede entender a la exclusión social como una dinámica que implica la imposibilidad, por parte de los elementos de una sociedad, de compartir un nivel de igualdad económica, social, política y cultural. Es un proceso social amplio y complejo, asociado a dos grandes dimensiones interrelacionadas entre sí en variados niveles. Por un lado, envuelven a un conjunto de privaciones y carencias materiales de origen económico y político, como el desempleo o el subempleo, la insuficiencia de ingresos y la dificultad de acceso a bienes y servicios que posibiliten mejores condiciones de vida (educación, infraestructura básica, servicios como salud y transporte público, condiciones adecuadas de vivienda, entre otros) (Room, 1995, Levitas, 2006). Por otro lado, procura avanzar en relación a las carencias de orden material desencadenadas por la pobreza, centrándose también en sus desdoblamientos en el campo psicosocial, más específicamente sus implicaciones sobre la fragilización o incluso el rompimiento de vínculos sociales básicos (Xiberras, 1993, Paugam, 1996 y 2003), expresados en términos de segregación, subalternidad y discriminación de segmentos de la sociedad.

Como proceso social, la exclusión siempre debe ser analizada y comprendida en relación directa con los referentes de inclusión social convenidos o considerados adecuados para una sociedad. Pues nadie se vuelve absolutamente excluido de la sociedad, sino que se ve *incluido en o excluido de*, en mayor o menor grado, por *un conjunto de sistemas sociales básicos* (Costa, 1998) necesarios para la existencia de condiciones adecuadas de vida y para el ejercicio pleno de la ciudadanía: en síntesis, el acceso a bienes y servicios en el territorio, así como la protección a los derechos humanos y civiles. Es por lo que se puede afirmar que la exclusión y la inclusión, aunque se configuren como situaciones distintas, forman una pareja indisociable y dialéctica, componente de un único proceso: la *exclusión / inclusión social* (Sposati, 1996).

Por lo tanto, el análisis de las desigualdades socioespaciales urbanas parte de la identificación de los procesos sociales excluyentes con su relación con el ordenamiento territorial. De acuerdo con Melazzo y Guimarães (2010), las imbricaciones entre las exclusiones sociales y las dinámicas espaciales urbanas pueden ser aprehendidas por diferentes ejes analíticos, desde los que se centran en la definición de los lugares donde las condiciones de exclusión se concretizan, hasta aquellos que buscan, en la propia producción de los territorios urbanos, dimensiones objetivas y subjetivas de las trayectorias de la exclusión.

2.2 Contextualización histórica y geográfica de la Región Metropolitana de Campinas

El marco inicial de la evolución urbana en la región de Campinas se sitúa a fines del siglo XIX y a principios del XX, durante la vigencia del llamado "ciclo económico del café" en el estado de São Paulo. El capital excedente generado por la producción del café permitió el surgimiento de la industria textil y a la realización de inversiones urbanas en ferrocarriles, empresas de servicios públicos, bancos, sistemas de almacenamiento y comunicación (Baeninger, 1996). En los años 1930, la crisis en las exportaciones de café abrió espacio para una mayor diversificación de la economía de la región, con la redirección de parte del capital aplicado en la agricultura para la instalación de nuevas industrias y actividades terciarias (Gonçalves y Semeghini, 2002). Estas modificaciones en la base productiva

establecieron las bases para la concentración de la población en el espacio urbano de Campinas, así como para la posterior expansión horizontal.

De la década de 1940 a la de 1960, la región de Campinas vivió una sucesión de eventos que impulsaron su dinamismo económico y la consolidación de la urbanización.

Después de la inauguración de la carretera SP-330 (conocida como vía Anhanguera) en 1948, conectando la región de Campinas a la ciudad de São Paulo y al interior del estado, se estableció un vector de expansión productiva y de articulación física y económica regional, atrayendo para sus proximidades la instalación de nuevas unidades industriales, y así, promoviendo un efecto multiplicador sobre el sector terciario de las ciudades. En los años 1960, la región se benefició con importantes inversiones productivas estatales (creación de la Universidad de Campinas - UNICAMP, Aeropuerto de Viracopos, Refinería de Petróleo de Paulínia, entre otros), además de mejoras en la infraestructura de transportes y comunicaciones. Con ello, a medida que surgían oportunidades de empleo y buena calidad de vida, los flujos migratorios se volvían hacia la región, contribuyendo con el crecimiento de las ciudades y para una mayor interconexión entre las mismas, tanto en términos físico-territoriales como funcionales (Baeninger, 1996, Fernandes et alii, 2002).

En la década siguiente, la desconcentración industrial a partir de la Región Metropolitana de São Paulo, promovida por incentivos estatales, dio el impulso decisivo para la constitución de un espacio metropolitano nucleado por Campinas. En este proceso, la región se benefició con la instalación de nuevas industrias, oficinas y divisiones administrativas de grandes empresas del interior paulista, además de la formación de una amplia cadena de tiendas, supermercados, instituciones financieras y servicios especializados, atendiendo a nuevas exigencias de la producción y del consumo (Gonçalves y Semeghini, 2002).

A partir de 1980, las sucesivas crisis económicas frenaron el desarrollo socioeconómico regional, llevando al cierre de actividades agrícolas e industriales. A esto se siguió un expresivo aumento del desempleo y consecuente reducción de la renta de los trabajadores, que, junto con políticas neoliberales de ajuste, rebajaron los estándares de vida en la RMC (Fernandes et alii, 2002). A pesar de ello, con el agravamiento de la depresión económica en otras áreas más carentes del territorio nacional, la región continuó recibiendo un gran número de migraciones, que pasaron a concentrarse sobre todo en los municipios alrededor de Campinas con menores precios del suelo urbano (como Sumaré y, Hortolândia).

Con base en los datos de la Tabla 1, se puede caracterizar a la dinámica migratoria en la RMC desarrollada a partir de 1970, por: a) mayores tasas de crecimiento en municipios del entorno regional, en comparación con las de Campinas; b) reducción de la participación porcentual de Campinas: del 60,7% de la población urbana de la región en 1970, para 38,8% en 2010, y; c) elevación de la participación de las ciudades más pequeñas en el crecimiento demográfico urbano regional, como Santa Bárbara d'Oeste, Pedreira y Artur Nogueira, ciudades que, aunque distantes del centro metropolitano principal (área central de Campinas y barrios circundantes), presentaron altas tasas de crecimiento poblacional en prácticamente todo el período analizado.

Tabla 1 – Evolución de la población urbana en la RMC (1970-2010)

| Municipio | Población urbana | | | | | Crecimiento Anual (%) | | | |
|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1970 | 1980 | 1991 | 2000 | 2010 | 1970-1980 | 1980-1991 | 1991-2000 | 2000-2010 |
| Americana | 62.329 | 121.300 | 153.085 | 181.867 | 209.717 | 6,89 | 2,14 | 1,93 | 1,44 |
| A. Nogueira | 3.192 | 6.918 | 20.984 | 30.318 | 40.026 | 8,04 | 10,61 | 4,17 | 2,82 |
| Campinas | 335.756 | 589.310 | 820.203 | 952.003 | 1.062.453 | 5,79 | 3,05 | 1,67 | 1,10 |
| Cosmópolis | 7.025 | 18.750 | 33.946 | 42.445 | 54.629 | 10,32 | 5,54 | 2,51 | 2,56 |
| E.Coelho* | - | - | - | 6.986 | 11.499 | - | - | - | 5,11 |
| Holambra* | - | - | - | 3.929 | 8.182 | - | - | - | 7,61 |
| Hortolândia* | - | - | - | 151.697 | 192.225 | - | - | - | 2,40 |
| Indaiatuba | 22.341 | 48.051 | 90.903 | 144.228 | 199.835 | 7,96 | 5,97 | 5,26 | 3,31 |
| Itatiba | 20.758 | 35.304 | 54.078 | 65.602 | 85.640 | 5,45 | 3,95 | 2,17 | 2,70 |
| Jaguariúna | 3.839 | 9.208 | 18.132 | 25.756 | 43.047 | 9,14 | 6,35 | 3,98 | 5,27 |
| Monte Mor | 3.793 | 6.823 | 21.699 | 34.051 | 45.996 | 6,05 | 11,09 | 5,13 | 3,05 |
| Morungaba | 2.839 | 4.566 | 6.215 | 7.786 | 10.036 | 4,87 | 2,84 | 2,54 | 2,57 |
| N.Odessa | 6.242 | 19.405 | 31.781 | 41.028 | 50.440 | 12,01 | 4,59 | 2,88 | 2,09 |
| Paulínia | 3.673 | 18.919 | 32.566 | 50.601 | 82.074 | 17,81 | 5,06 | 5,02 | 4,96 |
| Pedreira | 12.078 | 19.593 | 26.490 | 34.056 | 41.197 | 4,96 | 2,78 | 2,83 | 1,92 |
| S.B.d'Oeste | 22.360 | 71.157 | 139.849 | 167.660 | 178.728 | 12,27 | 6,34 | 2,04 | 0,64 |
| S. A. Posse | 4.160 | 7.090 | 8.470 | 14.633 | 18.813 | 5,48 | 1,63 | 6,26 | 2,54 |
| Sumaré | 15.295 | 94.643 | 222.115 | 193.322 | 238.599 | 19,99 | 8,06 | -1,53 | 2,13 |
| Valinhos | 19.963 | 37.267 | 59.514 | 78.358 | 101.820 | 6,44 | 4,35 | 3,10 | 2,65 |
| Vinhedo | 7.420 | 20.901 | 32.745 | 46.027 | 61.688 | 10,91 | 4,17 | 3,86 | 2,97 |
| Total RMC | 553.063 | 1.129.205 | 1.772.775 | 2.272.353 | 2.736.644 | 7,40 | 4,19 | 2,80 | 1,88 |

* Municipios creados en diciembre de 1991.

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (censos demográficos 1970-2010).

Actualmente, la RMC se destaca todavía por su estructura económica dinámica y amplia oferta de bienes y servicios, que proporcionan a las poblaciones de la mayor parte de sus municipios un nivel de vida relativamente elevado, especialmente si se compara a otras áreas del territorio brasileño. Baeninger (2001:326) observa que además de la ciudad polo regional, *“los demás municipios también fueron capaces de establecer una base económica expresiva y dinámica, tanto industrial, como agrícola”*. Así la región fue capaz de distribuir población, riqueza y oportunidades dentro y fuera del núcleo metropolitano, aunque en grados diferenciados. Por otro lado, las asimetrías socioeconómicas y el patrón de urbanización y ocupación del espacio, originaron una metrópoli con una estructura interna bastante desigual y fragmentada en relación a la funcionalidad de los espacios y su contenido social. Además del centro principal de la región metropolitana, se encuentran en el espacio urbano-metropolitano: a) la presencia de subcentros regionales, concentradores de actividades industriales y de grandes establecimientos de consumo; b) ciudades y áreas con gran concentración de residencias "nobles" y lujosas de las capas más acomodadas, y; c) ciudades y partes de ciudades con características de "dormitorios" y con concentración de loteamientos "populares" y con infraestructura precaria.

3. UNA CARTOGRAFÍA DE LAS DESIGUALDADES SOCIOESPACIALES: EL MAPA DE EXCLUSIÓN / INCLUSIÓN SOCIAL DE LA RMC

3.1 Metodología

La naturaleza multidimensional del proceso de exclusión / inclusión social requiere el uso de recursos metodológicos que permitan representar empíricamente la manifestación territorial de algunas de sus características. Ante esta necesidad, y basándose en una experiencia realizada para la ciudad de São Paulo (Sposati, 1996, Sposati et al., 2000), se elaboró un sistema de indicadores sociales de exclusión / inclusión intraurbanos, con el fin de ayudar en la caracterización de las desigualdades por medio de su medición y análisis espacial comparativo. Los datos utilizados para la medición de la exclusión / inclusión social proceden de censos demográficos nacionales de 1991, 2000 y 2010 realizados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), y tienen como unidad territorial básica los sectores censales urbanos.

Se buscó medir los diferenciales de condiciones de vida comparando las asimetrías entre las situaciones de las poblaciones en cada uno de los sectores censales en relación a cuatro importantes dimensiones del proceso de exclusión / inclusión social, mensurables a partir de los datos:

- **Autonomía de renta:** se refiere a la capacidad de los ciudadanos para gestionar sus medios de vida a partir de recursos financieros, sobre todo aquellos que dependen de los ingresos obtenidos a través de su trabajo;
- **Desarrollo humano:** asociado a las condiciones necesarias para que la sociedad pueda disfrutar colectivamente del más alto grado de capacidad humana. Se busca medir elementos referentes a la constitución del capital social necesario para la autosatisfacción de necesidades y para el ejercicio de la ciudadanía. Empíricamente, se traduce en indicadores relacionados a la instrucción y a la expectativa de vida de los individuos;
- **Equidad:** entendida como "*Condición que favorece al combate de las prácticas de subordinación o de prejuicio en relación a las diferencias de género, políticas, étnicas, religiosas, culturales, de minorías, etc.*" (Sposati, 1996:105). Relacionada con las dos primeras dimensiones, esta condición puede ser evaluada por la concentración de mujeres responsables de domicilios en situación de precariedad o vulnerabilidad social;
- **Calidad domiciliaria:** se refiere a las condiciones generales de habitabilidad, tanto las de carácter domiciliar privado como, y principalmente, las ofrecidas por el poder público.

Para cada una de las dimensiones utilizadas se seleccionó un conjunto de variables entre las disponibles en cada uno de los censos demográficos (Cuadro 1). Con estas, fueron calculados índices compuestos de exclusión o de inclusión de acuerdo con las características socioeconómicas y territoriales expresadas por el dato: a) las variables que denotan exclusivamente situaciones sociales de exclusión se clasificaron en el intervalo de -1 (valor máximo de exclusión encontrado) a 0, el

cual es, para éstas, el valor considerado como padrón de inclusión social (PIS), es decir, representa la condición mínima considerada necesaria para que haya inclusión en un determinado aspecto evaluado; b) las variables que representan sólo situaciones de inclusión recibieron notas en una escala de 0 (PIS) a 1 (máxima situación de inclusión encontrada), y; c) variables que tanto pueden expresar situaciones de exclusión como también de inclusión se clasificaron de -1 (máxima exclusión) a 1 (máxima inclusión). Para estas variables, los índices de valor "cero" corresponden al PIS.

| Variables censales utilizadas | + / - | Indicador Compuesto | Índice de la Dimensión (ID) |
|--|--------------|---|---|
| 1991 | | | |
| Responsables de domicilios (RD) - renta mensual de hasta 3 salarios mínimos (SM) (%) | (-) | <i>Renta del responsable domiciliario</i> (-1 a 1) | Autonomía de Renta (-1 a 1) |
| RD - 3 a 5 SM (%) | PIS | | |
| RD - 5 SM (%) | (+) | | |
| RD - hasta 8 años de estudio (%) | (-) | <i>Desarrollo educativo</i> (-1 a 1) | Desarrollo Humano (-1 a 1) |
| RD - 8 a 10 años de estudio (%) | PIS | | |
| RD - 11 o más años de estudio (%) | (+) | | |
| Proporción entre total de personas de 0 a 14 años y total de RD | (-) | <i>Razón de dependencia</i> (-1 a 0) | |
| Población entre 15 e 59 años no alfabetizada (%) | (-) | <i>PEA analfabeta</i> (-1 a 0) | |
| RD no alfabetizados (%) | | | |
| Mujeres RD no alfabetizadas (%) | (-) | | Equidad (-1 a 0) |
| Domicilios con abastecimiento de agua precario (%) | (-) | <i>Infraestructura Básica</i> (-1 a 0) | Calidad domiciliaria (-1 a 1) |
| Domicilios - red de alcantarilla precaria (%) | | | |
| Domicilios sin recolección de basura (%) | | | |
| Domicilios - 1 o 2 habitantes (%) | (+) | <i>Ocupación Domiciliaria</i> (-1 a 1) | |
| Domicilios - 3 a 5 habitantes (%) | PIS | | |
| Domicilios - 6 o más habitantes (%) | (-) | | |
| Domicilios propios o en adquisición (edificación + terreno) (%) | (+) | <i>Propiedad Domiciliaria</i> (0 a 1) | |
| Total de habitantes / media de habitaciones por domicilio | (-) | <i>Habitabilidad Precaria</i> (-1 a 0) | |
| Total de habitantes / media de baños/sanitario por domicilio | | | |
| Domicilios improvisados (%) | | | |
| Domicilios em "aglomerados subnormales" (favelas) (%) | | | |
| 2000 | | | |
| RD - hasta 3 SM (%) | (-) | <i>Renta RD</i> (-1 a 1) | Autonomía de Renta (-1 a 1) |
| RD - 3 a 5 SM (%) | PIS | | |
| RD - 5 SM (%) | (+) | | |
| RD - hasta 8 años de estudio (%) | (-) | <i>Desarrollo educativo</i> (-1 a 1) | Desarrollo Humano (-1 a 1) |
| RD - 8 a 10 años de estudio (%) | PIS | | |
| RD - 11 o más años de estudio (%) | (+) | | |
| Proporción entre total de personas de 0 a 14 años y total de RD | (-) | <i>Razón...</i> (-1 a 0) | |
| Población entre 15 e 59 años no alfabetizada (%) | (-) | <i>PEA analfabeta</i> (-1 a 0) | |
| RD no alfabetizados (%) | | | |
| Mujeres RD analfabetas (%) | (-) | | Equidad (-1 a 0) |
| Mujeres RD - hasta 8 años de estudio (%) | | | |
| Mujeres RD - renta mensual de hasta 3 SM (%) | | | |
| Domicilios con abastecimiento de agua precario (%) | (-) | <i>Infraestructura Básica</i> (-1 a 0) | Calidad domiciliaria (-1 a 1) |
| Domicilios - red de alcantarilla precaria (%) | | | |
| Domicilios sin recolección de basura (%) | | | |
| Domicilios - 1 o 2 habitantes (%) | (+) | <i>Ocupación Domiciliaria</i> (-1 a 1) | |
| Domicilios - 3 a 5 habitantes (%) | PIS | | |
| Domicilios - 6 o más habitantes (%) | (-) | | |
| Domicilios sin baño o sanitario (%) | (-) | <i>Habitabilidad Precaria</i> (-1 a 0) | |
| Domicilios improvisados (%) | | | |
| Domicilios em "aglomerados subnormales" (favelas) (%) | | | |
| Domicilios propios o en adquisición (edificación + terreno) (%) | | | |

| 2010 | | | |
|---|-----|---|---|
| RD – hasta 3 SM (%) | (-) | <i>Renta RD</i> (-1 a 1) | Autonomía de Renta (-1 a 1) |
| RD - 3 a 5 SM (%) | PIS | | |
| RD - 5 SM (%) | (+) | | |
| Domicilios - renta menor que 1 SM per cápita | (-) | <i>Renta Domiciliar</i> (-1 a 1) | |
| Domicilios - renta entre 1 e 2 SM per cápita | PIS | | |
| Domicilios – renda de 2 SM per capita o más | (+) | | |
| Proporción entre total de personas de 0 a 14 años y total de RD | (-) | <i>Razón...</i> (-1 a 0) | Desarrollo Humano (-1 a 1) |
| Población entre 15 e 59 años no alfabetizada (%) | (-) | <i>PEA analfabeta</i> (-1 a 0) | |
| RD no alfabetizados (%) | | | |
| Mujeres RD analfabetas (%) | (-) | | Equidad (-1 a 0) |
| Mujeres RD – renta mensual de hasta 3 SM (%) | | | |
| Domicilios con abastecimiento de agua precario (%) | (-) | <i>Infraestructura Básica</i> (-1 a 0) | Calidad domiciliaria (-1 a 1) |
| Domicilios - red de alcantarilla precaria (%) | | | |
| Domicilios sin recolección de basura (%) | | | |
| Domicilios - 1 o 2 habitantes (%) | (+) | <i>Ocupación Domiciliaria</i> (-1 a 1) | |
| Domicilios - 3 a 5 habitantes (%) | PIS | | |
| Domicilios - 6 o más habitantes (%) | (-) | <i>Prop...</i> (0 a 1) | |
| Domicilios propios o en adquisición (edificación + terreno) (%) | (+) | | |
| Domicilios sin baño o sanitario (%) | (-) | <i>Habit. Precaria</i> (-1 a 0) | |
| Domicilios em “aglomerados subnormales” (favelas) (%) | | | |
| Domicilios sem disponibilidad de iluminação pública | (-) | <i>Alrededores</i> (-1 a 0) | |

Cuadro 1 - Variables, indicadores compuestos e índices utilizados en la elaboración de los mapas de exclusión / inclusión social.

El índice final de exclusión / inclusión se calculó a partir de la suma y el reescalamiento de los índices de las dimensiones (ID). Para el cálculo de los índices, se utilizó el método matemático propuesto por Genovez (2005).

3.2 Resultados y discusión

En 1991, los índices de inclusión social más elevados (mayores que 0,5) aparecen concentrados principalmente en el centro metropolitano, en el noreste de Campinas y en áreas residenciales dispersas en las ciudades de Americana, Indaiatuba y Vinhedo. Por su parte, los niveles de inclusión más bajos (hasta 0,5) acompañan la localización de las áreas con más fuerte inclusión en el centro metropolitano, configuración esta, que permanece en los años 2000 y 2010, lo que evidencia el carácter diferenciado de esta porción del espacio urbano-metropolitano en lo que se refiere a las condiciones generales de vida y su contenido social (Figura 2).

A partir de 2000, la distribución espacial de las áreas predominante de inclusión pasa a presentar nuevos contornos, sobre todo debido a avances ocurridos en las dimensiones del desarrollo humano (aumento de los niveles de escolaridad de la población en diferentes estratos económicos) y de la calidad domiciliaria, con la mejora de los indicadores referentes a la dotación de infraestructura básica y sanitaria. Sin embargo, esta reconfiguración socio espacial se ha consolidado reforzando un patrón espacial de segregación en la escala de la región metropolitana siguiendo una dinámica de "dispersión concentrada" de la inclusión, en la cual los diferenciales de renta ejercen el mayor peso.

Se observa, a partir de las Figuras 2 y 3, que las localidades con elevada inclusión extienden su predominancia desde el centro metropolitano hacia las áreas al este de la autopista Anhanguera (SP-330), siguiendo los vectores sudeste (Valinhos y Vinhedo), este y nordeste (distritos de Sousas, Joaquim Egidio y Barão Geraldo, en Campinas). Las ciudades de Americana e Indaiatuba también presentan varios espacios de inclusión, con tendencia de dispersión de esas situaciones hacia los

sectores de las periferias norte y sur, en el caso de la primera, y sureste, en la segunda. En el caso de la ciudad de Sumaré y Santa Bárbara d'Oeste y en parte de las pequeñas ciudades de la región (Jaguariúna, Cosmópolis, Artur Nogueira y Holambra), se delinea la concentración de tales espacios en sectores específicos, siguiendo un vector a partir de sus centros principales y en la dirección opuesta a la zona predominante de exclusión social en el espacio urbano.

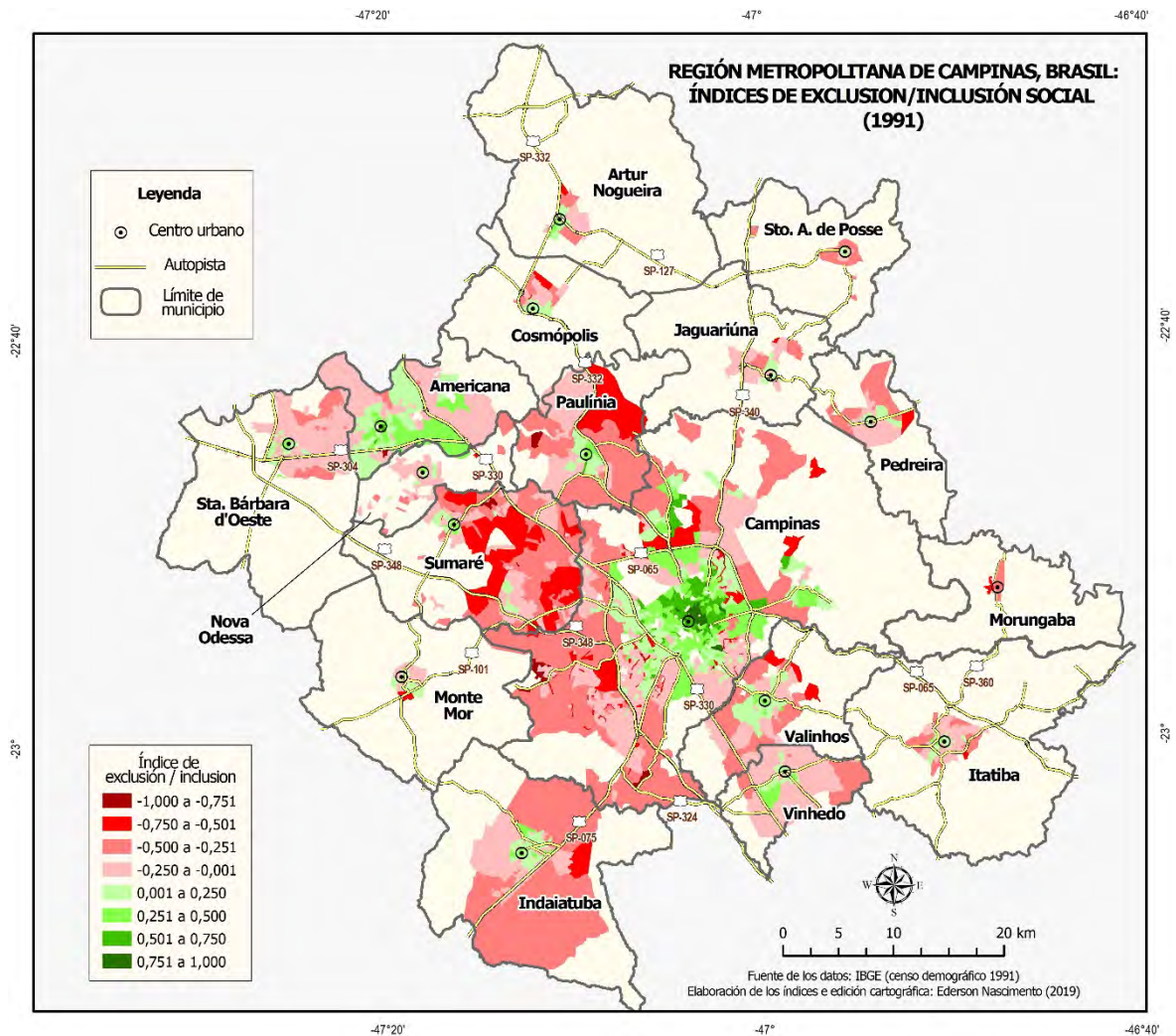


Figura 2: Espacialización de la exclusión / inclusión social en la RMC en 1991.

Gran parte de las áreas distantes de los centros principales que presentan fuerte inclusión social (índices superiores a 0,5) se ubican en las proximidades de importantes vías de tráfico (avenidas y carreteras), posibilitando a los segmentos de alto status allí residentes tener buena accesibilidad a sus lugares de trabajo y consumo. Esta es una de las condiciones más decisivas para la dispersión territorial y la auto segregación de las élites económicas. Es también, por consiguiente, una de las principales condicionantes para la estructuración social desigual del espacio urbano (Villaça, 2001, Reis, 2006), que en la RMC puede ser constatada. Cabe señalar también la dimensión socialmente contradictoria de ese modo de (re) producción del espacio urbano: aunque las áreas en cuestión ostenten indicadores que representan las mejores condiciones de vida encontradas en la región metropolitana, están vinculadas a la propia producción de la exclusión social, segregación existente.

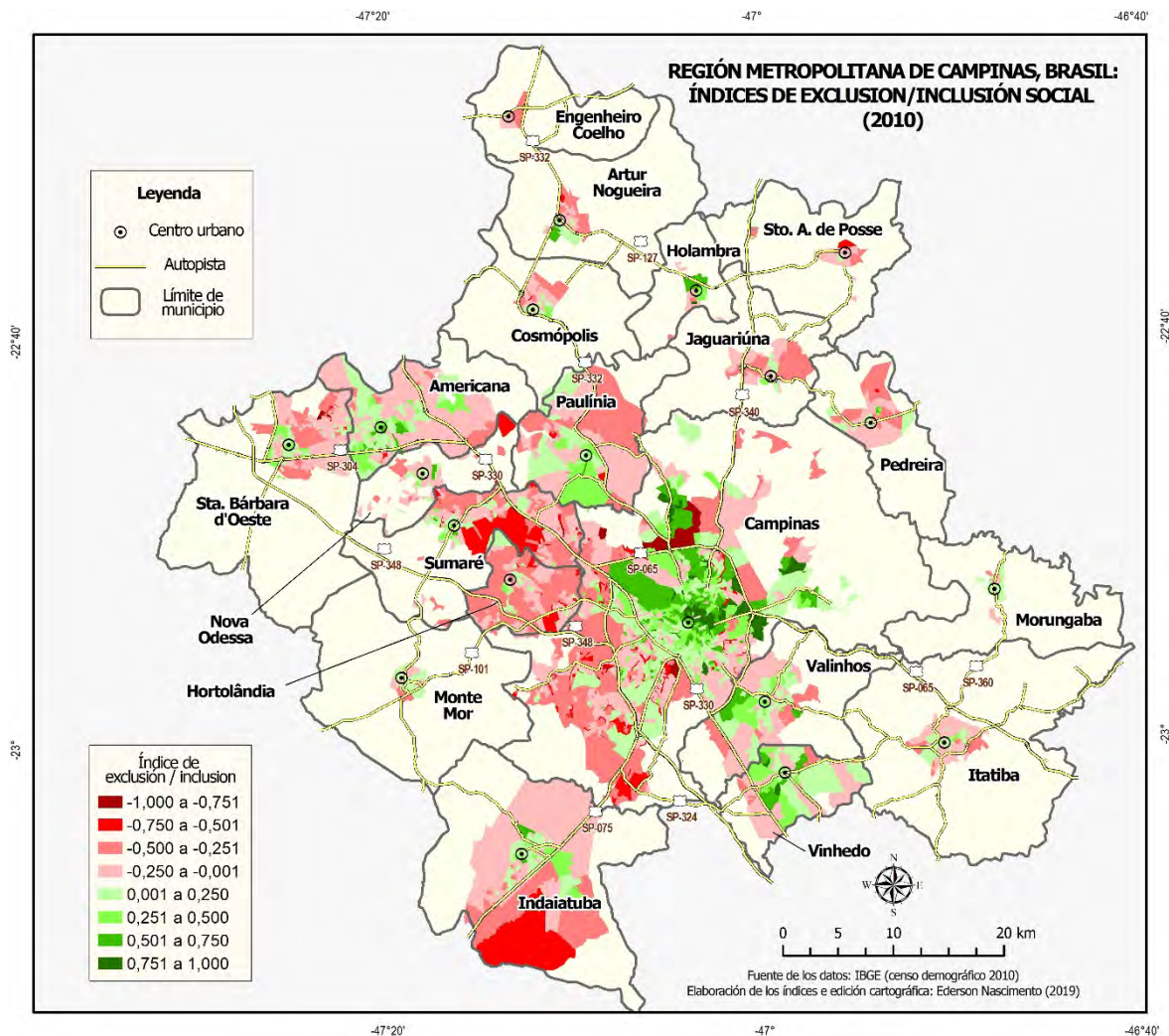


Figura 3: Espacialización de la exclusión / inclusión social en la RMC en 2000.

En cuanto a los espacios predominante de exclusión social, los indicadores producidos muestran que ese proceso, en general, sigue siendo más marcado en las periferias de los espacios intraurbanos, a pesar de la dispersión de los grupos de alto estatus y de la propia reducción en el peso de las condicionantes excluyentes, retratada por la mejora de indicadores de exclusión en diversas partes del espacio urbano-metropolitano.

En 2010, los indicadores de más baja exclusión (hasta -0,5), que expresan situaciones socioespaciales un poco por debajo de los PIS establecidos para la comparación regional, son los que predominan en las áreas periféricas de las ciudades, a excepción de Holambra, Valinhos y Vinhedo, donde los espacios de exclusión son menos numerosos. En Indaiatuba, hay varias áreas clasificadas en tales niveles de exclusión definiendo el contorno de su periferia, con destaque para el sector suroeste donde existen adensadas áreas residenciales. Completan las áreas con intensidades de exclusión social más moderadas las localidades que conforman el territorio que podemos llamar "macro periferia metropolitana" (cuadrante suroeste de Campinas, Sumaré, Hortolândia y Monte Mor), donde tales niveles de exclusión están presentes en prácticamente todos los sectores del espacio intraurbano y no sólo en sus límites más periféricos.

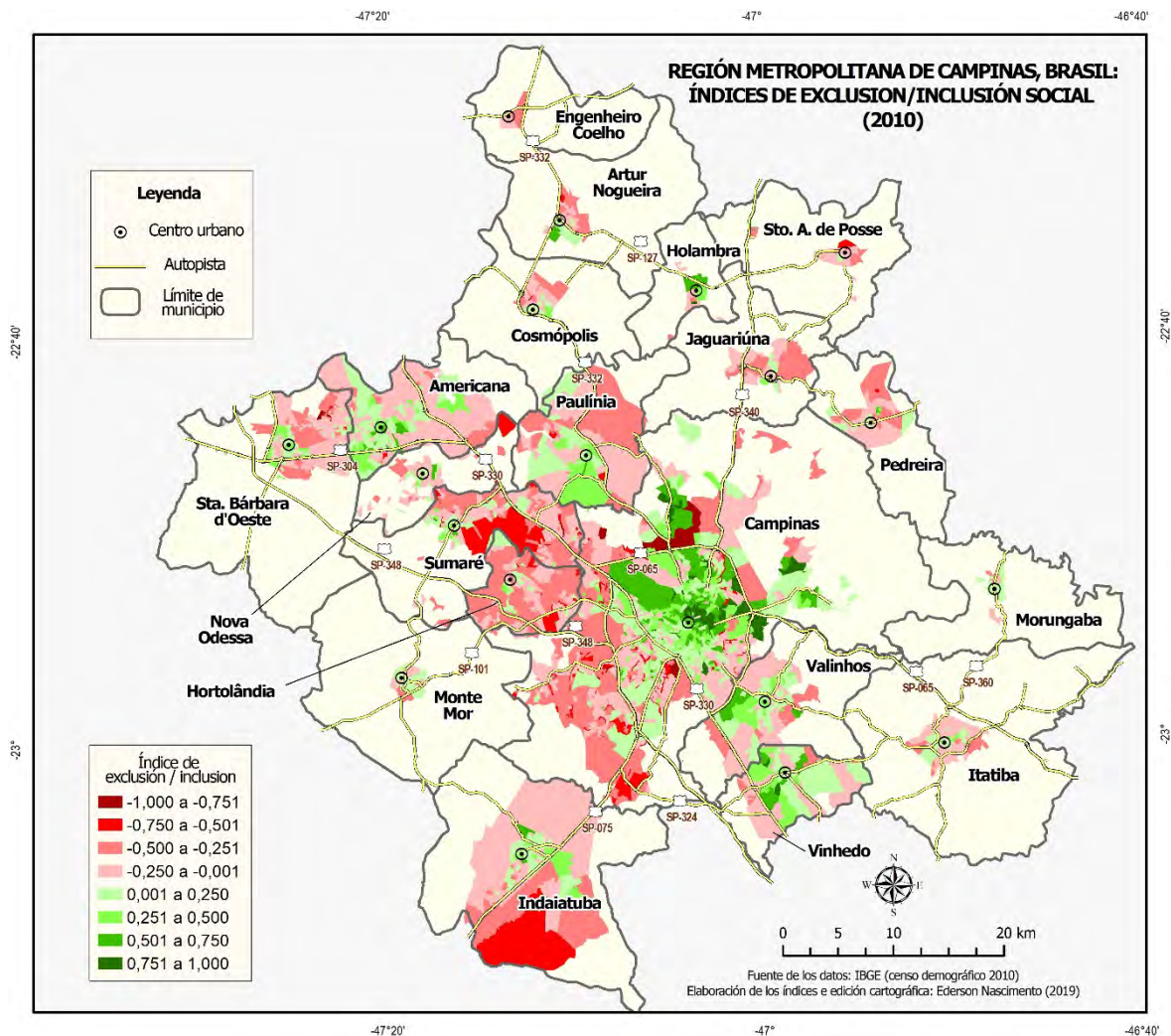


Figura 4: Espacialización de la exclusión / inclusión social en la RMC en 2010.

Finalmente, los índices abajo de -0,5 señalan las localidades donde están las más graves condiciones de exclusión social, las cuales corresponden, en su mayoría, a las favelas (*slums*) y asentamientos precarios, que se distribuyen puntualmente en las ciudades de Cosmópolis, Indaiatuba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Santa Bárbara d'Oeste y Paulínia. Sin embargo, la presencia de esas espaciales de alta exclusión es más representativa en Sumaré, en Hortolândia y, principalmente, en Campinas, la ciudad más rica de la región, donde los altos niveles de exclusión social impactan directamente a más de 86 mil habitantes. En la mayoría de estas localidades de fuerte exclusión social, la insuficiencia de los niveles de ingresos obtenidos, la iniquidad y las limitaciones al desarrollo humano, se mezclan con otros factores que comprometen gravemente las condiciones de vida, tales como deficiencias en infraestructura básica, densidad excesiva de habitantes por domicilio e inseguridad jurídica en la ocupación de la tierra urbana. Parte de estos lugares también se encuentran en áreas que ofrecen riesgo a la vivienda (vertientes con alta inclinación, alrededores de ferrocarriles y de redes de alta tensión eléctrica, y márgenes de ríos), siendo que sus habitantes tienen que convivir con riesgos a su salud y a su integridad física, como inundaciones y deslizamientos de tierra.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Con la presente investigación, se intentó mostrar las interrelaciones que las dimensiones socioeconómicas (la autonomía de renta, condicionantes del desarrollo humano y de la equidad) todavía mantienen entre sí en la constitución de clases sociales y, sobre todo, su geograficidad en el espacio urbano, expresada no sólo por la correlación con la calidad domiciliar, sino también por la lógica de distribución espacial de las clases en las ciudades de la RMC.

Los indicadores producidos y su espacialización permiten identificar y caracterizar tres patrones principales de segregación socio espacial: a) en la escala regional, hay una diferenciación entre las zonas urbanas situadas al este y al oeste de la autopista SP-330, siendo la porción oriental la principal zona de inclusión social de la RMC, mientras que en la porción oeste (desde Campinas a Sumaré y Monte Mor) se constituyó la "macro periferia metropolitana"; b) en las ciudades, se verifica un patrón espacial de segregación en sectores de círculo, en el cual ocurre la concentración de condiciones de inclusión en el área central y extendiéndose a partir de éste a lo largo de una "banda" o "cuadrante", en general siguiendo importantes vías de tráfico, y; c) enclaves espaciales consolidados: de inclusión social en zonas predominante de exclusión y, principalmente, lo opuesto.

Finalmente, ante la amplia caracterización socio espacial y las diversas perspectivas de análisis posibilitadas por la expresiva cantidad de datos producidos y representados cartográficamente (datos que aquí se exhiben apenas de modo bastante resumido, en forma de mapas-síntesis), cabe resaltar otro punto importante en relación al sistema de indicadores de exclusión/inclusión social presentado. Aunque se haya construido para analizar la RMC, sus fuentes de datos, derivadas exclusivamente de los censos demográficos, los hace replicable a la investigación de cualquier otro municipio brasileño y, por qué no decir, de ciudades de otros países en que haya datos con cierta similitud temática y espacial. Se trata, pues, de una acción fundamental en la lucha contra la exclusión social. El primer paso para cambiar una realidad es conocerla. Así, se cree que la construcción y divulgación de nuevas cartografías de exclusión / inclusión para diferentes territorios puede ayudar a evidenciar desigualdades, carencias e injusticias y, a partir de eso, contribuir a la demanda por una gestión del espacio urbano socialmente más justo.

AGRADECIMIENTOS

Al Prof. Dr. Lindon Fonseca Matias (Departamento de Geografía, UNICAMP), por la orientación de la tesis de doctorado que dio origen a este trabajo, y por la actual supervisión de mi estancia de postdoctorado.

Al programa de Postgrado en Geografía de la UNICAMP ya CAPES (agencia brasileña de fomento académico) por la concesión de beca de postdoctorado y demás recursos que contribuyeron para la realización de la presente investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- BAENINGER, R. (1996): *Espaço e tempo em Campinas*, CMU, Campinas.
- BAENINGER, R. (2001): "Região Metropolitana de Campinas: expansão e consolidação do urbano paulista" *in* D. Hogan (ed.), *Migração e ambiente nas aglomerações urbanas*, Nepo/Unicamp, Campinas.
- CASTELLS, M. (2000): *A questão urbana*, Paz e terra, São Paulo.
- CORRÊA, R. L. (1997): *Trajetórias geográficas*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.
- CORRÊA, R. L. (1998): *Região e organização espacial*, Ática, São Paulo.
- Costa, A. B. (1998): *Exclusões sociais*, Gradiva, Lisboa.
- FERNANDES, A. et al. (2002): A Região Metropolitana de Campinas: análise integrada *in* W. Cano e C. A. Brandão (eds.). *A Região Metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente*. Unicamp, Campinas.
- GENOVEZ, P. C. (2005): *Território e desigualdades: análise espacial intra-urbana no estudo da dinâmica de exclusão/inclusão social no espaço urbano em São José dos Campos – SP*, INPE, São José dos Campos (tese de maestria).
- LEVITAS, R. (2006): The concept and measurement of social exclusion, *in* C. Pantazis, D. Gordon e R. Levitas, *Poverty and social exclusion in Britain*. The Policy Press, Bristol.
- GONÇALVES, M. F. y SEMEGHINI, U. C. (2002): Uma metrópole singular, *in*: R. Fonseca, A. Davanzo y R. Negreiros (eds.). *Livro verde*, Unicamp, Campinas.
- NASCIMENTO, E (2013): *As desigualdades socioespaciais urbanas numa metrópole interiorana: uma análise da Região Metropolitana de Campinas (SP) a partir de indicadores de exclusão/inclusão social*, Unicamp, Campinas (tesis de doctorado).
- MATOS, R. (2010): Desigualdades socioespaciais: inserções teóricas e conceituais e discussão do caso brasileiro, *in* R. Matos y W. Soares (eds.), *Desigualdades, redes e espacialidades emergentes no Brasil*, Garamond, Rio de Janeiro.
- MELAZZO, E. y GUIMARÃES, R. B. (2010): Ponto de partida: a desigualdade social e a definição da política urbana, *in* E. Melazzo y R. B. Guimarães (eds.), *Exclusão social em cidades brasileiras*, Unesp, São Paulo.
- PAUGAM, S. (1996): Introduction: la constitution d'un paradigme, *in* S. Paugam (ed.), *L'exclusion: l'état des saviors*, La découverte, Paris.
- Paugam, S. (2003): *Desqualificação social*, Educ, São Paulo.
- Reis, N. G. (2006): *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*, Via das Artes, São Paulo.
- ROOM, G. (1995): Poverty and social exclusion: the new European agenda for policy and research, *in* G. Room (Ed.). *Beyond the threshold*, The Policy Press, Bristol.
- SANTOS, M. (1996): *A natureza do espaço*, Hucitec, São Paulo.
- SPOSATI, A. (1996): *Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo*, Educ, São Paulo.
- _____. (2000): *Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo/2000: dinâmica social dos anos 90*, PUC/SP, INPE, POLIS, São Paulo.
- VILLAÇA, F. (2001): *Espaço intra-urbano no Brasil*, Nobel, São Paulo.
- XIBERRAS, M. (1993): *Les théories de l'exclusion*, Méridiens Klincksieck et Cie., Paris.

ÁREA A. LA ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO CARA AL HORIZONTE DEL 2030

Aproximación al poder de las ciudades globales iberoamericanas:
reflexiones para una gestión integrada del territorio

Moneyba González Medina

*Doctora en Ciencia Política y Administración Pública.
Profesora de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid*

Sonia De Gregorio Hurtado

*Doctora en Arquitectura y Urbanismo
Profesora de Urbanismo, Universidad Politécnica de Madrid*

RESUMEN

La creciente importancia de los retos urbanos ha desembocado en una mayor atención política sobre las ciudades. En este contexto, la cuestión del “empoderamiento urbano” emerge como un asunto de relevancia analítica. Partiendo de ese marco, este estudio aborda la cuestión del poder de las ciudades globales analizando cuatro casos del contexto iberoamericano (Buenos Aires, Madrid, México y São Paulo). El objetivo es conocer cuáles son sus principales retos y los recursos con los que cuentan para enfrentarlos. Para ello, se ha diseñado una metodología basada en la identificación de cinco dimensiones del poder urbano (política, jurídica, económica, organizativa, y relacional), incorporadas en un cuestionario administrado a políticos y técnicos. Los resultados no solo ponen de manifiesto un cierto desajuste entre la magnitud de los retos que enfrentan las ciudades y las capacidades de las que disponen, sino que permiten realizar una serie de recomendaciones para el desarrollo de la gestión integrada en este tipo de territorios.

ABSTRACT

The increasing relevance of global challenges has resulted in a greater political attention on cities. In this context, the issue of "urban empowerment" arises as a relevant analytical issue. This study addresses the question of the power of global cities by analysing four cases from the Ibero-American context (Buenos Aires, Madrid, Mexico and São Paulo). The aim is to understand challenges they face and the available resources to address them. The methodology is based on the identification of five dimensions of urban power (political, juridical, economical, organizative, and relational), integrated in a questionnaire administered to technicians and politicians. The results show not only a mismatch between the magnitude of the challenges faced by these cities and the capacities they have, but

also highlight a set of recommendations towards an integrated management in this kind of territory.

PALABRAS CLAVE

Ciudades globales, empoderamiento urbano, gobernanza urbana, gestión integrada, Iberoamérica.

KEYWORDS

Global cities, urban empowerment, urban governance, integrated management, Ibero-America.

1. INTRODUCCIÓN

El reciente impulso de procesos de “agenda urbana” tanto a nivel local como supranacional (Nueva Agenda Urbana, 2016; Agenda Urbana para la UE, 2016; Agenda Urbana española, 2018; Agenda Urbana para Andalucía, 2018, etc.) nace de la convicción de que la partida del desarrollo sostenible se juega (y se gana) en las ciudades (González, Navarro, De Gregorio, Ospina, Vazquez, Salinas y Vilalta, 2018: 16). También, de que a mayor complejidad del *issue* o asunto de política pública mayor necesidad de integración. A pesar de ello, el estatuto institucional de las ciudades no siempre permite el desarrollo de este tipo enfoque. La realidad suele ser, más bien, la de una falta de ajuste entre dicho estatuto y su capacidad de dar una respuesta adecuada a retos cada vez más complejos. Ello requiere el tránsito desde una lógica burocrática, basada en los principios de jerarquía y competencia, hacia un enfoque integrado, que facilite la movilización e interrelación de actores, la optimización de recursos y la solución de problemas.

En el caso de las denominadas “ciudades globales” (Sassen, 2001; Velasco, 2018) este desajuste suele ser aún mayor. Este tipo de ciudades se distingue de las “ciudades metropolitanas” o “grandes ciudades” por “su *papel central* en los procesos de escala mundial (económicos, demográficos, tecnológicos, ambientales, culturales); y segundo, [por] su *estrecha interrelación*, tanto cooperativa como competitiva: esto es, las ciudades globales se relacionan entre sí mediante vínculos internacionales directos, que trascienden de sus respectivos Estados” (Velasco, 2018: 26). Un reflejo de su relevancia es la multitud de *rankings* que monitorizan su posicionamiento a nivel global, como el *Global Cities Index* (Institute for Urban Strategies) o el *Glocal Cities Report* (A.T. Kearney), si bien la mayoría de carácter privado y centrados, fundamentalmente, en aspectos económicos.

Por otra parte, en los últimos años se han iniciado procesos de reforma dirigidos a revisar el marco jurídico-político de las ciudades. En unos casos, se ha modificado su estatuto constitucional, como en Ciudad de México (2016); en otros, se ha impulsado la institucionalización de las áreas metropolitanas, como en Italia o Francia (Tomàs, 2018). Ahora bien, también ha habido reformas más bien dirigidas a limitar su poder y capacidad de acción, para dar cumplimiento a los compromisos de austeridad derivados de los efectos de la crisis económica (por ejemplo, España,

con la aprobación de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

A partir de estos presupuestos, el presente estudio persigue ahondar en la cuestión del poder de las ciudades globales en el contexto iberoamericano. El objetivo es, en primer lugar, identificar la naturaleza de los retos a los que se enfrentan y los recursos que estiman necesarios para responder a los mismos; y, en segundo lugar, conocer en qué medida dichos recursos están presentes en los casos estudiados. Las cuatro ciudades globales iberoamericanas analizadas son: Buenos Aires (BA), Madrid (MA), Ciudad de México (ME) y São Paulo (SP). El criterio de selección ha sido su inclusión en el *Global Cities Index 2017*¹, donde los tres casos latinoamericanos ocupan los primeros puestos en su área geográfica; mientras que Madrid, si bien está mejor posicionada que aquéllos, lo está peor con respecto a otras ciudades europeas.

Para realización de la investigación² se ha seguido una metodología que combina técnicas cualitativas y cuantitativas, a partir de: a) revisión documental para cada una de las cinco dimensiones analizadas; y b) cuestionario de percepción sobre los retos urbanos y las dimensiones del poder, administrado a políticos y técnicos municipales (cuestionario en línea, traducido en español y portugués). La selección de los encuestados se realizó siguiendo una técnica reputacional o de “bola de nieve”, controlando por el perfil (5 técnicos y 5 políticos por cada caso) y por el área de actividad (las respuestas provenían tanto de unidades sectoriales como estratégicas dentro de la organización municipal). El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de junio y septiembre de 2018 y se recibieron 42 respuestas, alcanzando el objetivo de 10 cuestionarios por caso. Como resultado, los datos arrojan conclusiones interesantes que dejan entrever similitudes y diferencias que justifican introducir en la agenda política el debate acerca de la necesidad de “empoderar” a las ciudades para dar una respuesta más adecuada al desafío global del desarrollo sostenible, así como una serie de recomendaciones para promover la gestión integrada en este tipo de territorios.

2. APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DEL PODER DE LAS CIUDADES GLOBALES

El concepto central de la investigación es el “empoderamiento urbano”. En la literatura, este término (*empowerment*) suele estar asociado a la idea de participación de la comunidad local en los procesos decisionales que les afectan o, dicho de otro modo, a las demandas de una mayor democratización y participación de los actores no institucionales en estos procesos (Ahmad y Abu Talib, 2015: 829). Por otra parte, también se asocia al concepto de “descentralización” (*devolution*),

¹ GCI2017: http://mori-m-foundation.or.jp/pdf/GPCI2017_en.pdf

² El presente estudio es resultado de un proyecto de investigación promovido por el Ayuntamiento de Madrid y la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), que se llevó a cabo entre los meses de junio y noviembre de 2018. En él han participado las siguientes investigadoras: Moneyba González Medina y Carmen Navarro de la Universidad Autónoma de Madrid; Sonia De Gregorio Hurtado de la Universidad Politécnica; Shirley Ospina de UCCI; Daniel Vazquez de la Universidade Federal de São Paulo; Paula Salinas y Maite Villalta de la Universidad Autónoma de Barcelona. El informe final puede ser consultado en el siguiente [enlace](#).

entendida como la demanda de reconocimiento de autonomía y transferencia de poder al ámbito local, de modo que las decisiones relacionadas con los asuntos que afectan a los municipios sean adoptadas en este nivel de gobierno, sin la supervisión administrativa de otros niveles de gobierno y sin necesidad de pedir autorización al gobierno central o al gobierno regional (Patrick y Scott, 2011; Ahmad y Abu Talib, 2015: 828; Grin et al, 2017). A partir de esta literatura, el poder puede explorarse desde dos ámbitos: el poder de la comunidad local (ciudadanía) y el poder del gobierno local (institucional-formal). En particular, este estudio se ha circunscrito a este último, a partir del análisis de los marcos institucionales y las percepciones de políticos y técnicos sobre cada una de las dimensiones del poder (González et al., 2018: 31).

Teniendo en cuenta lo anterior, el “empoderamiento urbano” se define como el fortalecimiento de la capacidad de las ciudades para adoptar decisiones y transformarlas en acciones dirigidas a alcanzar sus metas en todos los asuntos de interés propio. Esta definición parte una idea intuitiva: para cumplir con las responsabilidades que los ciudadanos les atribuyen, es preciso disponer de “poder” y “autonomía” (González et al., 2018: 32). Ambos elementos están determinados, en gran medida, por el estatuto institucional de las ciudades, que, según Velasco (2018: 32), en el caso de la ciudad global responde a factores jurídicos propios de cada país como son: a) la tradición de centralización del poder; b) la estructura territorial; c) la opción constitucional o legal por una planta local más o menos fragmentada; d) el grado, alcance y estabilidad jurídica de la autonomía local y e) las características generales del sistema jurídico (Velasco, 2018: 32). Ahora bien, en palabras de este mismo autor, “hay que partir del dato empírico de que no todas las ciudades globales (en términos socio-económicos) son también ciudades o municipios en sentido jurídico” (2018: 31). Por ello, se ha desarrollado una metodología de análisis *ad hoc*, dirigida a analizar las distintas dimensiones del poder urbano en los casos seleccionados de forma sistemática y comparada.

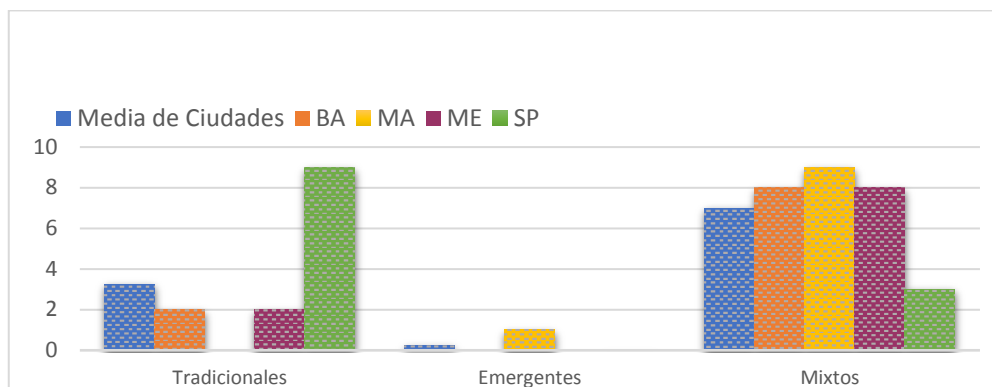
2.1. La naturaleza de los retos urbanos: una demanda cada vez más compleja

Para definir en términos analíticos las dimensiones del poder de las ciudades es necesario conocer la naturaleza de los retos a los que se enfrentan. En la literatura se señala que en las ciudades globales los retos “van más allá del aprovisionamiento de servicios públicos tradicionales y esenciales” (Velasco, 2018: 27). Esta afirmación se confirma con las respuestas del cuestionario. En él se pedía una calificación de los retos de las ciudades analizadas como “Tradicionales” (cuestiones que siempre han estado en la agenda social y política), “Emergentes” (cuestiones nuevas, que no estaban o llevan poco tiempo en la agenda) o “Mixtos” (cuestiones tradicionales y cuestiones emergentes). La categoría dominante es, precisamente, esta última, poniendo en evidencia que, junto a los retos tradicionales (asociados a los servicios clásicos del Estado del Bienestar), han ido apareciendo nuevas cuestiones a las que deben hacer frente las ciudades (Gráfico 1).

Este resultado lleva a cuestionar la adecuación de los marcos institucionales y la suficiencia de recursos de las ciudades para dar respuesta a estas nuevas

demandas. Además, bien sea por la emergencia de nuevas demandas o bien por la necesidad de nuevas formas de abordar “viejas” demandas, resulta indispensable poner en relación distintos sectores de políticas y movilizar distintos tipos de actores para poder hacer frente a este tipo de retos. Ante esta situación, no parece razonable pensar que las ciudades operen en este escenario sin que no se actualice su estatuto institucional al objeto de dotarlas de mayor capacidad para dar respuesta a dichos retos.

Gráfico 1. Naturaleza de los retos urbanos



Fuente: González et al., 2018: 23

2.2. Las dimensiones del poder de las ciudades: una propuesta analítica

La reflexión acerca de los recursos asociados al poder (posicionamiento, competencias, presupuesto, estructura-conocimiento y redes) descansa en la pregunta simple: qué resulta necesario para dar respuesta a los retos urbanos. A tal fin, se proponen cinco dimensiones del poder, que debían ser validadas a través del cuestionario. Al preguntar por la relevancia cada dimensión, las respuestas obtenidas sitúan cada una de ellas entre los valores 4 y 5 de la escala (escala de 1-5), de este modo queda validada la propuesta de dimensiones del poder urbano. A continuación, se describe en qué consiste cada una de estas dimensiones:

2.1.1. Dimensión política

Capacidad de influencia del gobierno local en el ámbito político nacional. Refleja el posicionamiento político de las ciudades dentro del marco nacional y su capacidad de exigir que se les tenga en cuenta. Se descompone en dos sub-dimensiones que son el reconocimiento político explícito de la singularidad urbana y la capacidad de influencia de las ciudades ante niveles superiores de gobierno con respecto a decisiones que les afectan (*lobbying*).

2.1.2. Dimensión jurídica

Autonomía para decidir y actuar sobre los asuntos de su territorio. Refleja el estatuto/la posición institucional-formal de las ciudades y qué pueden hacer para intervenir en un determinado ámbito o área de política. Se descompone en dos sub-

dimensiones que son capacidad de decidir de forma autónoma y alcance de las competencias urbanas.

2.1.3. Dimensión económica

Suficiencia y autonomía sobre el gasto y el ingreso. Refleja la capacidad fiscal de las ciudades para llevar a cabo su acción pública. Se descompone en tres sub-dimensiones que son el grado de descentralización del gasto y el ingreso, su autonomía para generar ingresos y su autonomía para tomar decisiones sobre sus políticas de gasto.

2.1.4. Dimensión organizativa

Capacidad de organización y gestión de la ciudad. Refleja la capacidad de las ciudades para organizar su estructura y el desarrollo de su gestión (estructuras, personal, instrumentos, información, etc.). Se descompone en dos sub-dimensiones que son la capacidad de organización de su estructura y la capacidad de gestión urbana (planificación, datos, redes, personal).

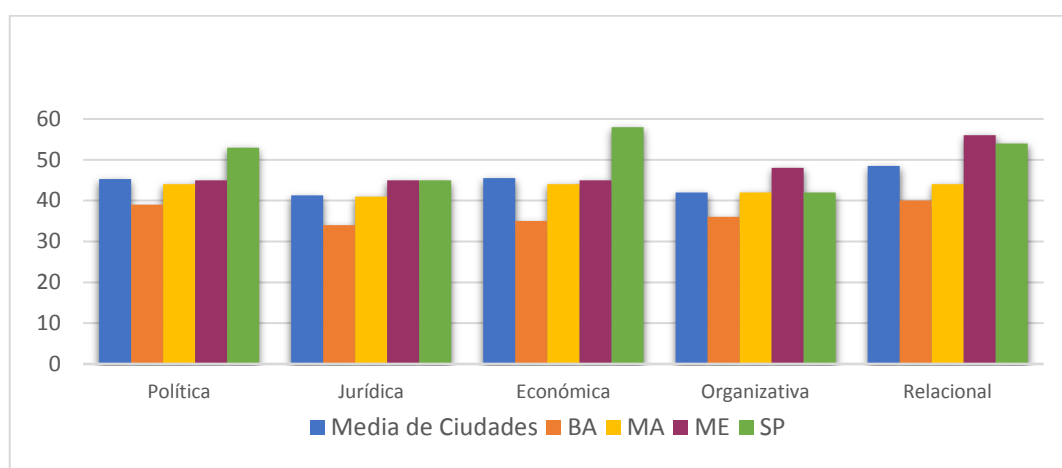
2.1.5. Dimensión relacional

Capacidad de relacionarse con otros actores para alcanzar objetivos comunes. Refleja la capacidad de las ciudades para relacionarse con otros actores o territorios. Es una cuestión asociada a las dinámicas de gobernanza multinivel, dado que se parte de la idea de que la descentralización por sí misma no garantiza el poder. Se descompone en tres sub-dimensiones que son la capacidad de relación con la ciudadanía local, con otros niveles territoriales y a nivel internacional.

En primer lugar, el análisis agregado de la **relevancia** de las dimensiones revela un dato inesperado: de las cinco dimensiones, la más relevante es la *relacional*³, seguida de la dimensión *económica* y la *política*. En el conjunto, las menos relevantes son la *organizativa* y *jurídica* (Gráfico 2). El dato sobre la dimensión *relacional* es llamativo en tanto que, lo que hubiéramos esperado es que la máxima relevancia hubiera sido concedida a las dimensiones más “clásicas” del poder: la *económica* y la *jurídica*. Se pone de manifiesto que, en un contexto globalizado, y sobre todo para este tipo de ciudades, las relaciones son un factor fundamental de poder. Además, teniendo en cuenta que uno de los aspectos clave de la gestión integrada es, precisamente, la movilización de actores y la gestión de redes multinivel, este resultado refuerza su especial relevancia en este tipo de territorios.

³ Pregunta del cuestionario: P3. *Por favor, lea con atención las siguientes DIMENSIONES DEL PODER URBANO. Valore la IMPORTANCIA que tiene cada una de ellas a la hora de hacer frente a los retos de las ciudades.* La escala de valoración es: Muy poca (1), Poca (2), Bastante (3), Muy necesaria (4), Imprescindible (5).

Gráfico 2. Relevancia de las dimensiones del poder urbano



Fuente: González et al., 2018: 34

3. EXPLORANDO LAS DIMENSIONES DEL PODER DE LAS CIUDADES GLOBALES IBEROAMERICANAS

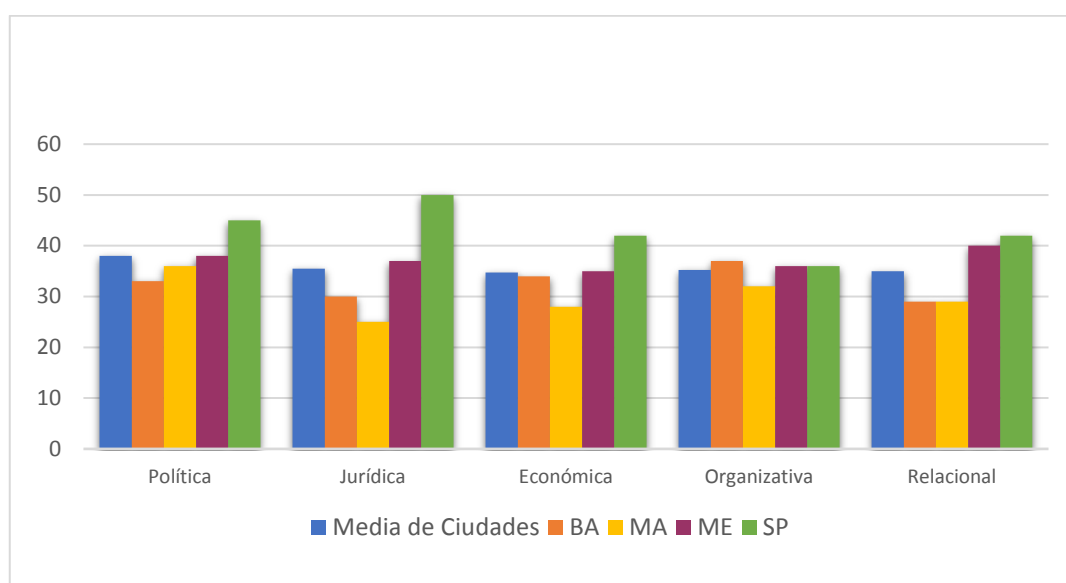
Respecto a la **presencia**⁴ de cada una de las dimensiones (Gráfico 3) en los casos analizados, la dimensión *política* aparece con mayor puntuación para el conjunto de los casos. Este resultado es coherente con el hecho de que 3 de los 4 casos son capitales de país y, además, todos están incluidos en el *Glocal City Index 2017*, un indicador de que son ciudades influyentes.

Por otra parte, como cabría esperar, se verifica un **desajuste**⁵ entre los valores de la “relevancia” (Gráfico 2) y “presencia” (Gráfico 3) en todas las dimensiones, siendo normal que se aspire a más de lo que se cree que se tiene. En términos agregados, el desajuste es mayor en la dimensión *relacional*, seguida de cerca por la dimensión *económica*. El detalle de los casos revela que el desajuste es significativamente mayor en MA (particularmente, en la dimensión *jurídica*), con un valor diferencial agregado de -65; seguido de ME (-53) y SP (-37). SP llama la atención, además, porque es el único donde se observa un valor positivo, concretamente en la dimensión *jurídica*. En el extremo opuesto está BA, donde el desajuste es menor (-23). En su conjunto, los resultados de BA y SP son los que presentan un mayor equilibrio entre la expectativa (relevancia) y el poder real (presencia), lo que podría deberse al estatuto institucional de ambas ciudades (González et al., 2018: 35).

⁴ Pregunta del cuestionario: P4. ¿En qué grado considera que se manifiesta cada una de las dimensiones anteriores en el contexto de su país/ciudad? La escala de valoración es: Muy baja (1), Baja (2), Suficiente (3), Alta (4), Muy alta (5).

⁵ El desajuste se mide con el indicador **diferencial** (dif), que se calcula a nivel agregado y caso por caso, restando al valor en P3 el valor en P4 para cada una de las dimensiones.

Gráfico 3. Presencia de las dimensiones del poder urbano



Fuente: González et al., 2018: 35

A continuación, se profundiza en los resultados obtenidos para cada una de las dimensiones (González et al., 2018: 36 y ss)

3.1. Dimensión política

De forma mayoritaria, hay un **reconocimiento de la singularidad** de cada ciudad a nivel jurídico-político. Entendemos que sobre ello influye el hecho de que las ciudades analizadas sean “ciudades capitales” o “ciudades-Estado” o, en definitiva, “ciudades globales”, lo que les otorga un estatus diferente frente a otras realidades urbanas. Este reconocimiento es inequívoco en los casos de SP y BA, donde la singularidad está blindada en la Constitución (de 1988 y 1994, respectivamente). Ahora bien, en todos los casos (salvo BA), se observa que dicho reconocimiento no ha ido acompañado de recursos económicos suficientes. Por último, MA constituye un caso singular frente a los demás, en tanto que presenta opiniones divididas a partes iguales en uno y otro sentido.

En cuanto a la **defensa de intereses** (o actividad de *lobbying*) las respuestas son muy dispares y pocas veces identifican con claridad un agente que desempeñe específicamente esta función. MA constituye la excepción, puesto que los encuestados señalan de forma mayoritaria a la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP). En este mismo sentido, en SP se hace mención al *Frente Nacional de Prefeitos* y a la *Confederação Nacional dos Municípios*. Los casos de BA y ME no reconocen a un ente específico, lo que quizás pueda deberse a que estas ciudades son institucionalmente muy fuertes y que, por tanto, no necesitan representación. Ahora bien, la **capacidad de influencia** de este tipo de entidades es relativamente baja o poco relevante (el valor agregado más frecuente es 3, seguido de 2). En el caso de MA, si bien parece reconocerse que la FEMP constituye el espacio para defender los intereses de las ciudades, se considera que tiene poca influencia en el sistema político.

3.2. Dimensión jurídica

En términos agregados, los encuestados señalan que las ciudades tienen una alta **autonomía jurídica** (valor=4). Sin embargo, nuevamente MA emerge como un caso anómalo, mostrando división de opiniones al respecto y dejando entrever que se trata de una cuestión no resuelta. En el caso español, es importante contextualizar la respuesta en un escenario de relaciones intergubernamentales en el que los niveles dominantes son el nacional y el autonómico. En este sentido, se confirma que la existencia y el mayor o menor grado de intervención de los gobiernos supramunicipales condiciona el nivel real de autogobierno de una ciudad global (Velasco, 2018: 28). En los casos de BA, ME y SP, a la ciudad se le reconoce poder legislativo, a diferencia de lo que ocurre en España.

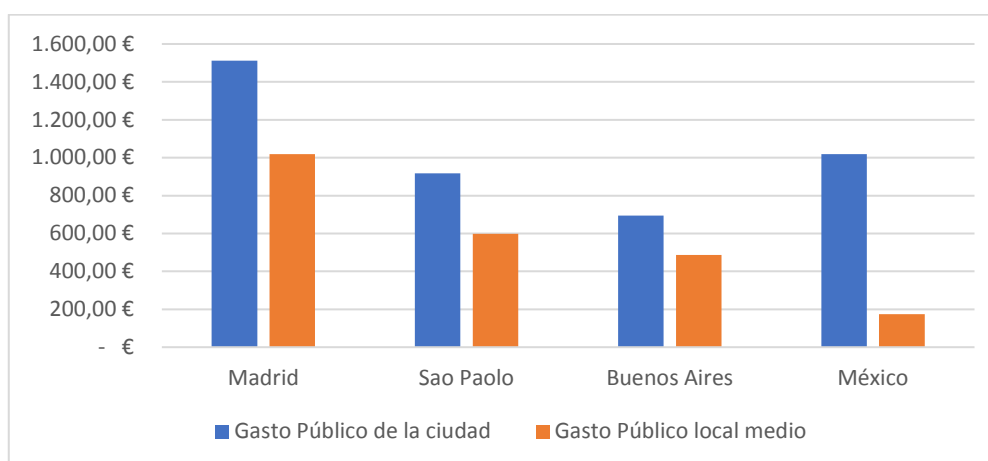
A la hora de plantear la cuestión de la **suficiencia de las competencias**, el valor más frecuente es 4 sobre 5. Sin embargo, MA constituye nuevamente un caso anómalo, siendo su comportamiento consistente con sus respuestas a la pregunta anterior. Es importante apuntar que en las respuestas abiertas de SP se destaca la importancia de que la autonomía no sea solo formal y que vaya acompañada de recursos económicos. También se advierte de que la dependencia de otros niveles de gobierno para obtener esos recursos constituye un problema, lo que apunta a que tanto la cuestión fiscal y financiera como los recursos técnicos sean una cuestión clave.

3.3. Dimensión económica

Las ciudades han de hacer frente a unas necesidades ciudadanas muy específicas, distintas a las de los municipios de menor tamaño poblacional, ya sean derivadas de la elevada concentración geográfica de la población, los mayores niveles de pobreza y desigualdad, o su elevado nivel de actividad socio-económica, entre otras. Además, las grandes ciudades no solamente prestan servicios a sus ciudadanos, sino también a los ciudadanos de las poblaciones de su entorno o de su área metropolitana y, a menudo, son los motores económicos de una región o país, aspectos que también pueden incrementar sus necesidades de gasto de manera considerable.

En el caso de las ciudades analizadas, su **gasto** se encuentra en torno a un 50% por encima del gasto del resto de entidades locales, excepto en la ciudad de ME, en la que su gasto por habitante sería 5 veces superior al del resto de municipios. Las diferencias en el caso de ME, así como en el caso de BA, se deben en parte a que las competencias de gasto que tienen asignadas son más amplias que las del resto de municipios, al tener la consideración de ciudades-Estado. En cambio, en el caso de MA, las competencias que tiene asignadas la ciudad son similares a las del resto de municipios de más de 75.000 habitantes, y lo mismo ocurre en SP.

Gráfico 4. Comparación del gasto por habitante de la ciudad y el resto de municipios. Euros por habitante.



Fuente: González et al., 2018: 42⁶

3.4. Dimensión organizativa

En relación a los **modos de gestión**, los casos coinciden en dos aspectos: en primer lugar, en que la modalidad de gestión directa por el propio ayuntamiento es la que se dice utilizar en mayor medida si se tiene en cuenta el conjunto de las cuatro ciudades; en segundo lugar, y como no podía ser de otro modo, hay muy baja utilización de la prestación de servicios a través de una asociación de municipios. Este último dato es clara consecuencia del tamaño de este tipo de ciudades que, por lo general, no recurrirán a otros municipios para gestionar servicios porque “se bastan a sí misma”. Este dato sería probablemente muy distinto si analizásemos ciudades de menor tamaño.

A nivel de casos, destacar que MA se diferencia por la importancia de la modalidad de gestión a través de empresas privadas. La singularidad de SP reside en que la modalidad de prestación de servicios a través de una asociación de la sociedad civil es significativamente superior al resto de los casos y comparte el primer puesto con la gestión directa por el Ayuntamiento. A este respecto, uno de los encuestados señala que: “Ao longo dos últimos anos o município tem adotado as parcerias com ONGs/OSCIPs, principalmente na Saúde, Educação e Assitência Social”. En este sentido, podría ser que, tras la entrada en vigor de la nueva ordenanza público-social de MA, el resultado acabe siendo menos alejado del de SP. Por su parte, ME también apunta en esta dirección, a través de la promoción de fórmulas de cofinanciación con entidades del sector privado o de la sociedad civil. Finalmente, un último dato destacable para SP es que también presenta valores superiores en la modalidad de prestación a través de una asociación entre distintas

⁶ En el cálculo del gasto público local medio en España y Brasil se encuentran incluidas las ciudades de MA y SP, por lo que el gasto medio del resto de municipios sería aún menor al que se muestra en el gráfico. Los datos se han obtenido a partir de diversas fuentes, principalmente las siguientes: Ministerio de Hacienda e INE, para el caso español; Prefeitura de Sao Paolo, para Sao Paolo; Ministerio de Hacienda e Informe anual de recaudación tributaria y ejecución del gasto de la Ciudad de Buenos Aires (varios años), para el caso de Argentina; y OCDE y Gobierno de la Ciudad de México, en el caso de Méjico. Los datos de Madrid y Sao Paolo corresponden al ejercicio 2016, mientras que los datos de Buenos Aires y Méjico corresponden a 2015.

administraciones, siendo en el resto de los casos relativamente baja (más aún en el caso de MA).

En cuanto a las **habilidades necesarias**, en términos comparados, la competencia más relevante es “diagnosticar problemas y oportunidades” seguida, prácticamente sin diferencia, de la de “rendir cuentas de los proyectos o servicios”. “Diseñar proyectos o servicios” y “trabajar con indicadores” aparecen como el segundo grupo de competencias más importantes. La orientación de la acción pública a la resolución de problemas, la gestión basada en proyectos y la consolidación de la cultura de la excelencia y la transparencia podrían explicar estos resultados. En este sentido, la labor de las Escuelas e Institutos de Administración Pública parece clave, especialmente de la formación en gestión y valores de compromiso con el servicio público.

En todos los casos hay **estructuras para la detección de problemas** (observatorios, agencias de evaluación, unidades de planificación estratégica, etc.). En el conjunto, destacan las unidades de planificación estratégica, seguidas de los observatorios. En el caso de MA, aparece un menor número de estructuras y menos variedad, pero emerge con claridad la referencia al Observatorio de la Ciudad. Ahora bien, a pesar de lo anterior, en términos agregados, las respuestas señalan que la toma de decisiones no está basada en los datos proporcionados por estas estructuras.

Por lo que se refiere a los **instrumentos de programación**, en el conjunto de los casos se observa que la planificación estratégica se ha generalizado como instrumento de planificación. Esto se ve de forma muy evidente en el caso de BA, donde cuentan con instrumentos como el *Plan Estratégico Participativo BA 2035* o el *Roadmap BA 2027*, entre otros. En el caso de MA destaca que la mayor parte de los planes sectoriales lleven incorporado el atributo “estratégico”: *Estrategia de la Economía Social y Solidaria*, *Estrategia de Alimentación Saludable*, etc. En ME los encuestados identifican claramente un plan general denominado *Plan General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México 2013-2018*, al igual que en SP, donde mencionan un *Plano Diretor Estratégico* (PDE). Por último, llama la atención las pocas menciones a instrumentos de planificación urbanística. También destacar que MA es el único caso en el que se hace una referencia explícita a la “localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS).

3.5. Dimensión relacional

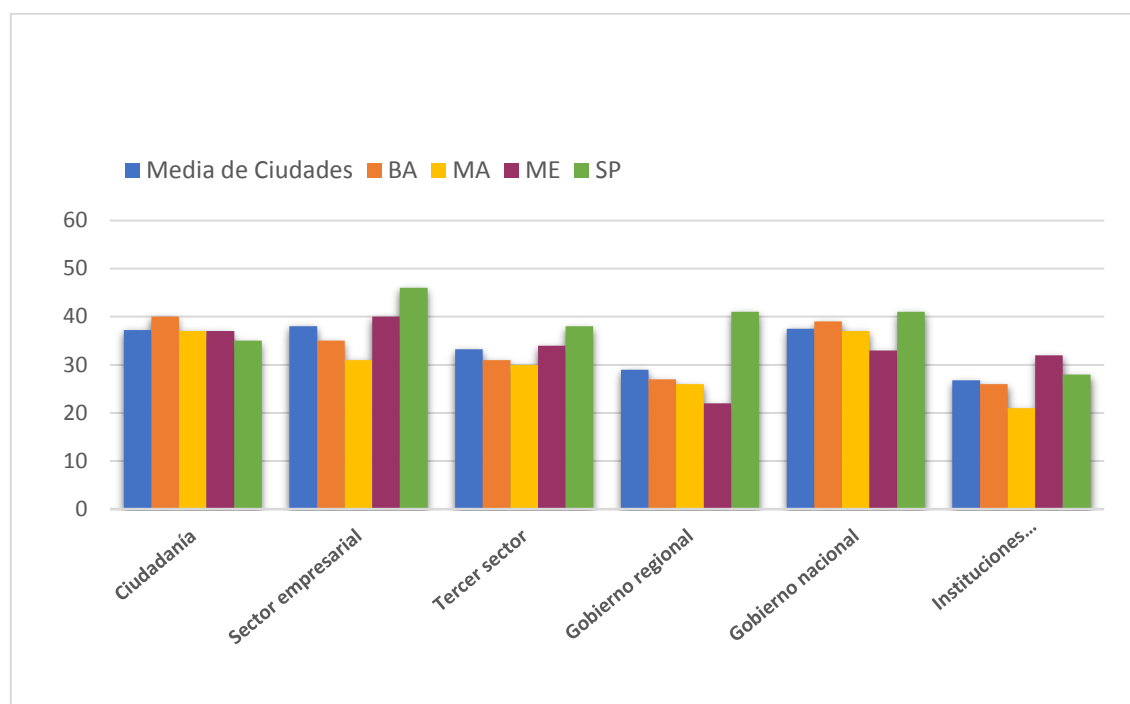
Por lo que se refiere a **la capacidad de relación con la ciudadanía local**, en todos los casos existen mecanismos que institucionalizan su participación en la toma de decisiones que enmarcan las políticas locales. Entre ellas, destacan las estrategias de gobierno abierto y los presupuestos participativos. En todas las ciudades existen otros marcos de participación: en el caso de BA, las Comunas en las que está organizada la ciudad cuentan con un *Consejo Consultivo* en el que se integran dichos actores; en el caso de SP constituye un mecanismo parecido el *Consejo participativo municipal* (en este caso formado por residentes locales, elegidos por voto directo); en ME llevan tiempo establecido los Consejos consultivos o de ciudadanos (que pueden estar integrados por representantes elegidos directamente por la ciudadanía, o ser expertos que asesoren la actividad de la administración (Paz Cuevas, 1999). En el caso de MA, con el fin de incentivar la

participación ciudadana se han impulsado en 2016 los *Foros Locales de los Distritos*, constituidos como órganos de información y participación presencial y deliberativa. Además, a esta iniciativa se ha sumado el portal de participación online *Decide Madrid*.

El **nivel internacional** constituye un ámbito especialmente relevante para este tipo de ciudades (Velasco, 2018). El mecanismo más utilizado es la integración de las ciudades en redes municipales transnacionales, observándose que todas las analizadas lo utilizan ampliamente. Éstas promueven la cooperación de la ciudad con otras ciudades y/o tienen como objetivo no solo dar visibilidad en el marco internacional a su acción de gobierno sobre cuestiones concretas, sino también acceder a recursos (información, económicos, etc.) que permitan dar una mejor respuesta a dichas cuestiones. Los temas que tratan las redes en las que están integradas son muy variados (incluyendo cuestiones ambientales, sociales y económicas), siendo de interés, por el peso que han venido ganando en el marco internacional, los relacionados con la lucha contra el cambio climático y la sostenibilidad ambiental (por ejemplo, las cuatro ciudades analizadas están integradas en C40 ICLEI, CGLU y UCCI).

Por otra parte, el análisis empírico arroja datos interesantes acerca de la **influencia de los distintos agentes sobre el gobierno de la ciudad** (Gráfico 5). La valoración agregada apunta al sector empresarial como el que se percibe con mayor capacidad de ejercer dicha influencia. Si se atiende a los resultados por caso, este actor sólo aparece en primer lugar en los ME y SP, ya que en MA y BA el agente considerado más influyente es la ciudadanía. En el análisis agregado este agente es el tercero capaz de ejercer mayor influencia, mientras que el segundo es el Gobierno nacional. Este último aparece sólo en primer lugar en el caso de MA, lo que podría ser un indicio de centralización (en las respuestas abiertas se hace referencia a la dependencia hacia el Ministerio de Hacienda). SP es interesante, justamente, por lo contrario: se hace referencia a relaciones multinivel de cooperación. Los agentes con menor capacidad de influencia serían las instituciones supranacionales que, excepto en el caso de ME, aparecen siempre ocupando el último lugar.

Gráfico 5. Influencia de los distintos agentes sobre el gobierno de la ciudad



Fuente: González et al., 2018: 54

4. CONCLUSIONES

Este estudio ha tratado la posición de las ciudades globales en el entramado de los sistemas políticos de los que forman parte, planteándose como objetivos definir la naturaleza de los principales retos a los que se enfrentan las grandes ciudades; identificar los recursos que estiman necesarios para responder a dichos retos; y conocer en qué medida dichos recursos están presentes en los casos estudiados. Partiendo del concepto de empoderamiento de la ciudad como eje desde el que construir el análisis, se han planteado cinco dimensiones – política, económica, jurídica, organizativa y relacional- sobre las que explorar su realidad y valorar la medida en que disponen de suficiencia en autonomía y medios para poder alcanzar estos objetivos. La información obtenida arroja hallazgos interesantes y relevantes que apuntan, de modo general, a un cierto desajuste entre la percepción de la magnitud de los retos que enfrentan y las capacidades de que disponen en algunas de las dimensiones señaladas, en especial en el caso de la ciudad de Madrid. La expresión gigantes socioeconómicos pero enanos políticos no es quizás la más adecuada para definirlos, pero queda patente la existencia de un amplio margen para el reforzamiento de sus capacidades en los sistemas políticos a los que pertenecen.

La lectura de estos resultados en términos de gestión integrada del territorio de cara al horizonte 2030 permite llegar a las siguientes conclusiones. En primer lugar, se plantea la necesidad de revisar la adecuación del marco institucional de las ciudades en dicho escenario y de abrir una reflexión en torno a cómo mejorar la capacidad de las ciudades globales (y de las ciudades en general) para dar

respuesta a los retos de su territorio. Por ejemplo, en el caso de España, su estatuto está incardinado en un sistema político que tradicionalmente ha privilegiado otros niveles territoriales de gobierno (como el nacional o el regional) y donde se impone una cultura institucional altamente burocratizada. En segundo lugar, el sistema de reparto de competencias debe conciliarse con una regla de coordinación basada más en la capacidad de resolución de problemas y la proximidad (Navarro, 2002), especialmente cuando la complejidad de los *issues* no encaja bien en el marco formal de distribución de competencias. En tercer lugar, desde un punto de vista económico, las ciudades deben disponer de un mayor margen de autonomía en la gestión, a medida que ganan tamaño y proyección territorial.

En cuarto lugar, desde un punto de vista organizativo, se hace necesario mejorar la capacitación del personal para diagnosticar problemas y oportunidades, así como la de rendir cuentas de los proyectos o servicios. Diseñar proyectos o servicios y trabajar con indicadores aparecen también como habilidades necesarias para los “gestores de la integración”. Además, un área de mejora es, sin duda, una mayor utilización de la información generada por los observatorios, agencias de evaluación, unidades de planificación estratégica, etc. a la hora de tomar decisiones. En cuanto a los instrumentos de programación, se impone la planificación estratégica, por su capacidad de gestionar la complejidad, en términos de movilización de actores, establecimiento de alianzas y desarrollo de procesos. Por último, uno de los hallazgos más relevantes de este trabajo es, sin duda, la importancia otorgada a la dimensión relacional del poder y la constatación de la influencia creciente de las redes de ciudades y de los actores no institucionales en los procesos de formulación de políticas públicas urbanas.

En definitiva, puede afirmarse que cuanto más global sea una ciudad y cuanto más complejos sean los retos a los que se enfrenta, más integrada deberá ser la gestión de su territorio. Ésta se distingue de aquélla que no lo es, por su capacidad de poner en relación *issues* complejos (intersectorialidad); su capacidad de flexibilizar la lógica administrativa y razonar en términos de solución de problemas (funcionalidad); su capacidad de captar y administrar los recursos económicos (optimización); su capacidad de generar y utilizar el conocimiento territorial (pertinencia); y, especialmente, su capacidad de generar relaciones entre distintos actores y niveles de gobierno (multinivel).

ANEXOS

Tabla 1. Estatuto institucional de las ciudades analizadas

| Caso | Nivel de gobierno | Subdivisión | Área metropolitana | Modelo gestión | Población AM ⁷ |
|------|---------------------|---|---|-----------------|---------------------------|
| BA | Especial-intermedio | 15 comunas con gobiernos colegiados elegidos popularmente | 35 municipalidades de la Provincia de Buenos Aires | Descentralizado | 14.706.000 |
| SP | Municipal | 31 subprefecturas designadas por el Prefecto | 39 municipios del Estado de Sao Paulo | Desconcentrado | 20.883.000 |
| ME | Especial-intermedio | 16 delegaciones territoriales con autoridades elegidas popularmente | 59 municipios del Estado de México y 1 del Estado de Hidalgo | Descentralizado | 21.340.000 |
| MA | Municipal | 21 distritos con Juntas Municipales del Distrito | 52 municipios, pero no existe área metropolitana institucionalizada | Desconcentrado | 6.221.000 |

Fuente: elaboración propia, a partir de González et al., 2018: 29

BIBLIOGRAFÍA

AHMAD, M.S. y N.B. ABU TALIB (2015): "Empowering local communities: decentralization, empowerment and community driven development", *Qual Quant*, 49, pp. 827–838. DOI 10.1007/s11135-014-0025-8

GONZÁLEZ MEDINA, M.; NAVARRO, C.; DE GREGORIO HURTADO, S.; OSPINA, S.; VAZQUEZ, D.; SALINAS, P. y M. VILLALTA (2018): *Más poder para la ciudad global: una alianza Iberoamericana / Mais poder para a cidade global: uma aliança Ibero-americana*, 95/2018, Documentos de trabajo OPEX, Fundación Alternativas.

GRIN, J.E; HERNÁNDEZ BONIVENTO, J. y F. LUIZ ABRUCIO (eds.) (2017): *El gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*, CLAD, Universidad Autónoma de Chile.

NAVARRO, C. (2002): "Gobernanza en el ámbito local", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa.

⁷ Datos de población para 2015, obtenidos de "World Urbanization Prospects: The 2018 Revision": <https://population.un.org/wup/Download/>

PATRICK, W.O. y F. SCOTT (2011): *Decentralization in Developing Countries*. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, 2nd, pp. 498–503. London: Taylor & Francis.

REUNIÓN INFORMAL DE MINISTROS SOBRE ASUNTOS URBANOS DE LA UE (2016): “Pacto de Ámsterdam”, aprobado el 30 de mayo de 2016. Disponible en: <http://urbanagendaforthe.eu/pactofamsterdam/>

TOMÀS, M. (2018): “Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente”, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20. DOI: <https://doi.org/10.24965>

ONU-HÁBITAT (2016). Nueva Agenda Urbana, aprobada durante Hábitat III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Quito, Ecuador, 17-20 de octubre.

ONU-HÁBITAT y OECD (2018): *Global State of National Urban Policy*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme. DOI: 10.1787/9789264290747-en

PAZ CUEVAS, P. (1999): “La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y eficiencia gubernamental”, *Estudios Políticos*, 20: 129-158.

SASSEN, S. (2001): *The global city*. New York: Princeton University Press.

VV.AA. (2018): *El poder de las ciudades*, Vanguardia Dossier, 67 (enero), Barcelona: La Vanguardia Ediciones, S.L.

VELASCO CABALLERO, F. (2018). “El Derecho de las ciudades globales”, *Anuario de Derecho Municipal* 2017, 11, pp. 23-40.